

Parte VII



Antecedentes peninsulares del derecho indiano

L | El Concejo Medieval castellano-leonés: unos perfiles básicos

FAUSTINO MARTÍNEZ MARTÍNEZ

DEPARTAMENTO DE DERECHO ROMANO E HISTORIA DEL DERECHO

FACULTAD DE DERECHO. UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

SUMARIO. *Introducción*; I. *La idea de ciudad*; II. *La urbe*; III. *El municipio castellano*; IV. *El Consejo*; V. *El Regimiento*.

Introducción

En su gran obra sobre América, la *Política Indiana*, Juan de Solórzano Pereira, tras exponer el Gobierno eclesiástico y espiritual, el primero y decisivo para la organización del mundo americano —pues no se debe olvidar que lo espiritual, lo interior, lo evangelizador en suma, era el cometido principal de la dominación de esos territorios—, enumera las piezas del Gobierno secular que componen el estado de la República, en el cual se han esmerado y desvelado igualmente los reyes y su inminente cuidado hacia ese conglomerado político que graciosamente les ha sido concedido.¹ No es casualidad que se haga referencia precisamente a la vida municipal por su inmediata relevancia para con el edificio político-constitucional a diseñar y a construir.

Tras el descubrimiento y la población de las tierras, ciudades, villas y lugares de españoles, se han ido introduciendo, en primer lugar, cabildos, regidores, jueces o alcaldes ordinarios y demás oficiales necesarios para el Gobierno político, prudente y competente, que allí se requería y cuyo primer ejemplo, para la Nueva España, sería el Municipio de Veracruz edificado a lo largo de los meses centrales del año 1519 por Hernán Cortés (la Villa Rica de la Vera Cruz que hoy conmemoramos).²

¹ Solórzano Pereira, J. de., *Política Indiana*, en *Biblioteca de Autores Españoles*. Tomo CCLV. Madrid-Buenos Aires, Compañía Ibero-Americana de Publicaciones, 1972. Tomo IV. Libro V, Cap. I, pp. 5 ss.

² Pérez-Prendes Muñoz Arraco, J. M., “Los criterios jurídicos de Hernán Cortés”, en *Pareceres (1956-1998). 57 escritos para una historia del Derecho*. Selección, edición y presentación de Magdalena Rodríguez Gil. [= *Interpretatio. Revista de Historia del Derecho*, VII. II (1999)], pp. 1.089-1.1130. Aparecido inicialmente en las *Actas del Primer Congreso Internacional sobre Hernán Cortés*, editado por la Universidad de Salamanca en el año 1986 y luego incorporado a esta selección de trabajos.

El propósito era reproducir los esquemas castellanos o que habían funcionado y madurado en la Corona de Castilla a comienzos del siglo XVI, resultado de una evolución que arrancarían de los siglos centrales del Medioevo y que quedaba prácticamente definida en la Baja Edad Media sobre la base de un precario y difícil equilibrio entre autonomía (de las ciudades) y jurisdicción suprema (de los reyes). Equilibrio de poder o de poderes confluyentes, en suma, que no hacía más que ocultar luchas jerárquicas y jurisdiccionales. Nada nuevo para los tiempos medievales, tan aficionados a estas aventuras armonizadoras.

Al amparo de esta evolución descrita aparecían varias cosas entrelazadas, varios conceptos de capital importancia de conformidad con los tiempos medievales en que nos movemos: oligarquías locales; centralismo e intervencionismo regio; nueva realidad urbana, plena de riquezas; necesidad de compatibilizar fueros particulares con nuevas legislaciones reales de tipo más general; choque de legitimidades y de jerarquías; reconocimiento, en todo caso, de la autoridad superior del monarca como coordinador responsable de todo el cuerpo político regnícola, origen de la jurisdicción y origen también de esa autonomía municipal en última instancia. Siempre, claro está, todo este entramado referido y detallado con plena adaptación a las circunstancias nuevas, a ese Nuevo Mundo que amanecía a la Modernidad de la mano de la Europa hispánica.

El modo y la forma con que se solía hacer y practicar en los reinos de España, continúa Solórzano, con algunas singularidades aplicadas al continente americano, parecía ser la solución lógica, acaso la que se aplicó en todo el territorio americano: modelo originario de raíz castellana (por extensión europea, por ejemplo, en el caso jurídico), pero con adecuaciones a la tierra y a las personas allí radicadas, con permeabilidad y plena adaptación. Opera la transferencia no lineal y tampoco total de instituciones y de sus singulares perfiles, toda vez que se reconocía en ese nuevo continente una tierra administrativa y políticamente vinculada a la Corona castellano-leonesa con su especialidad en lo social, un espejo derivado de la metrópoli.

I. La idea de ciudad

No obsta todo esto para considerar que América fuese una peculiar prolongación de Castilla, a pesar de la nomenclatura expresada por los reyes respecto a esos nuevos territorios, ellos mismos considerados como reinos incorporados a la Corona superior, en plano de igualdad, y que esto implicó el indispensable desplazamiento de las masas institucionales castellanas, ya consolidadas, hacia los territorios americanos sobre los cuales se extendió un manto de cabildos y ayuntamientos, que tenían en su base la relevante idea de “Ciudad”. Poco de lo que había antes se respetó. A lo sumo, se integró al amparo de este nuevo discurso político traído desde Europa y conforme a sus idearios principales. La

dominación fue eminentemente urbana porque no podía haber sido realizada de ninguna otra manera. Y así siguió durante mucho tiempo, durante casi, podríamos decir, todo el tiempo de dependencia de la Monarquía Hispánica.³

Esa idea, la de “Ciudad”, es determinante a modo de subespecie del Poder. Debemos a M. Weber algunas de las reflexiones más agudas sobre ese poder y las formas de sustentarlo, de su formulación y construcción, desde el carisma hasta el momento racional-legal por excelencia que simbolizaba la llegada del *Estado Moderno*, pasando por formas intermedias donde hallaba su acomodo el momento tradicional de tipo consuetudinario. Hablaba el sociólogo alemán de Poder, *Macht*, así descarnado y en estado puro, pero también de su reverso complementario, la Dominación, *Herrschaft*, como el especial lugar donde se encadenaban tanto la disciplina como el acatamiento: la capacidad de mando y la aceptación de ese mando, la ordenación y su necesario revés que era y es la obediencia. Por allí desfilaban la dominación burocrática, la patrimonial y patriarcal, la estamental y, de nuevo, la carismática que se transformaba en varias modalidades: la hierocracia como forma legítima (el sacerdocio y la religiosidad) y luego la no legítima, en cierta forma, independiente o desvinculada de cualquier forma de poder previa, aproximándose a la usurpación, aunque no es el caso que nos ocupa ahora.

Era aquel poder que nacía sin un referente inmediato o en relación de rebeldía contra ese mismo referente que lo intentaba apresar. Se pensaba, creo yo, en el caso de las ciudades italianas, definidas en y por su lucha contra los poderes imperiales, de donde traían causa, pues las habían originado, pero contra los cuales asimismo se rebelaban con pasión y energía inusitadas dichos enclaves urbanos. De ese Imperio medieval desfalleciente, sacro, romano y germánico, del cual las diversas jurisdicciones emanaban sus potestades, aunque también sus enemistades. M. Weber destacaba como una de las grandes aportaciones de la civilización occidental esa idea de ciudad, uno de los instrumentos de

³ Sobre el particular, vid. recientemente Andreu Gálvez, M., “La adaptación del modelo de ciudad medieval castellana en América y la configuración del sistema municipal indiano”, en el volumen colectivo coordinado por G. Garduño Domínguez y M. Andreu Gálvez, *América en el mundo hispánico. Una revisión, jurídica, histórica y política*. Pamplona, EUNSA, 2019, pp. 19-69. A mayor abundamiento, vid. Fernández Richard, J., *Régimen jurídico de la administración municipal*. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1981, pp. 11 ss.; González, M. R. y Lozano A., T., “El alcalde mayor o el corregidor como jueces”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*. Vol. 35, n.º. 142-144 (julio-diciembre, 1985), pp. 565-580; Melgarejo Vivanco, J. L., *Raíces del municipalismo mexicano*, Xalapa, Universidad Veracruzana, 1988, pp. 9 ss.; Orduña Rebollo, E., *Municipios y Provincias. Historia de la organización territorial española*. Madrid, Federación Española de Municipios y Provincias – Instituto Nacional de Administración Pública-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003; Andreu García, J., “Su majestad quiere gobernar: la Administración española en Indias durante los siglos XVI y XVII”, en Vilar Ramírez, J. B. et alii, *Historia y sociabilidad. Homenaje a la profesora María del Carmen Meléndreras Gimeno*. Murcia, Universidad de Murcia, 2007, pp. 259-284; y García Bernal, M. C. y Olivero Guidobono, S. (coords.), *El municipio indiano. Relaciones interétnicas, económicas y sociales. Homenaje a Luis Navarro García*. Sevilla, Universidad de Sevilla, 2009.

dominación no legítima, como se ha visto, que superaba las formas de tipo carismático, sin renunciar a ellas, consolidándolas y dándoles una regularidad y continuidad que es la base de toda organización política posterior, más compleja y más articulada.

La ciudad implicaba economía en varias dimensiones, complicadas relaciones con el campo (al que, en cierta forma, se superaba y con el que se combatía y también se ensamblaba: interdependencia, por ende, entre ambas dimensiones), pero asimismo era una creación político-administrativa, una personalidad, una máscara, que implicaba un Derecho propio y además una organización singular de tipo político también propia. Derecho e institucionalización. Derecho y Gobierno bajo la forma concreta de *Iurisdictio*. Hacia el interior y hacia el exterior, asumía un rol protagonista y una personalidad reconocida que justificaba su actuación y le daba pleno sentido existencial. Un ayuntamiento, concejo, municipio, concilio, conciliábulo o como quiera llamársele, era el rasgo distintivo final de esta deriva jurídico-política. Un órgano que mandaba en esa demarcación concreta, conforme a unas reglas emanadas de ese mismo órgano, integrador de la voluntad de buena parte de los vecinos allí radicados o de sus partes más cualificadas.

¿Qué rasgos definían a esa ciudad occidental asentada en tiempos medievales, esbozada a lo largo del Medievo? ¿Qué encontramos en esa ciudad, en este escenario urbano, no obstante, las especialidades locales? ¿Qué la singularizaba o la dotaba de sentido? Varias piezas. Encerraba un carácter industrial y mercantil desde la perspectiva económica, a lo que se sumaba la fortaleza o castillo como elemento defensivo relevante, el mercado, tribunal propio y ordenamiento jurídico también parcialmente propio (bajo la forma de privilegios, esto es, de excepciones al supuesto Derecho general, usualmente vinculado a la figura del rey o del emperador), carácter de asociación (la idea de fraternidad o de pacto entre todos los ciudadanos: la *fraternitas*, la *hermandad*, lo que daba pie también al relevante papel de la religión como elemento que aglutinaba sensibilidades alrededor de esa noción de comunidad), la personalidad colectiva que la hacía propietaria, agente y actuante, y una autonomía o “autocefalia” parcial, traducida en una administración por autoridades en cuyo nombramiento participaban los propios habitantes, con importante movilidad social a partir de un tal mecanismo que permitía ascensos y carreras (también descensos y caídas) en todos los sentidos para los ciudadanos más señalados.

Aquí estaban condensados los rasgos distintivos de la ciudad: la singularidad jurídica y política, que determinaba esa autonomía (nunca soberanía, puesto que es un concepto de difícil sustento y más difícil encaje en tiempos medievales, incluso difícil de predicar de las autoridades humanas: si hay algún soberano en el Medievo, ése es Dios y ninguna otra entidad se le puede aproximar),

dando origen a un escenario de libertad para la ciudad inusitado frente a los supuestos de sometimiento regio y señoriales, en un sentido típicamente del Medioevo, que se traducían asimismo en un elenco de libertades predicables de sus habitantes, con unos propiedades que se movían con cierta regularidad y agilidad, sin especiales sujeciones.

Stadtluft macht frei: el aire de la ciudad hace libre, decía el refrán alemán, cumpliendo con unos determinados requisitos temporales (un año y un día de residencia como regla general), lo que implicaba alumbrar un espacio nuevo y exento respecto a aquellos dominios donde no campaban a sus anchas la libertad o las libertades, siempre conforme a los esquemas políticos y jurídicos medievales.⁴ Como en su momento había destacado H. Pirenne, en su obra más clásica sobre el particular, en la ciudad medieval encontramos una comunidad al abrigo de un recinto fortificado, que vive del comercio y de la industria, disfruta de un Derecho, de una administración y de una jurisdicción excepcionales, que la convierten en una personalidad colectiva privilegiada. Eso es lo relevante.⁵

Siguiendo en esta misma línea y con aplicación peninsular, puesto que la Península Ibérica presenta unos rasgos especiales y el modelo weberiano tiene una clara desviación hacia los territorios italianos como las ciudades por excelencia, hace ya muchos años, R. Carande Thovar, un gran historiador de la Economía, publicó su famoso trabajo sobre Sevilla, ciudad decisiva en la Historia medieval y moderna de España –y me atrevería a decir también de Europa y de

⁴ Weber, M., *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Edición preparada por Johannes Winckelmann. Nota preliminar de José Medina Echavarría. 2ª edición en español de la cuarta en alemán, 2ª reimpression. México, Fondo de Cultura Económica, 2002, pp. 938 ss. Para las más relevantes ideas en el campo de su especialidad, vid., del mismo autor alemán, sus *Conceptos sociológicos fundamentales*. Edición y traducción de Joaquín Abellán. Madrid, Alianza Editorial, 2006. Como síntesis valiosa para el mundo urbano, tenemos recientemente Mitre, E., *Ciudades medievales europeas. Entre lo real y lo ideal*. Madrid, Ediciones Cátedra, 2013, con antecedente del mismo autor: *La ciudad cristiana del Occidente medieval*. Madrid, Editorial Actas, 2010. Otros ejemplos sintéticos los podemos encontrar en Fossier, R., *La infancia de Europa. Aspectos económicos y sociales. Siglos X-XII*. Barcelona, Labor, 1984. 2 vols.; Bonnassie, P., *Vocabulario básico de la Historia Medieval*. 4ª edición. Traducción castellana y adaptación de Manuel Sánchez Martínez. Barcelona, Editorial Crítica, 1994, voces “Ciudad Nueva (Ville-Neuve)” y “Comuna”, pp. 47-52 y pp. 53-58, respectivamente; Asenjo González, M., *Las ciudades en el Occidente Medieval*. Madrid, Arco Libros, 1996; Monsalvo Antón, J. M., *Las ciudades europeas del Medioevo*. Madrid, Editorial Síntesis, 1997; AA. VV., *La ciudad medieval y su ámbito de influencia territorial. III Encuentros Internacionales del Medioevo (Nájera, 2005)*. Logroño, Instituto de Estudios Riojanos, 2006; y AA. VV., *La gobernanza de la ciudad europea en la Edad Media. VII Encuentros Internacionales del Medioevo (Nájera, 2009)*. Logroño, Instituto de Estudios Riojanos, 2011, ambos coordinados por B. Arizaga Bolumburu y J. A. Solórzano Telechea. Además de los volúmenes específicos de la Société Jean Bodin [*La ville*. Bruxelles, Recueils de la Société Jean Bodin, 1954-1957. 3 vols.]; y del Centro (hoy, Fondazione) Italiano di Studi sull’Alto Medioevo de Spoleto [*La città nell’Alto Medioevo*, 1959; y *Topografia urbana e vita cittadina nell’Alto Medioevo in Occidente*, 1974].

⁵ Pirenne, H., *Las ciudades de la Edad Media*. Traducción: Francisco Calvo. Madrid, Alianza Editorial, 1987, p. 138.

América—, a la que adjetivaba con dos calificativos que sirven para definir lo que era una ciudad en el mundo medieval: fortaleza y mercado.⁶

Dos atributos esenciales para condensar lo que implicaba una urbe desde la perspectiva de esos tiempos y para lograr su posterior articulación jurídica, factor éste que no debe ser nunca desdeñado, puesto que el Derecho normalmente lo que hacía en tales tiempos era el reconocimiento final de unas situaciones de hecho consolidadas, la certificación de un estado de cosas ya ensayado y prolongado en el tiempo. La ciudad significaba libertades, franquicias, inmunidades, exenciones, privilegios, fueros, particularismos, *albedrío* en sentido medieval (frente a alguna autoridad, nunca total; frente a algunas sujeciones, nunca frente a todas; ciertos espacios positivos de acción, mas nunca la totalidad de los mismos, algo imposible e impensable por la red de vinculaciones y sumisiones que articulaban la sociedad del momento), suma de derechos subjetivos cristalizados y jurisdiccionalmente protegidos, libertades limitadas, relativas y concretas, y éstas solamente podían proceder del campo jurídico o cobrar forma de acuerdo con el mismo.

El estatuto jurídico singular de cada ciudad era lo que las diferenciaba de las igualmente dotadas de unos perfiles jurídicos propios (a cada ciudad su respectivo ordenamiento), pero, sobre todo, del ambiente opresor de los territorios feudales o señoriales, sometidos a múltiples restricciones y condicionamientos de todo signo, desde el punto de vista personal y económico por medio de innumerables prestaciones, servicios, tributos y rentas, incluso los territorios del rey o directamente gestionados por éste. Frente a señoríos, las ciudades, dependientes de los reyes, pero con altas cotas de autonomía y de autarquía a partir de privilegios derivados de esos mismos monarcas, sin llegar a ser soberanas, oponían espacios inmunes, desligados, alejados de las veleidades feudales, no sujetos a los designios de ningún señor laico o eclesiástico.

Ellas mismas eran sus propias señoras, sus dominadoras. Se exteriorizaba claramente en la muralla que marcaba los límites del territorio urbano, que diferenciaba, que trazaba distancias entre entornos (ciudad, *alfoz*, término, aldeas), y en el mercado donde se llevaba a cabo, donde se ejecutaba esa precaria libertad económica con cierta paz y medida, con garantías y con tranquilidad. Dos sitios o escenarios de referencia y que indicaban claramente dónde comenzaba ese nuevo mundo urbano (frontera física) y en qué consistía vivir en esa ciudad (frontera económica y jurídica). La ubicación y el contenido de esa nueva vivencia urbana. Lugar de defensa y lugar de intercambios económicos.

⁶ Carande Thovar, R., *Sevilla, fortaleza y mercado Las tierras, las gentes y la administración de la ciudad en el siglo XIV*. Sevilla, Universidad de Sevilla, 1975 [1ª edición en el *Anuario de Historia del Derecho Español*, n.º. 2 (1925), pp. 233-401, con el subtítulo: “Algunas instituciones de la ciudad en el siglo XIV especialmente estudiadas en sus privilegios, ordenamientos y cuentas”]. Hay una 3ª edición, también sevillana, en el año 1982.

Lugar de encuentro. Lugar especial que se desviaba de todo lo que no era o no funcionaba de esa forma, bajo estos parámetros a lo largo y ancho de los diferentes reinos.

En ambos casos, eran sitios centrales, política y jurídicamente hablando, por los dos efectos combinados. En tiempos de guerra, eran los baluartes defensivos por antonomasia, circundados por sus murallas, donde la población local y la de las inmediaciones podían obtener refugio y protección. En tiempos de paz, que se querían los más o a eso se tendía, auspiciados además por las paces especiales que los reyes y la Iglesia trataban de salvaguardar cuanto más tiempo mejor, era el lugar donde se desarrollaban la vida, los intercambios, las ferias y mercados, donde se compraban y vendían bienes de todo tipo, donde esa economía natural y luego primitivamente monetaria daba sus primeros pasos para que aquella misma población obtuviese los bienes y los servicios que precisaba.

¿Cómo se había llegado en la Península Ibérica a esta situación? Vayamos un poco hacia atrás en el tiempo, invirtiendo el que sería el orden lógico: primero en el siglo XIX (de recreación del modelo) y luego en instantes medievales (de creación propiamente dicha de ese modelo municipal), tiempos que centrarán nuestra atención, sin olvidar la resistencia del arquetipo y la dificultad para trazar unos límites exactos que nos hagan mostrar otra nueva tipología municipal de perfiles abiertamente liberales, aun avanzado el siglo en el que el Liberalismo fue posible. Todo en la Historia (o casi todo) es siempre transiciones. Más o menos largas, pero transiciones, a fin de cuentas.

Ese escenario de libertades concretas, ese espíritu de reminiscencias o antecedentes liberales, esa vinculación con inmunidades muy precisas y detalladas, había calado hondo en la reflexión política, incluso tiempo después de su emergencia medieval, casi con las Constituciones en nuestras manos y a nuestra disposición, con el Liberalismo irrumpiendo con fuerza y articulándose por medio de textos reputados como racionales y normativos, plenamente constitucionales. La perduración era relevante. Era un escenario absolutamente en las antípodas de los tiempos del Medievo, por ende, pero que nuestra Ilustración tan historicista vio o quiso ver como anticipo plenamente consciente de lo que vendría tras los movimientos revolucionarios y así se recibe en nuestra Monarquía.

Todo estaba inventado y no había nada nuevo bajo el sol. Si mirábamos la Historia de España, podíamos encontrar ejemplos de esas tan citadas, traídas y llevadas libertades, que a partir del siglo XIX comenzaban a ser recuperadas (no inventadas, ni mucho menos), sino revisitadas, incluso resucitadas. Tanto era así que F. Martínez Marina, unos de los grandes ideólogos del momento, en los instantes de las críticas convulsiones políticas que siguen al año 1808, cuando se debate sobre la esencia de las Españas y con unas Cortes Generales

y Extraordinarias en funcionamiento que darán como resultado el texto constitucional gaditano en marzo de 1812, reivindicaba como auténtica tradición nacional de derechos y de libertades y de la misma Nación política que estaba en proceso de reconstrucción, la que suministraban las ciudades, concejos y municipios medievales, donde sus fueros condensaban esa idea de libertad inherente a la Historia hispánica, la cual se había visto cuestionada desde el siglo XVI en adelante, con dinastías extranjeras que sojuzgaron a las villas y ciudades y sus ordenamientos singulares, despreciando todo aquello que fuese típicamente nacional.

II. La urbe

Las urbes y su representación en las Cortes conformaban la vieja Constitución que había que recuperar, porque con ellas se conseguía dominar a la Monarquía, lograr su perfil moderado, correcto, equilibrado, templado, y alejar los fantasmas del despotismo y de la tiranía, que, cuando se produjeron, respondían en esencia a un apartamiento o alejamiento de lo que habían sido nuestras muy loables tradiciones medievales: esa Monarquía que actuaba escuchando las voces de las ciudades que integraban el reino, que contaba con ellas, que las agregaba a sus decisiones, que no actuaba de espaldas al mundo urbano, ni a sus representantes, sino de conformidad con todos ellos.

Las abdicaciones de Bayona habían provocado un resurgir de ese componente urbano por medio de Juntas que eran encarnación de esas antiguas libertades y de esos antiguos fueros, puestos allí de modo espontáneo para la defensa, el control, la tutela de la soberanía que los reyes habían dejado indefensa y desprotegida. La soberanía de los monarcas había pasado a ser gestionada, nada más y nada menos, que por las que habían sido unidades básicas de la vida nacional: los antiguos municipios, las viejas ciudades. Y a su impulso responde la Guerra de la Independencia, comandada por estos enclaves que se unen con otros en una suerte de federación necesaria y eventual para la revitalización de la Monarquía.⁷

América no fue una excepción a esto o acaso en América se dio con mayor intensidad este proceso ciudadano. No se olvide cómo se viven los acontecimientos de 1808 en la Ciudad de México y el peso específico que había adquirido el cabildo de la capital virreinal como director del cambio político frente a posturas más reaccionarias como las de la Audiencia. O el envío de diputados a las Cortes de Cádiz que no se efectúa mediando elecciones, consultando a la Nación, por ende, sino por medio de la selección efectuada desde los cabildos

⁷ Martínez Marina, F., *Teoría de las Cortes ó Grandes Juntas Nacionales de los Reinos de León y Castilla. Monumentos de su Constitución Política y de la Soberanía del Pueblo . . . Por el Ciudadano D. . Madrid, Imprenta de D. Fermín Villalpando, 1813. 2 tomos.*

americanos, entendiéndose como depositarios de esa soberanía regia que procedían a actuar parcialmente para sus precisas restauración y consolidación.

De nuevo, las ciudades en acción. Tal y como habían sostenido los ilustrados, tal y como se habían representado a sí mismas las viejas urbes medievales. La imagen de los municipios libres y autónomos, sostén de la Monarquía, parte integrante e indispensable de la misma, era algo que había adquirido peso desde el Medievo y doctrinalmente venía siendo sostenido de una forma regular y continuada.

Pero, ¿qué había de cierto en este relato, en esta recreación? No interesa lo cierto, lo acontecido efectivamente, lo verídico, sino el relato en sí mismo considerado, la representación o idea de lo sucedido, prueba clara de que los hombres del Antiguo Régimen, vivían en tiempos largos, muy largos, en extensas duraciones, que no conocían cesuras de ninguna clase y que identificaban como total y plenamente moderno algo que hundiese sus raíces en la mayor de las antigüedades, en la noche de los tiempos. El municipio, como los fueros, como el Derecho en su inmensidad, se consideraba como un conjunto de disposiciones plurales y variadas en lo geográfico, en lo referido a sus autores y, sobre todo, en su cronología. Todo era Derecho vigente y no cabía hablar de Derecho histórico.

De este mismo modo, todas las instituciones lo eran así: actuales, en vigor, aplicables, antiguas, válidas, eficaces, con la pátina de la edad, pero subsistentes, persistentes, duraderas. Daba igual su fecha de nacimiento, interesaba su estricta vinculación con el espíritu de la Nación, una Nación fundada en el siglo VI d. C., constante en sus perfiles y caracteres desde entonces. Veamos un poco más atrás en el tiempo lo que había sucedido. Debemos volver a la Edad Media y a sus primeros años, singularizados en España por un fenómeno contundente: la conquista musulmana.

III. El municipio castellano

Abandonemos lo historiográfico y demos paso a lo histórico. Veamos cómo se construyó ese municipio castellano, anticipando que es difícil rastrear un modelo único municipal, como se podrá ver, en cualquier de los reinos a los que dirijamos la mirada. Habrá que tener presente el avance geográfico cristiano, de un lado, y, de otro, la extensión de la jurisdicción regia como base de todo el edificio político. Esto es: la aparición de las ciudades viene determinada por los sucesivos momentos del proceso de reconquista y posterior repoblación, que implica la aparición de escenarios diversos y sucesivos (marcados por las cuencas de los ríos Duero, Tajo y Guadalquivir, respectivamente), con sujetos protagonistas asimismo diversos y cronologías que también lo son. Ante ese cúmulo de acciones militares y posteriormente de construcción urbana no es posible presentar un modelo uniforme, ni siquiera en la nomenclatura.

Del mismo modo y como proceso paralelo, la afirmación de los municipios va de la mano de la simultánea construcción del poder real, del que dependen todos los demás poderes. Un poder resumido en el vocable “Jurisdicción”, que, en los primeros siglos, comparece desde el punto de vista fáctico, pero que poco a poco comienza a ser pensado y reflexionado, comienza a ser teorizado con el apoyo de la tradición romano-canónica, como sinónimo de Poder, de todo el Poder. Se impone, por fin, un haz de jurisdicciones, nacidas del monarca y al que deben retornar por una simple cuestión organizativa y de coordinación. Ahí están las jurisdicciones señoriales, las municipales, las eclesiásticas y, por fin, la superior del rey, que es la que opera como cierre del sistema. Todo esto se ve acompañado por los fueros y cartas de población, instrumentos indispensables para consolidar conquistas y edificar entornos urbanos, para crear esas jurisdicciones menores o especiales, y para regular su desarrollo práctico ordinario. Tengamos presente, pues, estos dos fenómenos para comprender mejor el proceso que ahora se comienza a describir.

Año 711. Tras la caída del reino visigodo, su organización político-institucional desaparece sin apenas resistencia, sin contestación, y sin que se deje huella ulterior relevante. Otra cosa es el recuerdo y la evocación. Materialmente, todo eso se esfuma como el humo. Cae el reino, en una suerte castillo de naipes que se viene debajo de forma irremisible, el rey, su aula y oficio palatino, sus oficiales más próximos, pero también la precaria organización municipal que se había articulado alrededor del reino toledano y que difícilmente había mantenido su pujanza y su vinculación con el monarca. Múltiples intereses y pactos intermedios hacían difícil ese poder único y uniforme. No vivía dicha monarquía por aquel remoto año del 711 sus mejores tiempos; el proceso de protofeudalización que la había sumido en crisis continuadas supuso una decadencia definitiva de la autoridad regia y un avance decidido hacia el triunfo nobiliario sin paliativos.

Debilidad del poder político, en suma, provocado por la interferencia de otros acuerdos y fidelidades. Las instancias municipales, los condes y jueces, poco podían hacer, salvo comportarse con amplia autonomía, cuando no callada independencia. Nada queda de eso tras la conquista musulmana, un escenario diferente al de cualquier otro rincón de Europa. La Península Ibérica fue el único espacio en el que la dominación musulmana fue casi total, solamente comparable a Sicilia. Ello explica que las ya apuntadas labores posteriores de reconquista y de repoblación contribuyan a glosar esta singularidad y que los modelos de interpretación histórica no sean de estricta aplicación a esta área geográfica.

Del municipio romano no quedaba nada. Del visigodo tampoco.⁸ Si acaso los nombres, pero sólo eso. Ni romanismo, ni germanismo parecen tomar las riendas de la situación. Lo primero era lejano; lo segundo, casi inexistente debido al proceso intermedio de aculturación de la misma población goda. Los reinos que se van a crear son rotundamente novedosos, lo que no excluye que contemplen el pasado gótico como un tiempo a recuperar, como un motor que guía las acciones bélicas, conscientes de los tiempos largos que se manejan en esas épocas y del peso de la tradición como elemento legitimador. Si el reino no era reminiscencia de lo anterior, sino un constructo rotundamente nuevo, tampoco las nuevas unidades urbanas lo serían.

Además, los desarrollos municipales no fueron sincrónicos, ni siquiera dentro de un mismo reino o de una misma área. Un elenco de categorías historiográficas desfila ante nosotros para intentar comprender lo que fue sucediendo. Así se ha hablado de municipios embrionarios, para calificar los primeros que comparecen (siglos IX-X), los de transición, con mayor autonomía política y jurisdiccional (siglos XI-XII), y, por fin, los municipios plenos o desarrollados surgidos a partir del siglo XIII, del mismo modo que se han confrontado los municipios rurales frente a los municipios urbanos, con amplios términos, numerosos oficiales y generosas atribuciones políticas y jurisdiccionales, llevadas a su plenitud. Lo que hay a partir del siglo VIII es una reconstrucción original, singular y propiamente medieval, de esa primera vida de tipo local, donde confluyen elementos heterogéneos como las concesiones de inmunidad conferidas por los reyes a los variados señores; los concejos rurales, especialmente resistentes en el norte peninsular y que son desarrollos de las antiguas comunidades de aldea, de origen tribal o familiar en la mayor parte de los casos; el mercado y su paz especial, así como la *pax* del camino; el progresivo renacimiento comercial y la aparición de los mercaderes como estamento definido; y los más o menos estrechos vínculos vecinales a partir de las comunidades supérstites de tipo local. Lo mismo que había sucedido con el Derecho medieval que es, antes que nada, lo que su adjetivo indica, un Derecho típico del Medioevo (por y para la sociedad medieval), algo necesario para dar respuesta a las demandas y exigencias de esos tiempos, algo que solamente puede ser comprendido desde las coordenadas de espacio y tiempo del momento, superando debates sobre modelos e influencias que a nada conducen y que han sido rebasados por los estudios más completos y más recientes.

A lo militar y a lo económico, motivos principales que explican la aparición de núcleos urbanos, se debe sumar lo jurídico puesto que, con las cartas de

⁸ Por todos, Sánchez-Albornoz, C., *Ruina y extinción del municipio romano en España e instituciones que lo reemplazan*. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras, 1943.

población y los fueros, gracias a ellos, a estos textos,⁹ se articuló finalmente esa construcción original que fue el *concilium*. De ahí, la intersección de todos estos factores referidos en sus dosis respectivas: su adición para dar como resultado un singular fenómeno medieval y que sólo desde allí puede ser comprendido.¹⁰ Los primeros siglos que asisten al proceso reconquistador muestran una ausencia total de vida urbana con un colapso demográfico profundo, lo que choca con lo que sucedía en Al-Andalus, tan esplendorosa en vida colectiva como en población.

Para la Corona castellano-leonesa, el origen hay que buscarlo en el norte. Primeramente, Asturias surge alrededor del valle del Sella, con capital primera en Cangas de Onís. Con Alfonso I y su hermano Fruela se consigue expandir el reino hacia las zonas este y oeste de la cornisa cantábrica (estamos a mediados del siglo VIII, según cuenta la *Crónica Albeldense*: se llega hasta la parte marítima

⁹ Hay que tener presente que los fueros comparecen como textos jurídicos totalmente abiertos, incompletos, no suficientes por sí mismos en varios sentidos y, por ende, son complejos inacabados: ni tienen un autor claro, aunque su sustrato se debe, casi siempre, al rey o al señor correspondiente, ni tienen tampoco una redacción única y definitiva, más que en fases muy ulteriores, esto es, del siglo XIII en adelante y como azorada reacción al Derecho regio que trata de imponerse a aquel previo local. A partir del viejo Derecho visigodo, vigente en sus aspectos más generales, salvo aquellos que fueron desarbolados por las nuevas demandas y necesidades de la sociedad medieval, y sobre la base normalmente de una carta de población se van sumando elementos de lo más heterogéneo (privilegios regios de distintos tiempos, normas aprobadas por los propios concejos, ordenanzas, concordias y avenencias, costumbres puestas por escrito y reconfiguradas, sentencias de los alcaldes locales o de la corte regia, textos procedentes de otros ordenamientos locales privilegiados, pasajes canónicos o bíblicos, etc.), pero sin dejarlo finiquitado: en la propia esencia de esa vida local estaba el crecimiento jurídico exponencial, la aparición de más y más normas para hacer frente a todos los problemas nuevos que pudieran surgir en ese entorno privilegiado. Los escribanos concejiles serían los que, a la altura del siglo XIII y por la amenaza monárquica, decidiesen poner por escrito esos textos variados, dándoles apariencia de unidad y una cierta sistemática, muchas veces precaria y siempre tosca y rudimentaria, con el fin de mostrar un Derecho vivo, consolidado y, por ende, difícilmente removible, inmune a los deseos regios. Ello no impidió que precisamente las primeras muestras del Derecho romano-canónico llegaran por esta vía ante la insuficiencia, de forma y de fondo, de los Derechos locales. Los mismos escribanos acudieron a ese Derecho Común para suplir, completar o integrar los materiales heteróclitos que tenían delante de sí. Paradójicamente, en su intento de combatir el Derecho Común fueron estos textos los primeros instrumentos para su introducción en la Península Ibérica, debido a su consustancial insuficiencia derivada de esa génesis, de ese carácter innato que explicaba su nacimiento para completar o perfeccionar el viejo Derecho visigodo. Para estos fueros remito a A. M. Barrero García y M. L. Alonso Martín, *Textos de derecho local español en la Edad Media. Catálogo de fueros y costums municipales*. Presentación por Alfonso García-Gallo. Madrid, C. S. I. C. Instituto de Ciencias Jurídicas, 1989.

¹⁰ Como marco general, sirven Carlé, M. C. et al., *La sociedad hispano-medieval. La ciudad*. Barcelona, Gedisa Editorial, 1984; AA. VV., *La ciudad hispánica en los siglos XIII al XVI (Actas del Coloquio celebrado en La Rábida, septiembre de 1981)*, en la revista *En la España Medieval*, n.º 6 y 7 (1985). Madrid, Editorial de la Universidad Complutense, 1985. Tomos I y II.; García de Cortázar, J. A. et al., *Organización social del espacio en la España medieval. La Corona de Castilla en los siglos VIII a XV*. Barcelona, Editorial Ariel 1985; Fuente, M. J., *La ciudad castellana medieval*. Madrid, Cuadernos Historia 16, 1985; Gautier Dalché, J., *Historia urbana de León y Castilla en la Edad Media (Siglos IX-XIII)*. Traducción de Encarnación Pérez Sedeño. 2ª edición. Madrid, Siglo XXI de España Editores, 1989; AA. VV., *Concejos y ciudades en la Edad Media hispánica. II Congreso de Estudios Medievales*. Madrid, Fundación Sánchez-Albornoz, 1990; Benito Martín, F., *La formación de la ciudad medieval: la red urbana en Castilla y León*. Prólogo de Alfonso Álvarez Mora. Valladolid, Universidad de Valladolid. Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial, 2000; y Ladero Quesada, M. A., *Ciudades de la España medieval. Introducción a su estudio*. Madrid, Editorial Dykinson, 2010.

de Galicia, además de incorporar los territorios más próximos a ese núcleo primigenio asturiano). Alfonso II, rey entre los años 791 y 842 traslada el centro político a Oviedo, ampliando el reino por tierras de Galicia y del Bierzo.

Bajo su reinado se tiene noticia de la aparición de un extraño sepulcro atribuido al apóstol Santiago en el obispado de Iria Flavia, a lo que se aludirá de inmediato, allá por la costa occidental galaica. La población del valle del Duero abandona sus núcleos habitacionales ante la pujanza astur y sus incursiones devastadoras. La misma reacción se da ante los ataques musulmanes. No es zona segura, ni mucho menos. Un desierto se va gestando, no tan drástico como quiso C. Sánchez-Albornoz, pero, cuando menos, la vida social organizada desaparece en ese escenario tan amplio. La despoblación bien pudiera referirse a la ausencia de cualquier suerte de organización política o social, a cualquier forma de vida común medianamente armada, institucionalmente determinada.

Los habitantes se desplazan hacia el norte y va a ser el escenario preciso de los desvelos de los reyes asturianos esa nueva demarcación auspiciada por ellos mismos, ese valle amplio y extenso. La tal frontera natural funge como elemento defensivo indispensable. Pero la frontera requiere ciertas dosis de construcción también. No sólo conquistar: hay que estabilizar los límites fronterizos, lo que requiere enclaves fortificados de donde se derivarán posteriormente ciudades y villas de lo más variado. A eso se dedican los reyes como líderes cualificados de los movimientos poblacionales, auxiliados por condes y por señores laicos y eclesiásticos en cada vez más creciente importancia. Ordoño I (años 850-856) repuebla Astorga, León y el valle del Miño. Alfonso III (años 866-910) ocupa el norte de Portugal hasta Coimbra, además de extender la línea fronteriza a lo largo y ancho del río Duero con las fortalezas más relevantes de Zamora, Simancas, Toro y Dueñas. Es la gran frontera natural. La defensa inmediata y evidente. La protección más directa de los reductos cristianos.¹¹

Al norte del Duero, en estas fechas indicadas, prácticamente no hay ciudades que merezcan tal nombre en la concepción que se verá tiempo más adelante (entidades autónomas y autogestionadas, no simples núcleos habitacionales: faltan la personalidad jurídica y el reconocimiento de la misma desde el exterior). Si acaso sedes episcopales con pequeños núcleos a su alrededor, muy reducidos

¹¹ Sirve como marco general, no obstante los años transcurridos, AA. VV., *La reconquista española y la repoblación del país. Conferencias del curso celebrado en Jaca en agosto de 1947*. Zaragoza, C: S. I. C. Escuela de Estudios Medievales. Instituto de Estudios Pirenaicos, 1951. Para otras experiencias peninsulares, vid. Font Rius, J. M., *Orígenes del régimen municipal en Cataluña*. Madrid, Publicaciones del Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, 1946 [aparecido inicialmente en *Anuario de Historia del Derecho Español*, n.º. 16 (1945), pp. 389-529; y n.º. 17 (1946), pp. 229-585]; y su monumental *Cartas de población y franquicia de Cataluña*. Madrid - Barcelona, C. S. I. C. Instituto Jerónimo de Zurita. Escuela de Estudios Medievales, 1969. 3 vols.; Lacarra, J. M., *El desarrollo urbano de las ciudades de Navarra y Aragón en la Edad Media*. Zaragoza, Instituto de Estudios Pirenaicos, 1950 (con nueva edición en Zaragoza, Diputación General de Aragón. Departamento de Cultura y Educación, 1991); y González, J., *Repoblación de Castilla La Nueva*. Madrid, Universidad Complutense. Facultad de Filosofía y Letras, 1975. 2 vols.

y limitados. Algún castillo y viejas fortificaciones. Poco más. O la corte donde reside el rey, que tampoco descollaría por su población.

Por supuesto, habría asimismo vida monástica, pero eremítica, que no cuaja en ciudad alguna de relieve. Dispersa, además. Se gestarían algunos núcleos de población menores en comarcas aisladas y de muy difícil acceso (aldeas, granjas, *vicos*). Las viejas villas de época tardoimperial fueron abandonadas y la población se concentró alrededor de pequeños recintos fortificados (*castros*, *castelos*). A lo largo del siglo IX, ese desierto del Duero, primer foco de repoblación propiamente dicho, ve aparecer los primeros núcleos, defensivos y de carácter militar en algunos casos, sedes episcopales en otros, que se van distinguiendo de los emplazamientos anteriores, que van creciendo de forma moderada y contenida.

Se trataría de ciudades que habían sido abandonadas y ahora felizmente son recuperadas (los casos de León, Lugo, Orense, Tuy, Braga, Mondoñedo o Astorga) o de otras de nueva fundación que alcanzarán relevancia de inmediato (Oviedo, Burgos, cabezas de sus respectivas demarcaciones, ya reino, ya condado). La repoblación va de su mano, no siempre con el rey y la corte detrás. Muchas veces son obispos y nobles los que hacen esas funciones, ampliando el reino, pero debilitando la autoridad regia. El avance de la frontera hacia el sur da pie a la aparición de nuevos baluartes defensivos, convertidos de nuevo en ciudades relevantes por su papel estratégico: al sur del reino de Asturias y León, las ya citadas Zamora, Simancas, Dueñas o Toro; por el este del reino astur-leonés, donde aparecerá el condado de Castilla (así llamado por la presencia de abundantes castillos), se restauran Amaya Patricia, Castrojeriz y Ubierna, además de asistir a la fundación de Burgos.

Ni que decir tiene que estas rehabilitaciones traen consigo estatutos privilegiados para estas villas y ciudades, así como para sus ciudadanos, en el intento claro de atraer población, en primera instancia, y luego de retenerla. Privilegios que se configuran como matizaciones o excepciones al Derecho regio y al antiguo Derecho visigodo contenido en el viejo *Liber Iudiciorum* en el orden militar, fiscal, procesal o criminal, es decir, en aquellas materias donde la renovación jurídica no se había producido y los esquemas góticos eran de más difícil—por no decir imposible—aplicación por el simple paso del tiempo o la inadecuación de la antigua normativa a las nuevas circunstancias. Los colonos, que se van asentando en tales ciudades y villas, procedentes del norte o del sur (mozárabes), van ocupando territorios por concesión del rey, de los nobles, de los obispos o de los monasterios, a veces por iniciativa propia, aprovechando esos castros, castillos o villas ya existentes desde hacía tiempo. Los pueblan, contando con los antiguos habitantes, y los van articulando jurídica y políticamente.

Bajo la égida del rey o del señor, también de sus respectivos delegados, documentadas las condiciones del asentamiento y el reparto de la propiedad y de las cargas fiscales, ciertas cuestiones comienzan a ser tratadas entre todos los miembros de esa nueva comunidad, como las referencias a la explotación de tierras y bosques colectivos, muy abundantes como es de suponer, o los asuntos de interés común o general que afectan a todo el conjunto poblacional. Ahí está el origen de esas primeras asambleas o reuniones y su sentido más evidente (lo colectivo). Estamos ya en el siglo X. Los perfiles son nebulosos y poco claros, en cuanto a dinámica y en cuanto a composición. A veces convoca el señor o su delegado; otras, no: son los mismos vecinos los que actúan *motu proprio*. No hay pautas claras a tenor de la documentación. El *concilium* se identificó de repente con la comunidad en cuyo nombre hablaba. Se funde con ella.

Así, los Fueros de San Zadornín, Berbeja y Barrio, concedidos por Fernán González en el año 955, hablan de un concilio compuesto de “varones et mulieres, senices et iuvenes, maximos et minimos, totos una pariter qui sumus habitantes”. A él concurrían, pues, todos los miembros de aquella (hombres y mujeres, ancianos y jóvenes, mayores y menores) para el tratamiento de los asuntos anteriormente indicados, a lo que se sumaría su empleo para dar publicidad a ciertos actos y negocios jurídicos (ventas, donaciones, juramentos, adopciones o prohijamientos, testamentos), y para dilucidar litigios entre los miembros de la comunidad, asumiendo funciones jurisdiccionales, con la supervisión del rey, conde o señor, según los casos. Deviene instancia jurisdiccional, como no podía ser de otra forma, si bien el juez natural tendría que dar el visto bueno a las decisiones que allí se adoptaban, respetando el orden jerárquico natural del Medievo.

El proceso descrito no se interrumpe y continúa en las centurias inmediatas. Sigue la guerra y sigue la repoblación. Diversos monasterios han procedido a repoblar vastas áreas territoriales, sobre todo, en Castilla (pero no sólo: Carracedo, Caleruega, Arlanza, Aguilar de Campoo, Valbuena, Dueñas, Carrión, Sahagún, San Andrés del Arroyo, Oña, Cardeña, Silos, Gradefes, Morerueta, San Juan de Ortega), además de magnates laicos, más mozárabes huidos de Al-Andalus. Se avanza un poco hacia el sur y se rebasa el Duero. En la frontera oriental del reino, el conde Fernán González camina hacia una Castilla independiente de León. La victoria de Simancas, en el año 939, permite repoblar Salamanca, Ledesma, Baños, Ribas, Alba y Alhandega. La frontera crece y el potencial de los reinos cristianos también.

A finales del siglo X, hay una cierta paralización del proceso de crecimiento urbano. Son los tiempos de las campañas de Almanzor que ponen en serio peligro algunas ciudades relevantes de la Cristiandad hispánica como León, Santiago o Burgos, saqueadas e incendiadas. Eso provoca un cierto despoblamiento

de las localidades fronterizas y la interrupción del flujo mozárabe hacia el norte, algo que habían auspiciado conscientemente los monarcas asturianos y leoneses de modo regular. Pero la desaparición del Califato de Córdoba (alrededor del año 1031) provocará tanto la debilidad musulmana como el rearme cristiano. La ofensiva no había hecho más que comenzar. Se incorporan importantes plazas de la Extremadura castellana como Clunia, Gormaz, Atienza, Osma y Sepúlveda (de donde surgirá el modelo del Derecho privilegiado de la frontera).

Se reconstruye León y se le dota de unos fueros especialmente privilegiados por parte de Alfonso V con la finalidad de atraer y asentar pobladores (entre los años 1017 y 1020). Las pocas ciudades que hemos podido ver a lo largo de estos primeros siglos en tanto que entidades poderosas van a verse acompañadas desde la segunda mitad del siglo XI por numerosos centros urbanos novedosos, radicalmente novedosos. La frontera se mueve hacia el sur, lo que hace que se creen nuevas localidades y se consoliden las existentes en el interior. Los escenarios son, sin embargo, varios, no uniformes. Ya no es solamente la frontera: el Camino de Santiago, con su pujanza personal, espiritual y económica, dota de todo un rosario de urbes su recorrido a partir de antiguas villas (Logroño), fortalezas (Castrojeriz, Nájera, Burgos), o monasterios (Carrión, Sahagún), normalmente impulsadas por la munificencia regia y, como tales, sujetas o sometidas al monarca.

Citemos además Santo Domingo de la Calzada, Belorado, Villafranca Montes de Oca o Villafranca del Bierzo, piezas claves en esa ruta de peregrinación. Todo se traduce en beneficiosos fueros, llenos de privilegios, inmunidades y exenciones. Lo mismo pasa con Vitoria, Miranda de Ebro, Lugo u Oviedo por esas fechas, que reciben un impulso adicional para consolidarse como entidades de relieve, lo que trae consigo un marchamo jurídico privilegiado indispensable. No se descuida tampoco la repoblación interior: Bembibre, Ponferrada, Monforte, Sarria, Mansilla, Sanabria y Benavente se dotan de textos propios en las tierras de León y Galicia (con Fernando II y Alfonso IX).

En las Extremaduras del reino, en sus territorios más extremos y limítrofes, sucede algo distinto. La toma de Toledo por Alfonso VI (año 1085) va precedida del crecimiento exponencial de urbes y ciudades como Medina del Campo, Olmedo, Cuéllar, Sepúlveda, Arévalo y Coca, así como Valladolid y Palencia en el entorno del Duero, o Sigüenza, Soria y Almazán en la zona más oriental. Tras la recuperación de la vieja capital visigoda, toca el turno a Ávila y a Segovia. Entre los siglos XII y XIII, un renacimiento urbano inunda todo este momento y las ciudades aparecen por doquier también en la costa: las cuatro villas cántabras, los territorios vascongados de Bermeo, Fuenterrabía, San Sebastián, más adelante Bilbao, etc., Avilés y Llanes en Asturias, y, en Galicia, Tuy, Bayona, Ribadeo, Vivero, Coruña o Mondoñedo, entre otras.

Son los tiempos de una repoblación concejil, que reemplaza la realizada hasta entonces de modo directo por iniciativa regia. Será el momento de esplendor de los ordenamientos forales privilegiados, de las más relevantes familias de fueros que determinan la vida jurídica de los tiempos que están por llegar. Alfonso VIII, rey de Castilla, recupera Béjar y Plasencia, además de Cuenca, núcleo de un importante ordenamiento foral privilegiado, probablemente el más célebre de todos los tiempos medievales. Lo mismo sucedió con los concejos y sus respectivos textos forales: Talavera, Escalona, Madrid, Maqueda, Zorita y Huete, bajo la influencia de los fueros de Toledo y también del conquense recién mencionado. En la llanura manchega, serán las Órdenes Militares quienes lleven el peso específico de tales labores, amén de la catedral de Toledo. En el reino leonés, Alfonso IX hace lo propio con Coria, Cáceres, Talavera La Real, Badajoz y Elvas, además de Ledesma y Ciudad Rodrigo, también recurriendo a las Órdenes Militares y a la catedral de Santiago.

La vida urbana es un hecho. La repoblación ha triunfado sin excepciones. Al amparo de los reyes, se han construido nuevas ciudades y nuevos concejos, de inmediato puestos al servicio de los primeros, pero dotados de un importante sesgo autónomo que los hará convertirse en protagonistas de los momentos sucesivos. Son ya entidades con personalidad propia, hacia dentro y hacia afuera. Son personas dependientes del rey, pero, a fin de cuentas, personas. De hecho, los fueros no se conceden ya a favor de los hombres de tal, de los ilustres varones de cual o de los pobladores de un sitio determinado, presentes y futuros, sino a favor directamente del *concilio* que asume como propio también el nombre mismo de la población de la que se trate. También se refleja esta tendencia, este cambio, en la propia conformación física de las ciudades, en su diseño, estructura y forma: mayor complejidad, mejor organización, una mayor preocupación urbanística, entre otros factores, demuestran el triunfo sin paliativos de esta renacida vida ciudadana por la que se apuesta sin contemplaciones.¹²

En este contexto, las asambleas municipales, presididas por el delegado regio en el distrito (conde, imperante, tenente, *dominus villae*) o por el representante de ese mismo delegado (el *maiorinus*, merino) cuando se tratase de los asuntos más relevantes para la vida comunitaria, van dando paso a composiciones más reducidas: de la asamblea abierta se pasa a un concejo o municipio más pequeño, con menor número de componentes por razones de operatividad y de representación. También de comodidad y de pragmatismo. De pura operatividad política. Sucede de forma espontánea o natural, dada la magnitud adquirida

¹² García Bellido, A., Torres Balbás, L., Cervera, L., Chueca, F. y Bidagor, P., *Resumen histórico del urbanismo en España*. 2ª edición aumentada. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1968, especialmente, pp. 65 ss., para tiempos medievales. También, sobre la misma temática, vid. Vidaurre Jofre, J., *Ciudad y arquitectura medievales. Morfologías imaginarias en Castilla y León, 1050-1450*. Madrid, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, 1990.

por esos enclaves que se han visto sobrepasados por los nuevos contingentes poblacionales. Ese concejo aparece ahora integrado por unos *boni homines*, hombres buenos,¹³ normalmente seleccionados por su ejecutoria militar, por su linaje familiar, por su poderío económico o por todo lo anterior, que representan a la totalidad del vecindario. Ya no hay participación común o colectiva.

Al mismo tiempo, el concejo ve incrementadas sus atribuciones, de modo implícito por la aparición de nuevos problemas a los que hay que responder, o por concesión expresa de los monarcas o de sus delegados por esa vía jurídica de los fueros y de los privilegios. Crece y vuelve a crecer la nómina de funciones. A más población, más trabajo político, mayores atribuciones, más competencias y despliegues. Esa amplitud de atribuciones provocó la necesidad de contar con unos oficiales regulares que desempeñaran tales misiones, toda vez que la asamblea, la amplia o la reducida, no lo podía hacer, oficiales nombrados por el rey o por su delegado en el distrito o villa, si bien con el tiempo pasaron a ser designados por los propios vecinos y de entre ellos mismos. Son los conocidos como *oficiales aportellados*, sujetos a las autoridades superiores del concejo (juez y alcaldes).

Todo esto se adereza con un componente jurídico relevante que ha de ser explicado de modo paralelo a la vida municipal: los fueros y cartas de población serán los instrumentos indispensables para hacer realidad esas nuevas vidas urbanas, con privilegios que hiciesen atractiva la vida en esas comunidades, ya de tipo fiscal, exenciones de impuestos y prestaciones de tipo personal.

Fueros de Villavicencio, de comienzos del siglo XI: “*Non requirant ibi homicidium, non Nucium, non Maneria, non Rausum, non Forsatarium*”, ya de tipo criminal y procesal (exenciones, medios probatorios, prendas judiciales, pesquisas, jueces propios).

Fueros de San Zadornín, Berbeja y Barrio, del año 955: “*Notum sit ab omnibus quia non habuimus fuero de pectare homicidio, neque pro fornicio, et neque pro calda, et non sayonis de rege ingreso, sed neque illis habuerunt merinos de rege fuero in Berbeia, et in Barrio, et in Sancti Saturnini*”); o el más contundente precepto XL del Fuero de León: la muerte de cualquier persona en León no permite dar fiador, salvo por cinco sueldos, con juramento de agua caldaria en presencia de sacerdotes y hombres buenos y verdaderos, si quisieran las partes; en caso de hurto, traición u homicidio probados, se defenderá por juramento y por lid de armas, ya de carácter militar reducción o limitación del servicio, posibilidad de redención, requisitos para luchar como caballero.

¹³ Carlé, M. C., “Boni homines y hombres buenos”, en *Cuadernos de Historia de España*, vol. XXXIX-XL (1964), pp. 133-168; y Cerdá Ruíz-Funes, J., “Hombres buenos, jurados y regidores en los municipios castellanos de la Baja Edad Media”, en *Actas del I Symposium de Historia de la Administración*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1970, pp. 161-206.

Fuero de Castrojeriz, de tiempos del conde García Fernández: “*Et si illo Comite tenuerit arcato, faciant se tres pedones in uno, et de uno illo asino, et vadant illos duos*”, incluso con ventajas para la adquisición de propiedades y para la defensa de las mismas (Fuero de Jaca, del año 1064, concedido por Sancho Ramírez: “*Et ubicumque aliquid comparare, vel accipere potueritis in Jaccam, vel foras Jaccam, hereditatem de ullo homine habeatis eam liberam, et ingenuam sine ullo malo cisso. Et postquam anno uno et die supra eam tenevitis sine inquietatione, quisquis eis inquietare, vel tollere vobis voluerit det michi LX solidos, et insuper confirmet vobis hereditatem*”). Los habitantes se reputaban hombres libres en el sentido de hombres no sujetos a ninguna otra dominación que la derivada de la propia vida municipal. Cuando estos conjuntos privilegiados devinieron insuficientes, los reyes tuvieron que recurrir a las inmunidades, a la liberación de lazos señoriales, o a los privilegios de autogobierno y jurisdicción, que perfilan de modo definitivo la vida municipal en los términos ya conocidos.

Eran partes del reino y partes del poder del rey, pero cada vez más emancipados de sus dominios y lejanos a su control. El objetivo que se divisa en el horizonte sería precisamente la recuperación de ese control regio bajo el argumento de recuperar esa vida jurisdiccional cedida y que se quería retornar. Hacia allí se dirigirán las tendencias políticas en los siglos siguientes cuando se impulse la autoridad regia. Pero no adelantemos acontecimientos.¹⁴

La ciudad va cobrando protagonismo y trata de absorber todo aquello situado en el *alfoz* o término de los antiguos castillos, alrededor del cual se habían ido construyendo diversas aldeas y villas, subsumidas ahora en ese nuevo núcleo urbano todopoderoso. No sin resistencias, los concejos rurales comparecientes van dejando paso a esta nueva realidad concejil urbana suprema. Sin desaparecer, pero supeditándose a los designios que proceden de ese núcleo central de donde irradia el poder, es decir, la jurisdicción (así las comunidades de villa y tierra, los grandes concejos con extensísimos términos, dominados por la villa o ciudad a la que se supeditaban las restantes aldeas allí radicadas, caso en el que estaban Salamanca, Ávila, Segovia, Soria, Cuenca, Guadalajara o Madrid).

Distinto del *alfoz* era el término, el territorio por donde se extendían las explotaciones agrícolas y bienes comunales que rodeaban a una aldea o villa. Se dividieron en distintas demarcaciones (*sexmos*, partes). Del mismo modo, se va depurando la calidad de vecino, determinada por la propiedad, la residencia y el pago de impuestos (la *pecha*). Sin embargo, no hay homogeneidad en las construcciones políticas resultantes. Depende cada municipio de múltiples circunstancias para presentar su propio aparato institucional: antigüedad,

¹⁴ La más completa exposición, a mi juicio, se debe a Carlé, M. C., *Del concejo medieval castellano-leonés*. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras. Instituto de Historia de España, 1968.

antecedentes de la ciudad, factores de su repoblación, dirección de la misma, y, sobre todo, la presencia del estatuto jurídico privilegiado que la distingue de las restantes poblaciones (aquellos ordenamientos singulares, aquel Derecho particular y propio).

De ahí la relevancia de los fueros y de las cartas-pueblas de cara a la edificación de la vida municipal y además de cara a una edificación novedosa, porque la persistencia de la tradición visigoda, ejemplificada en el *Liber Iudiciorum*, recuperado por Alfonso II en la corte de Oviedo y luego por prácticamente todo gobernante cristiano, apenas podía dar indicaciones o noticias, o simplemente regulaciones más o menos extensas, sobre un régimen municipal que nada tenía que ver con el del pasado, con un régimen que se había completamente superado por los tiempos. Si el aparato institucional gótico dependía del rey, desaparecido éste todo ese conglomerado institucional se venía abajo.

IV. El Consejo

Era precisa una reconstrucción de la vida municipal y precisamente las nuevas normas emanadas de los reyes y señores van en esa dirección: en los fueros encontramos todo aquello que no existía en el mundo visigodo, todo aquello que se necesitaba y para lo que no existía marco normativo previo. Digamos que el municipio es creación típicamente medieval, ni romana, ni visigoda, y, por tales motivos, no puede sustraerse durante los primeros siglos medievales a esa característica idea de fragmentación o dispersión organizativa que es típica de ese momento. Cada ciudad, villa o aldea se organizó como buenamente pudo, sobre la base de esa dualidad ya apuntada: un concejo, de composición cada vez más reducida por motivos lógicos, operativos y prácticos, y unos oficiales que se encargaban de ejecutar las decisiones más relevantes que adoptaba aquél. A partir de ahí, denominaciones y competencias se van combinando a partir de los diversos fueros y de las distintas regiones por donde nos vayamos moviendo, con una cierta y relativa unidad suministrada por aquellas familias forales, allí en donde pudieran existir. La distancia física respecto del rey bien pudiera ser un indicador capital para explicar la mayor o menor autonomía de estos operadores concejiles porque era clara señal de un más intenso o más reducido control político.¹⁵

De este modo referido, concejo, alcaldes, jueces y demás oficiales empiezan a operar como los órganos dominantes y preeminentes de la vida local. Esa primera asamblea comienza a ser la que se ocupe de la administración de los bienes colectivos y de las cargas fiscales y prestaciones a las que estaban sujetos los vecinos (su distribución, reparto y recaudación), más los aprovechamientos de tierras,

¹⁵ Sánchez-Arcilla Bernal, J., *Historia del Derecho. I. Instituciones políticas y administrativas*. Madrid, Editorial Dykinson, 1995, pp. 346 ss.

pastos y montes comunales, vigilancia de dehesas y montes, tareas repobladoras encomendadas al municipio, o abastecimiento de víveres con el control de pesos y medidas empleados en las transacciones que tenían lugar en el mercado o feria local, precio de los jornales, etc., con capacidad coercitiva para imponer multas e incluso penas corporales.

El concejo en pleno solía tener lugar los domingos, tras la misa, debido a la ausencia de actividades agrícolas relevantes, aprovechando la solemnidad del momento y la concentración de la población. Los tiempos rurales marcan los tiempos totales, algo que es común a toda la Edad Media. La tierra impone su dictadura y sus medidas. Podía convocarse en otros momentos de urgencia, con tañido de campanas, toque de algún instrumento y pregón incluidos, pero lo usual era esa convocatoria regular, lógica, a la que se podían sumar los oficiales y los representantes de las comunidades de villa y tierra, sin perjuicio de que algunas parroquias o *collationes* pudieran asimismo organizar sus propios concejos menores (para repartimiento de contribuciones y prestaciones personales entre sus propios vecinos).

El Fuero de León, por ejemplo, mandaba en su precepto XXIX, reunir a todos los moradores de la ciudad, de dentro y de fuera de las murallas, el primer día de la Cuaresma en el cabildo de Santa María de la Regla para establecer las medidas del pan, del vino, de las carnes y el salario de los labradores, “qualiter omnis civitas teneat justitiam in illo anno”. La autonomía municipal presentaba después otros grados de autonomía en su interior con estos resultados apuntados. Se trataba, en suma, de una cadena jerárquica de instituciones que iban desde esos primeros concejos rústicos hasta, por fin, el monarca.

Inicialmente hubo presencia de delegados del *Palatium Regis*, del rey y de su corte, como el *dominus villae*, el *prestamero*, el *senior* o el merino, aunque tendieron a desaparecer a medida que la autonomía de los concejos se incrementaba. No cabía en tal esquema. No se debe olvidar que los concejos nacen a partir de delegaciones regias, por decisión última del rey que determina la creación del enclave correspondiente y su precaria organización: el poder del municipio deriva, por ende, del poder regio. Esa idea no se desvanece nunca. Por tanto, es lógica la presencia de oficiales reales para controlar esa acción y para evitar excesos y abusos. En algunos textos se habla precisamente del “*dominus qui mandaverit willam sub potestate regis*”, el señor que gobierna la villa bajo (o en nombre del) poder del rey. Inicialmente esto es válido cuando el municipio apenas acaba de constituirse, pero la evolución hacia mayores cotas de autonomía provoca de inmediato la desaparición de estas figuras reales de un modo paulatino.

Cabe dentro de una cierta lógica institucional. Las ciudades nacidas al amparo de castillos o fortalezas tienen siempre incorporado a su gobierno a un representante de la autoridad regia o condal, aunque este cargo después fue dado

en tenencia a determinadas personas vinculadas al monarca, en uso de algunos estilos de carácter feudal o vasallático-beneficial. Estas figuras estaban bajo la dependencia directa del monarca, siendo oficios temporales y revocables por la sola voluntad de aquél. Designaba merinos, sayones, alcaldes y otros oficios concejiles, aunque desde comienzos del siglo XIII esta función parece que ha desaparecido en estos dos últimos casos citados y son los propios concejos los que proceden a la designación referida.

Son contados los fueros que reconocen a tales delegados funciones jurisdiccionales, así, por ejemplo, Logroño: “*Senior qui mandaverit illa villa, si inquisierit iudicium ad ullus populator, et dixerit: perge meum á domino nostro rex*; o Miranda de Ebro: “*Et dominus qui mandauerit uillam, si aliquis populator de ipsa uilla pecierit iudicium*. Es más: algunos fueros de la Extremadura castellana prohibían su entrada en las curias de los alcaldes cuando estos estaban juzgando reunidos, con el objeto de delimitar con claridad esferas de actuación. El *senior* se encargaría de ejecutar las decisiones reales, de hacerlas efectivas, cobrar las *caloñas*, en metálico o en especie, y demás derechos económicos vinculados a la dignidad del monarca.

Por su parte, los merinos eran ejecutores de las decisiones judiciales previas tomadas por los alcaldes de la localidad. Aparece también a su lado el *sagio* o sayón, con idéntica misión, aunque en un eslabón administrativo inferior. En las comunidades de villa y tierra, podían existir además *alcaldes*, con funciones militares. Con todas estas figuras asistiríamos a progresivas evoluciones que van en la línea de una cada vez más amplia autonomía municipal: nombramiento regio o del delegado del rey entre los habitantes del lugar (vecinos, por tanto), que da paso a una elección compartida con los vecinos o ya solamente por estos últimos en su momento final saliente, con o sin confirmación regia final, para producirse en algunos supuestos la pura y simple desaparición. En todo caso, la presencia de estas figuras está documentada en los concejos del norte peninsular, al norte del río Duero, y no tanto en los del sur, cuyo estatuto privilegiado impedía la persistencia de estas rémoras regias. Más autonomía implicaba más oficiales propios y menos dependencia respecto de la corte regia en todos los sentidos.

¿Qué podemos decir de los oficiales, superiores e inferiores? Son los protagonistas regulares de la vida municipal. Normalmente, eran elegidos por las parroquias o *collaciones*, en el ámbito urbano, o los *sexmos* en el rural, de forma anual (excepcionalmente, seis meses, como sucede en Salamanca), con posibilidad de prórrogas y de reelección (salvo turnos entre las parroquias, como acontecía en el Fuero de Soria). Todo vecino podía aspirar a estos cargos, requiriéndosele cierta capacidad de discernimiento moral (de nuevo, Fuero de Soria: “*Esse mismo dia la collación, do el yudgado cayere, den juez sabio, que sepa departir entre la verdat et la mentira, et el derecho et el tuerto, et que*

tenga la casa poblada en la villa et el caballo et las armas, et lo aya tenido el año de ante, así como el privilegio manda. Et si lo assi non toviere, que non sea juez”, misma disposición que se aplica a los alcaldes de las colaciones), con casa poblada en la villa, cristianos y, por supuesto, varones.

El arraigo era requisito esencial pues se entendía que solamente el allí radicado podía tener conocimiento completo del sentimiento de lo justo que emanaba de la localidad. No era extraño este conjunto de disposiciones y estaban en directa relación con el Derecho de cada localidad, Derecho popular, consuetudinario, surgido de la propia vida local y, por ende, conocido casi de forma natural y evidente por quienes formaban parte de la colectividad. Todos tenían un sentido de la Justicia depositado en los correspondientes fueros. Todos los conocían y, por tanto, todos podían ser jueces, sin necesidad de formación, ni de especialización, sin necesidad de una visión profesionalizada de la vida jurídica.¹⁶

En la Extremadura, por su parte, se requería además tener caballo y armas para acceder a las más altas magistraturas municipales, lo cual derivaba de la especial conformación militar de estas poblaciones de frontera, poblaciones que eran ejércitos permanentes. Estas tendencias oligárquicas, que impedían a todo el mundo acceder con naturalidad a esos puestos, fueron las que provocaron con el paso del tiempo la perpetuación de estos oficios en ciertos linajes y su monopolio por las familias locales más celebradas, en un claro proceso de retroalimentación. Más riqueza implicaba más poder municipal, el cual traía consigo más y más riqueza, y, en consecuencia, una mayor exclusión de los restantes grupos sociales menores o secundarios. Junto a ciertas exenciones personales y patrimoniales, su sueldo venía determinado por la participación en *caloñas* y ciertos derechos generados por la vida municipal, de ahí la importancia de clarificar los repartos de tales ingresos.

Por ejemplo, el Fuero de Sahagún, dado por el abad del monasterio en el año 1221, establecía que “del coto que posieren é los señores, el Concilio, é los señores aian á la metade, el Concilio el otra metade”. O en el Fuero de Medinaceli, concedido por Alfonso I de Aragón, el Batallador, de la primera mitad del siglo XII: “Que todas las colonias del señor debe aver el iudez el sietimo, el concelo aya X moravidis ora manto, et el mayordomo XX mencales”.

¹⁶ A diferencia de lo que acontecerá en los tiempos inmediatamente siguientes del Derecho Común, un mundo jurídico ya de profesionales, no de simple vocación o iluminación, complejo y compuesto, no ligado a la tierra, sino a los libros, difícil de entender, que requería estudio y reflexión, especialización y dirección por parte de maestros, de ahí el papel capital de los Estudios Generales, de las Universidades. Sobre esta cuestión, vid. la excelente síntesis de C. Garriga, “*Iudex perfectus*. Ordre traditionnel et justice de juges dans l’Europe du ius commune. (Couronne de Castille, XV^e-XVIII^e siècle)”, en *Histoire des justices en Europe*. 1. Valeurs, représentations, symboles. DIKÉ. Groupe de recherche sur les cultures juridiques en Europe, n^o. 1. Toulouse, Centre Toulousain d’Histoire du Droit et des Idées Politiques (E. A. 789). Université Toulouse 1 Capitole, 2016, pp. 79-99.

Los principales oficios en este concejo de los siglos centrales del Medioevo castellano serían los jueces y los alcaldes. El *iudex* o juez, nombre que se inspira en las antiguas magistraturas romano-góticas (el *iudex civitatis*), sería una suerte de presidente del concejo, el máximo mandatario local en orden político, gubernativo y militar. Convoca y preside la asamblea, pero sin ejercer funciones jurisdiccionales, ya que carece de atribuciones en este sentido: no obstante, lo cual, ejecuta las sentencias dictadas por los alcaldes, realiza pesquisas, prendas de oficio o a instancia de parte, o privaciones de libertad cuando fuera necesario. Técnicamente, no es un juzgador. Ante el juez se presentaban ciertas querellas o *rancuras* como modos de iniciación de algunas actuaciones procesales, pero no las guía en lo sucesivo. Dirige la milicia concejil, portando el pendón o seña del concejo, y supervisa la recaudación de *caloñas* y pechos. No es la figura central del municipio, aunque sí nominalmente.

La auténtica labor jurisdiccional la desempeñaban los alcaldes, denominación de origen árabe con el significado de “juez”. Serían los magistrados más antiguos y los primeros en surgir en atención a esas necesidades judiciales inherentes a la vida en comunidad. Aparecen usualmente en número par y juzgando de modo colegiado con posibilidad de apelación ante el *corral de alcaldes*, la *curia alcaldum*, que, presidido por el juez ya citado arriba, se reunían una vez por semana (viernes o sábados). Individualmente pueden actuar cuando se trata de asuntos de escasa cuantía, ya civiles, ya criminales. También se encargaban de controlar las prendas, custodiar presos y prevenir acciones criminales o alteraciones de la vida social de cualquier clase. Reemplazan al juez cuando estaba ausente de la ciudad, y acudían al *fonsado* y a la *hueste* para cumplimentar sus obligaciones militares.

Algunas localidades de la Extremadura presentaban asimismo alcaldes de hermandad, resultado de pactos o alianzas entre ciudades y actuantes en una suerte de Justicia intermunicipal. Otros oficiales menos relevantes son los jurados (así en Sepúlveda o en la Extremadura leonesa), similares a justicias y sayones, esto es, ejecutores de decisiones tomadas por los alcaldes; los justicias, en idéntico sentido a los anteriores, equiparados desde el punto de vista formal al juez y a los alcaldes, o encargados de las pesquisas (en Salamanca y en Soria, respectivamente). Sumemos a todos ellos los escribanos, fedatarios y custodios del padrón y del fuero, quienes dejaban constancia escrita de todo cuanto se debatía y aprobaba;¹⁷ el alférez o capitán del concejo, para el mando militar de la hueste concejil; el mayordomo o almotacén, para recaudación de pechos

¹⁷ Una de las figuras más relevantes, para la cual contamos con el trabajo de Corral García, E., *El escribano de concejo en la Corona de Castilla (Siglos XI al XVII)*. Con un prólogo del Dr. D. José Manuel Pérez-Pren-des, catedrático de Historia del Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Burgos, Excmo. Ayuntamiento de Burgos, 1987.

y tasas; los cogedores o recaudadores; los corredores, para hacer las ventas en pública subasta; los pregoneros, para los pertinentes anuncios y avisos; sayones, porteros, alguaciles, andadores, portazgueros; o los montaneros, deheseros y viñateros, quienes se encargarían de las propiedades del concejo, etcétera.

Esos “alcaldes de fuero”, los propios, los locales (pues conforme al fuero eran designados y conforme al fuero debían de ejercitar su jurisdicción) acaban siendo los jueces naturales, tras un desplazamiento paulatino que va desde los delegados del rey hasta los propios vecinos seleccionados, mediando los correspondientes privilegios, con apelaciones al *corral de alcaldes*, normalmente integrado por todos ellos, con exclusión de cualquier otra figura concejil (específicamente, el delegado del rey y, más adelante, el *iudex*).¹⁸

Algo parecido acontecería en el caso de los concejos señoriales a partir de la consagración de su inmunidad, con una relevante importancia por su proliferación en esos siglos centrales del Medievo, sobre todo en la zona septentrional de la Corona castellano-leonesa. Se copia lo que acontecía en los territorios de realengo puesto que eran los que ofrecían un modelo institucional más acabado, completo y decantado: las grandes ciudades episcopales, los pequeños concejos rurales, laicos o eclesiásticos, y las urbes dominadas por las Órdenes Militares muestran un panorama similar dentro de la diversidad de situaciones de hecho comparecientes.

En el primero de los casos, hay una ubicación a lo largo del Camino de Santiago que fomenta la presencia de francos y burgueses, lo cual da pie a un cambio social y económico relevante (no es casualidad que allí se desarrollen revueltas anti-señoriales, como sucede en Lugo, en Santiago de Compostela o en Sahagún: de nuevo, el conflicto entre las ataduras señoriales y las libertades—sobre todo, económicas— auspiciadas por estos nuevos grupos sociales). Los abades, obispos y arzobispos organizan sus propias jurisdicciones y nombran a sus *aportellados* (vicarios, jueces, merinos), mientras que en los pequeños concejos tiene lugar una cierta participación entre el señor y la asamblea, o bien se les da amplia libertad, como sucede en los concejos de señorío laico, para elegir a los vecinos que quieran para tales cargos concejiles.

En las ciudades de las Órdenes Militares (Uclés, Usagre, Zorita, Mérida, Alcalá, por citar varios ejemplos), con amplios términos y con una economía de tipo agrario, el señor, maestre o comendador, la Orden, en suma, siempre conservó el derecho a designar a estos oficiales jurisdiccionales prácticamente sin oposición y sin contestación. Lo mismo sucedería cuando del reparto de penas y tasas

¹⁸ García de Valdeavellano, L., *Curso de Historia de las instituciones españolas. De los orígenes al final de la Edad Media*. 2ª edición corregida y aumentada. Madrid, Ediciones de la Revista de Occidente, 1970, pp. 529 ss. Del mismo, su *Historia de España antigua y medieval. 2. Del siglo X a las Navas de Tolosa*. 1ª reimpresión. Madrid, Alianza Editorial, 1988, pp. 456 ss.

se tratará, conforme a los esquemas ya apuntados arriba, una de las fuentes de ingresos más importantes para esos mismos oficiales: exhaustivo control en las zonas episcopales, dando paso a una mayor colaboración o compartición en el caso de los pequeños concejos o en los de las Órdenes Militares. Los concejos señoriales aportarían más fragmentación a este orden municipal descrito. Una fragmentación, resultado directo de la confluencia de varios factores típicamente medievales, que explican asimismo la singular construcción de los reinos y de sus respectivos ordenamientos jurídicos, ya generales, ya privilegiados. Ese juego jurisdiccional, jerárquicamente fundado, daría lugar con el paso del tiempo a señalados conflictos entre la suprema autoridad del rey y la correspondiente a los diversos señores, máxime en la cuestión de los recursos y las impugnaciones de las decisiones de esos sus propios jueces señoriales.¹⁹

Como sucede para todas las cuestiones de las que nos ocupemos en tiempos medievales, la llegada del siglo XIII provoca un cambio sustancial del panorama conocido. Una relevante mutación se pone en marcha que afecta al aspecto político, institucional y jurídico. Todo viene determinado por una metamorfosis en el entramado social y económico europeo de profunda intensidad y amplias magnitudes. Una cesura que inaugura un tiempo axial de cambios y de construcciones de novedad, con capacidad para asentarse en el escenario de la cultura jurídica durante varias centurias.

Así sucederá y su largo recorrido y pervivencia lo permiten atestiguar. El renacimiento cultural de la centuria anterior, el siglo XII, aquél que dio paso a un racionalismo moderado y controlado, dentro de los dominios de la Teología, unido al crecimiento demográfico, la dominación del paisaje rural por medio de abundantes roturaciones y deforestaciones (en donde los monjes tienen una participación decisiva), la recuperación de variados enclaves a lo largo del Mediterráneo (a lo que no son ajenas las Cruzadas), entre otros factores, provocan un efecto clave desde la perspectiva social y económica, aquélla que está en la base de ese mundo tan dependiente de la naturaleza (y también de lo sobrenatural): el resurgir de las viejas rutas comerciales y, a su amparo, el resurgir de las ciudades, ahora concebidas como unidades autónomas, económicamente poderosas, jurídicamente diferenciadas del mundo rural señorializado, feudal, sometido a todo tipo de vinculaciones y restricciones, tributos y pagos. Ciudades propiamente dichas. Aquéllas de las que hablaban M. Weber o H. Pirenne: unidades políticas autónomas y autárquicas, que

¹⁹ Con sus directas y pertinentes consecuencias en el diseño jurisdiccional del reino, sobre todo, en sede de apelaciones, en directa competencia con la autoridad regia, algo sobre lo que se discutirá a lo largo y ancho de la Edad Media, incluso más allá. Vid. C. Garriga Acosta, "Jurisdicción real y jurisdicciones señoriales en Castilla: la Ley de Guadalajara de 1390", en *Avant le contrat social. Le contrat politique dans l'Occident médiéval (XIIIe-XVe siècle)*. Sous la direction de François Foronda. Paris, Publications de la Sorbonne, 2011, pp. 553-590.

deciden y que se enfrentan entre sí, que nada tienen que ver con los modelos medievales anteriores, donde apenas podían ser reputadas más que como residencias de nobles o de obispos con muy poca población, y escasa actividad de intercambio y de comunicación con otras figuras análogas.

Ahora cambia su perfil en lo cuantitativo y en lo cualitativo. Son enclaves de población abundante y son enclaves singulares desde el punto de vista político y jurídico, fronteras dentro del mismo reino, porque crean un mundo singular y propio, autorreferencial. La ciudad es ya una novedad y Europa recupera el pulso urbano de antaño, aquel romano que se miraba con nostalgia pues Roma no había dejado nunca de ser modelo de referencia: ejemplo de mundo pensado por y para la ciudad. La economía vive un proceso de internacionalización derivado de la recuperación cristiana del viejo *Mare Nostrum* y las antiguas ferias y mercados del centro de Europa renacen para alumbrar ciudades y, con esas ciudades en proceso de crecimiento, ciudadanos, burgueses, hombres nuevos que se asientan en los arrabales de murallas y fortificaciones.

La riqueza se desplaza del mundo rural a las ciudades. Junto a la tierra, hace su aparición el dinero, la renta, el capital. Un cierto protocapitalismo está en marcha. La ciudad se fortalece en su autonomía y reclama trato diferente frente a las demás partes del cuerpo político (nobleza y clerecía), tomando conciencia de su propia condición social novedosa y relevante para la vida del reino en su conjunto. Con la ciudad, la burguesía emerge con conciencia de su peso social, económico y político. Quiere participar en la vida del reino: dado que contribuye a la misma, quiere ser voz presta a ser escuchada. A todo ello sumemos la presencia del Derecho Común, el romano-canónico,²⁰ que dotaba a los reyes, pero también a los estamentos, de argumentos para caminar hacia una integración o colaboración de todas estas entidades para el gobierno competente y prudente del reino, del superior cuerpo político.

Las Cortes serán su reflejo más cumplido y la fórmula romano-canónica de que “*Quod omnes tangit ab omnibus approbari debet*” (lo que a todos atañe por todos debe ser aprobado), que figura en *C7* 5. 59. 5 y en *Liber Sextus* 5. [13]. 29, se emplea para justificar este nuevo cuerpo político completo y total que integra a los estamentos y corporaciones que anteriormente no tenían cabida en esa realidad constitucional por no nacidas o por no relevantes. Con esto se quiere decir que la vida de los reinos se convierte ahora en un baile donde danzan los reyes, los nobles, los clérigos y los nuevos burgueses, que son el motor económico de la máquina pública y de la máquina privada. Aunque el monarca era

²⁰ Ofrece una magnífica presentación de todas estas cuestiones para ocuparse finalmente del mundo jurídico, Grossi, P., *El orden jurídico medieval*. Prólogo de Francisco Tomás y Valiente. Traducción de Francisco Tomás y Valiente y Clara Álvarez Alonso. Madrid, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 1996; y, del mismo autor, *Europa y el Derecho*. Traducción castellana de Luigi Giuliani. Barcelona, Editorial Crítica, 2007, pp. 19 ss.

el árbitro de la situación, no por ello va a tener a su lado incondicionalmente a esos estamentos que combatirán entre ellos y también con la Corona en arduas negociaciones interminables para arrancar privilegios, compromisos, acuerdos y demás premios o recompensas. En la ciudad está el futuro; está la riqueza. Por eso los reyes ansían a controlarlas. Es lo que vamos a contemplar a partir del siglo XIII. Una lucha abierta entre ciudades que pretenden seguir siendo libres y los reyes que quieren cercenar esa libertad derivada bajo el argumento de hacer caja en provecho de los reinos y de sí mismos con la excusa de la jurisdicción como elemento decisivo.²¹

Observamos también en ese siglo XIII un cambio de roles o de protagonistas. Los debilitados reinos de origen germánico, nacidos de la descomposición del Imperio occidental, acuciados por dinámicas feudales debilitadoras, habían dado paso durante los primeros siglos medievales a un dominio eminente de las dos grandes instancias políticas superiores de ese momento: Papado e Imperio. Esos eran los referentes políticos durante buena parte del Medievo, cada uno de ellos además con su respectivo arsenal ideológico y también jurídico, enfrentados entre sí de modo agonístico. Sin embargo, los siglos XII y XIII marcan un proceso de consolidación de los reinos, digámoslo así, “nacionales”.²²

Fronteras perfectamente perfiladas y estabilizadas, paz generalizada en sus tierras, problemas internos resueltos en apariencia, dinastías indiscutidas, pactos con las noblezas y clerecías, etc. Los reyes emergen ahora como auténticos poderes que se van a enfrentar, desde el punto de vista del ámbito temporal o terrenal, a las anteriormente intocables autoridades, apoyándose indistintamente en unos y otros. Pactando con el Papado en ocasiones, con el Imperio en otras, lo cierto es que los reyes son los grandes triunfadores del momento a lo que ayuda ese Derecho Común que consiguen leer e interpretar en su provecho. No se olvide que su base era el Derecho romano, aprobado por Justiniano, y que una lectura de este tipo podía reemplazar la referencia al emperador por la remisión al rey, con transferencia total de todos los poderes de una instancia a la otra (lo hace Alfonso X en Castilla, por ejemplo, a través de las *Partidas*). Con ello, el rey ganaba poder claramente de cara al interior y de cara al exterior.

Debilitaba al emperador con la exención imperial y ese rey que no reconoce superior en lo temporal, transformado en emperador en su reino (la archiconocida decretal *Per Venerabilem*), algo a lo que se acogen monarcas variados, cuestionaba al Papado con ciertas querencias hacia Iglesias “nacionales” (de nuevo, Alfonso X regula en las *Partidas* instituciones eclesiásticas, siguiendo

²¹ García de Valdeavellano, L., *Orígenes de la burguesía en la España medieval*. Edición y estudio preliminar de José Manuel Pérez-Prendes. 4ª edición. Madrid, Colección Austral Espasa-Calpe, 1991.

²² Pérez-Prendes, J. M., *Instituciones medievales*. Madrid, Editorial Síntesis, 1997.

en ocasiones los dictados del Derecho canónico, pero no siempre: ahí está el patronato real a modo de contrapunto), y buscaba una clara hegemonía sobre los cuerpos sociales de su respectivo reino, fundamentalmente, nobles y señores, para lo cual el Derecho y la Justicia serían dos de sus elementos capitales, de cara a intervenir en los respectivos distritos gubernativos de aquellos. Las ciudades no podían quedar al margen de este proceso, máxime cuando se habían convertido en las abanderadas de una nueva forma de realidad social y económica, también política, dentro del reino. En ellas, estaba el futuro y, con él, la esperanza.²³

La vida municipal había cambiado mucho respecto a lo que había sido en los primeros siglos medievales. Nada quedaba del viejo concejo abierto. Lo que subsistía era esa ya mentada asamblea municipal (concejo, cabildo) y un elenco cada vez más amplio y poderoso de oficiales ya examinados páginas arriba, dentro de la disparidad general. Una cosa era el norte, muy señorializado; otra el sur, apenas recuperado en la primera mitad del siglo XIII con Fernando III y Alfonso X; otra más el centro aglutinado alrededor del Duero y del Tajo con el modelo de ciudad de Toledo. Aquí se había combinado la presencia regia con unos ciertos privilegios de autogobierno más extensos que los septentrionales.

El gobierno de las ciudades, sobre todo las de las Extremaduras, había quedado en manos de diversas oligarquías que se repartían los cargos, oficios y prebendas, y, con todos ellos, las riquezas municipales. Privilegios y franquicias daban autonomía amplia a los municipios, y contra eso los reyes nada podían hacer, salvo recorrer el camino inverso, esto es, alterar la tendencia. Se trataba, entonces, de encontrar los mecanismos específicos que permitiesen una intervención provechosa para la Corona que respetase al mismo tiempo la “Constitución” política del reino, la que representaba ese viejo Derecho por todos asumido y respetado, las costumbres, los fueros y demás materiales jurídicos.

El proceso no fue sincrónico porque cada ciudad o villa tuvo sus particularidades y vicisitudes, tanto en su evolución ascendente como en este nuevo episodio que conducía a la decadencia política por causa de los embates regios. En algunos casos, el tránsito hacia el concejo reducido fue brusco y traumático, mientras que en otros lugares operó de forma natural a lo largo de varias décadas, de modo lento, pero continuado. Lo cierto es que un nuevo vocablo hace su aparición en el escenario institucional: el “Regimiento” con su complemento “y la Justicia”, amén de otras voces como “Ayuntamiento”, “Municipio” o “Consistorio”. El Regimiento lo conformarían los regidores, acompañados de los antiguos oficiales encargados de la Justicia (alcaldes ordinarios o de fuero,

²³ Ladero Quesada, M. F., *Las ciudades de la Corona de Castilla en la Baja Edad Media (Siglos XIII al XV)*. Madrid, Arco Libros, 1996; y AA. VV., *La ciudad medieval. Aspectos de la vida urbana en la Castilla bajomedieval*. Valladolid, Universidad de Valladolid. Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial, 1996.

alcaldes mayores, corregidores). También se siguió empleando la voz “Concejo”, aunque predominan las anteriormente mencionadas.

Ese tránsito se ha producido por varias causas: incremento de la población en ciudades y villas; la propia dinámica social que rompe con las ideas de una estricta igualdad (jurídica y social), tal y como la diseñaban las cartas de población o los fueros en sus inicios, con prohibiciones de que fuera a vivir a determinadas villas y lugares nobles o eclesiásticos (estamentos privilegiados); la guerra como elemento que crea distinciones sociales evidentes (caballeros villanos, caballeros de cuantía o cuantiosos, “de premia” o “de alarde”), con más ingresos y más privilegios, del mismo modo que en otros concejos, más burgueses, la actividad económica es la que ha dado lugar a esas distinciones: hay una estratificación o estamentalización lógica que ha conducido a romper esa supuesta igualdad inicial; diferencias marcadas entre los entornos urbanos y los entornos rurales, a cuyos habitantes se les niega cualquier suerte de participación política (se dominan así los *alfoces* o términos desde la ciudad principal); mayor rigor, en un sentido de más control, para aceptar a los nuevos vecinos; paralización de los elementos que determinaban la movilidad social, como la guerra, toda vez que el Islam va siendo derrotado sin contemplaciones y la frontera se aleja, etcétera.

Todo esto provoca que esos “hombres buenos”, los *boni homines*, los *probi homines*, acaben por convertirse en los dominadores de la situación y sean los que se acaben haciendo con los resortes todos de la vida política municipal. Controlan la asamblea, que deja de reunirse con regularidad, controlan los oficios municipales, nombrados entre ellos mismos, las aldeas del *alfoz*, los recursos económicos, los bienes del concejo, etc. Su situación económica ha dado pie a una situación jurídica de privilegios. Hay un claro proceso de “aristocratización” con todo lo que ello comporta: los concejos se convierten en un coto cerrado de linajes locales con sus clientelas que los acompañan.

Esos grupos sociales quisieron negociar con la Monarquía para el reconocimiento de su nueva situación jurídica: participar en las Cortes, participar en la toma de las decisiones más relevantes, participar en las cuestiones económicas regnícolas, consolidar su situación interna mediante reconocimiento regio (algo que no debe dejar de ser señalado porque el rey seguía siendo el centro de este universo político): querían ser oídos y colaborar a través de los cauces de gobierno que se conocían en tales tiempos. De otro lado, los reyes fueron conscientes de la importancia de participar en el gobierno urbano —o, cuando menos, de influir en él— para nombrar, por ejemplo, alcaldes (así, el Fuero Juzgo y el Fuero Real, allí donde se concedieron, otorgaron esta facultad al rey por encima de cualquier otra posibilidad local previa).

Con ello, se decía, era mejorada la Justicia, pero se contrarrestaba el poder de las oligarquías locales, lo cual era la otra cara de la moneda, una moneda que se quería circulase de todos modos. Todo se hacía bajo el argumento de la “Mayoría de Justicia”, que correspondía al monarca de forma indiscutible como suprema jurisdicción, bajo la explicación de que se había producido una “mengua”, una aminoración, una disminución de los mínimos éticos exigidos al buen gobernante, una falta o ausencia de la Justicia dentro de la correspondiente localidad.²⁴

Si el fuero permitía ese nombramiento a favor del rey como garante de la tal Mayoría, no había ningún problema práctico. Cuando no había tal posibilidad normativa, los reyes acudieron al nombramiento de *alcaldes de salario*, *veedores* o *enmendadores*, modo excepcional de intervenir por tiempo limitado en la vida institucional local. Aprovecharon también los monarcas las luchas internas dentro del marco ciudadano entre caballeros y pecheros, o entre facciones nobiliarias, para incidir en dicha presencia monárquica, de oficio o a instancia de las partes, con el objetivo de restablecer el orden ciudadano. También los alcaldes extraordinarios podrían caer en esta posibilidad, siempre con la conciencia de provisionalidad, como las Cortes indican reiteradamente: finalizada la intervención, recuperada la normalidad, esos alcaldes regios desaparecían y volvía el pulso regular en la vida municipal. Pero con unos monarcas que habían logrado monopolizar la vida jurisdiccional y hacer constar su clara presencia. Las quejas de las Cortes, en tiempos de Sancho IV y de Fernando IV, contra estos alcaldes regios, anómalos desde la perspectiva local, prueban su recurrencia y los efectos negativos que provocaban en las ciudades porque descoyuntaban todo su entramado institucional propio. En el horizonte inmediato estaba la consolidación del Regimiento y la pérdida consecuente de autonomía municipal, derivado de lo anterior. Los privilegios tenían que ser sometidos a revisión en provecho del intervencionismo regio.

Fue en los concejos andaluces, los organizados tras las labores de reconquista de Fernando III siguiendo el cauce del Guadalquivir, en donde surgió el Regimiento como tal, unos concejos que estaban bajo férreo control regio y que nunca llegaron a tener la autonomía de los de las Extremaduras, concejos que los reyes construyen desde abajo, en su provecho y sin oposición sustancial, sino con la leal colaboración de todos los estamentos que los iban a asaltar y a hacer suyos.²⁵

²⁴ Garriga, C., “La Ley del Estilo 135: sobre la construcción de la *Mayoría de Justicia* en Castilla”, en *Initium. Revista Catalana d’Història del Dret*, n.º. 15 (2010) (*Co gallo do Xubileo*), pp. 315-406, especialmente, pp. 381 ss.

²⁵ AA. VV., *La ciudad hispánica en los siglos XIII al XVI (Actas del Coloquio celebrado en La Rábida, septiembre de 1981)*, en la revista *En la España Medieval*, n.º. 10 (1987). Madrid, Editorial de la Universidad Complutense, 1987. Tomo III, dedicado específicamente a las ciudades andaluzas.

Hay que insistir en esa relación compleja que se da inexorablemente entre el intervencionismo regio, de un lado, y el cuestionamiento de las libertades municipales, de otro. En la mayor parte de los concejos, por vías variadas, se había logrado el tránsito hacia esos modelos cerrados o reducidos, en unos casos por usurpación, en otros por consenso. Lo cierto es que la situación precisaba de un refrendo y el único que podía refrendar el *statu quo* era el monarca. Claro que no lo iba a hacer a cambio de nada, de modo gratuito. Aquí es donde comienzan las negociaciones y las transacciones. El Regimiento lo que hace es consolidar la situación jurídica e institucional inaugurada en el siglo XIII: la toma del poder municipal por las oligarquías municipales.

Alfonso XI, el monarca que dirige los destinos de Castilla y León en la primera mitad del siglo XIV, no sólo apoyaría la creación de Regimientos, sino que los respaldaría por medio de nombramientos reales dirigidos a sus variados componentes y oficiales. En el caso castellano, no específicamente andaluz, el monarca estaba embarcado en la campaña del Estrecho, momento difícil desde el punto de vista económico y militar, lo que hacía que dependiese muy mucho de las milicias concejiles suministradas por los municipios castellanos. De ahí, el trato preferente y privilegiado que dispensará a las ciudades, el cuidado, mimo y tacto con el que son tratadas aquéllas. El Regimiento es la conclusión de una evolución y decantación social dentro de cada municipio: no fue fruto de una alianza de las ciudades y el rey para combatir a la nobleza, dado que estaba alumbrando nobleza urbana también, ni fue una operación de deliberado derribo de las libertades municipales, aunque al final sucediese, así como consecuencia, querida o no. Se restringían los derechos, libertades y privilegios de los vecinos, ante ese imparable proceso oligárquico, pero no se alteraba para nada la autonomía del municipio como tal, de cara al exterior, en su vida externa. Seguían siendo entidades con plena personalidad, gobernadas por sus propios vecinos.

La otra pieza que Alfonso XI implantó para lograr ese dominio sobre los territorios concejiles fueron los corregidores, de origen portugués. Aparentemente, podría pensarse en una razón de ser diversa: el Regimiento responde al intento de potenciar la política concejil sobre la base de oficiales locales propios; el corregidor obedece a una externalización de los controles sobre el gobierno municipal. El primero es una profundización en la vida local, pero con refrendo regio y lógicas contraprestaciones; el segundo es resultado directo de una acción que excluye la vida local regular, situándola en un contexto de excepcionalidad del que se puede salir o no, a juicio del propio monarca y de sus atributos jurisdiccionales puestos en funcionamiento.

Esto en apariencia, decimos, porque no es exactamente, así como sucedió. No se produjo de forma alternativa u opcional. La creación de Regimientos fue

realizada de modo paulatino en tierras de Andalucía: Arjona (1326), Sevilla (1327), Córdoba (1328), Baeza (1341), Jerez de la Frontera (1345), Écija (1345), etc. Eran concejos jóvenes, ciudades apenas recuperadas a los musulmanes, donde no había ningún tipo de modelo municipal previo al que superponer el nuevo o que fuese refractario a éste, por lo que la libertad organizativa del rey fue máxima, total y ejecutada en su provecho. No había rechazos, ni oposiciones. El rey se había reservado los principales oficios y la “Mayoría de la Justicia” a su favor. En la década de los años 40 de la misma centuria, comenzaron a implantarse Regimientos, tras pactos con las correspondientes oligarquías, en las tierras castellanas y leonesas: Zamora (1342), León (1344), Segovia (1345), Astorga (1345), Burgos (1345), Madrid, (1346), Plasencia (1346), etcétera.

Lenta, pero inexorablemente se seguía con esta clara política de fortalecimiento regio sobre la base de acuerdos. En cierta forma, el Ordenamiento de Alcalá, del año 1348, donde se reforma la vida jurídica de manera intensa y extensa (sobre todo, lo judicial y lo procesal), marcará un punto de inflexión. De nuevo, el acuerdo, la negociación entre el rey y los estamentos lleva a fijar unos marcos de actuación donde se tratan de encajar el Derecho regio con (o frente a) los Derechos locales, pero, sobre todo, donde se buscan jerarquizar las diferentes jurisdicciones, con especial incidencia en la señorial. Alfonso XI cede para ganar protagonismo y fortalecer sus resortes de poder. A un rey poderoso debe corresponder una primacía jurisdiccional indiscutible (de nuevo, la “Mayoría de Justicia”), del mismo modo que un acatamiento de sus disposiciones, tanto las novedosas (las aprobadas en las Cortes) como el anciano Derecho de los antepasados (las *Partidas*, especialmente) por encima de los Derechos tradicionales, aparentemente reconocidos y respetados (aunque eso no fuera del todo cierto). Para continuar con todo ello, había que dar el paso hacia las ciudades y tomarlas al asalto, en sentido figurado. La voz del rey tenía que ser escuchada en los enclaves urbanos. El Regimiento había sido un primer paso bastante notable y exitoso.

En las ciudades donde esto no fue posible, es decir, donde no cupo el pacto con las oligarquías locales para refrendar las nuevas formas municipales, Alfonso XI procedió con el mismo instrumento que había empleado de modo regular su abuelo, Sancho IV (jueces reales bajo la condición de alcaldes *veedores* o *enmendadores*). Más adelante llegaron los corregidores de los pleitos de justicia, bajo el argumento relevante de la “mengua” de esa Justicia, de su disminución y, con ella, del riesgo que para la vida municipal suponía tal minoración peligrosa. Era ésta la única forma de intervenir de forma respetuosa con los privilegios y fueros de la respectiva localidad. El Regimiento había sido el resultado de un pacto, de un acuerdo, de una composición; el corregidor era la respuesta a la ausencia de pactos, era la imposición definitiva por parte del monarca de la

solución intervencionista en provecho siempre de la Justicia, que era él mismo. La lógica se reduce, por tanto, a una sola posibilidad: o pacto (Regimiento), o intervencionismo regio (Corregimiento).²⁶

Desde entonces esta figura, que se consideró inicialmente como algo extraordinario, eventual, urgente y ocasional, dirigida a restablecer la normalidad institucional en el concejo, se insertó de modo definitivo en el organigrama municipal. Fue una instancia más, acaso la mayor, la más relevante, superpuesta a las alcaldías existentes, aunque tendrá que atravesar ciertas vicisitudes para su consolidación: la muerte prematura de Alfonso, en el año 1350, impidió su consolidación. Pedro I, su sucesor, apenas hizo uso de ella, al ser las ciudades el más fuerte apoyo con el que contó este monarca en sus luchas dinásticas con los Trastámara. Los tiempos inciertos que siguieron al cambio de familia reinante (Enrique II y Juan I) no dieron lugar para más. Por eso, no será hasta el reinado de Enrique III, en el tránsito del siglo XIV al XV, cuando vuelva a emerger en el panorama castellano-leonés y acabe por extenderse a las más importantes ciudades de realengo.

V. El Regimiento

La situación es ya diferente: el Regimiento ha terminado por imponerse y consolidarse en las ciudades regias, incluso en las señoriales, pero se recordaba la eficacia del corregidor, su valor como arma de combate directo para apropiarse de los resortes locales del poder, como voz directa del rey, y su mejor juez. Ahora era remunerado por el concejo. Con mayor frecuencia comparece en los reinados de Juan II y de Enrique IV, para lograr su consolidación institucional definitiva con los Reyes Católicos y sus *Capítulos para corregidores y jueces de residencia* (año 1500), en vigor hasta los tiempos de Felipe IV (año 1648). En esos años finales del siglo XV, las principales ciudades de realengo de la Corona tenían su corregidor designado por los reyes. Un éxito indiscutible. Faltó, como regla general y en sus inicios, en el modelo indiano o americano, donde se tomó la organización municipal castellana más pura y más antigua. Esta problemática descrita no podía darse en el Nuevo Mundo. Pero las luchas urbanas determinaron la final presencia de esta figura, reiterando la pertinencia del esquema castellano con todos sus aditamentos, si bien con matices dependiendo del virreinato donde nos moviésemos.²⁷

²⁶ Monsalvo Antón, J. M., “Poder político y aparatos de Estado en la Castilla bajomedieval: consideraciones sobre su problemática”, en *Studia Historica. Historia Medieval*, n.º. 4 (1986), pp. 101-169. Ahora, de nuevo, del mismo autor: *La construcción del poder real en la Monarquía castellana (Siglos XI-XV)*. Madrid, Marcial Pons Historia, 2019.

²⁷ Mitre Fernández, E., *La extensión del régimen de corregidores en el reinado de Enrique III de Castilla*. Valladolid, Universidad de Valladolid. Facultad de Filosofía y Letras, 1969; González Alonso, B., *El corregidor castellano (1348-1808)*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1970; Bermúdez Aznar, A., *El Corregidor en Castilla durante la Baja Edad Media*. Murcia, Universidad de Murcia. Departamento de

Teniendo en cuenta, pues, la diversidad tipológica (modelo foral toledano alrededor del Tajo, municipios andaluces, municipios de las Extremaduras, municipios de la Meseta norte, concejos señoriales, etc.), habría que diferenciar ahora, a partir del siglo XIV, entre alcaldes ordinarios, de fuero o foreros (los típicamente locales, de nombramiento concejil) frente a los oficiales jurisdiccionales impuestos por el rey, como son los corregidores, los asistentes y los alcaldes mayores. Estos últimos eran los menos, por lo que lo usual y mayoritario, era la ausencia de delegados regios hasta que paulatinamente, a lo largo del arranque del siglo XV, se fueron imponiendo bajo la forma de corregidores, como se ha tenido ocasión de explicar. Los primeros fueron articulando soluciones intermedias para su nombramiento (propuesta del concejo y selección regia posterior), con duración anual (*alcaldes cadañeros*), aunque acabó por triunfar la voluntad del monarca, de una u otra manera.

En Burgos eran nombrados por el rey entre vecinos con más de diez años de residencia, en número de seis y con salario de mil maravedíes. En Zamora o en Cuenca, los alcaldes ordinarios, designados por los vecinos inicialmente, pasaron a ser nombrados por el corregidor y a actuar prácticamente como sus ayudantes, con dependencia jerárquica (los regidores terminan por erigirse así en tribunal de apelación). En Sevilla, la Justicia local era regia: seis alcaldes ordinarios, elegidos por los vecinos anualmente entre caballeros y hombres buenos, por mitades, dictaban sentencias que se apelaban ante los alcaldes mayores, de nombramiento regio y tipología nobiliaria. Su posición regular o normal podía ser interrumpida por la presencia de los ya citados *alcaldes de salario* o de los corregidores, más adelante. En esos casos, pasaban a ser designados los primeros por el nuevo corregidor como autoridad central, sin respetar los principios de anualidad y colegialidad. Podía haber también alcaldes de las alzadas para las apelaciones, a los que no afectaba la presencia del corregidor.

En otras localidades, esa función la desempeñan el *corral de los alcaldes* o el propio Regimiento como tribunal competente para tales lides. Alcaldes especiales había también en ciertos lugares: los de Hermandad, alcaldes de aguas y de acequias (Granada), o alcaldes de la Mesta (México), entre otros ejemplos. Además de los ya mencionados alcaldes mayores, en los municipios que seguían

Historia del Derecho, 1974; Lunefeld, M., *Los corregidores de Isabel La Católica*. Traducción de Leonor Vernet Martínez. Barcelona, Editorial Labor, 1989; Pérez-Prendes, J. M., “El rey en la ciudad. Los corregidores (historiografía y comentarios)”, en *Torre de los Lujanes, Boletín de la Real Sociedad Económica Matritense de Amigos del País*, n.º 45 (2001), pp. 145-154; y Sánchez-Arcilla Bernal, J., “Algunas consideraciones acerca del origen de los corregidores en Portugal y España”, en *Justicia y Derecho Tributario. Libro Homenaje al Profesor Julio Banacloche Pérez*. Carmen, Julio y Begoña Banacloche (coords.), Madrid, La Ley. Grupo Wolters Kluwer, 2008, pp. 801-820; y “Fernán Martínez de Bonilla, corregidor de Cuenca. Algunas reflexiones sobre el oficio de corregidor”, en *Estudios de Derecho Privado en homenaje a Juan José Rivas Martínez*. Agustín Pérez-Bustamante de Monasterio (Director). Ángel Valero Fernández-Reyes y Antonio Pérez-Coca Crespo (Coordinadores autores españoles). Leonardo B. Pérez Gallardo (Coordinador autores hispanoamericanos). Madrid, Editorial Dykinson, 2013. Tomo II, pp. 1.485-1.511.

el modelo de Toledo y en los andaluces, nombrados por el rey y de condición nobiliaria, actuando como órganos de apelación no sólo para la localidad concreta donde habían sido nombrados, sino también para otras aldeñas.

Pero lo que queda realmente y lo que está llamado a perpetuarse, el núcleo duro de la vida municipal, es el Regimiento: compuesto de un número variable de regidores (de dos a doce, si bien en las grandes ciudades llegaban a los veinticuatro, como sucedía en Sevilla, de ahí que se les conociesen también como *veinticuatro*, sinónimo pleno, aun cuando no se diese ese número de ediles en el respectivo concejo). En Madrid, eran ocho, después acrecentados a dieciséis, bajando después a doce. Málaga, una vez conquistada, recibe un Regimiento con trece puestos en 1489. Granada, en el año 1500, se organiza como Sevilla con veinticuatro concejales. La tendencia fue el acrecentamiento.

El nombramiento correspondía al rey, algo que debió suceder en los primeros tiempos con Alfonso XI, con normales designaciones directas por parte del monarca. Sin embargo, muy pronto fue cambiado por fórmulas combinatorias: el Regimiento proponía y el rey aceptaba, sin perjuicio de lo cual el monarca podía nombrar libremente a quien quisiese, incluso no vecinos, y para varias regidurías. También en los comienzos del sistema, el nombramiento no tenía límite temporal: era a voluntad del monarca, con posibilidad de revocación, hasta convertir los cargos en vitalicios. Algunas localidades intentaron que el puesto se renovase todos los años (*regidores cadañeros*). No son infrecuentes las concordias y acuerdos para repartirse entre pecheros y oligarquías, pecheros y caballeros, por mitades, los correspondientes puestos concejiles.

Estos documentos se incorporan, junto con las ordenanzas, al Derecho propio de cada ciudad. Se hace en Logroño (mitad de las regidurías se renovaban anualmente y las otras eran vitalicias o perpetuas), en Madrid (ocho regidurías correspondían a caballeros y escuderos y sólo dos a “buenos hombres pecheros”) o en Sevilla (de las veinticuatro regidurías, la mitad era para hombres buenos y la otra mitad para caballeros, a diferencia del caso malacitano donde sólo tenían cabida los caballeros). En una tendencia típica del Antiguo Régimen, donde público y privado no acaban de perfilarse con claridad, las regidurías terminarán por patrimonializarse, esto es, terminan por ser compradas y vinculadas a una determinada familia local.

Comenzaron con renunciaciones a favor de hijos y parientes, lo que hacía que nunca se extinguiese el mandato bajo esta ficción *mortis causa*, esto es, se lograba insertar en el círculo familiar determinados puestos municipales como un bien más. Por vía sucesoria o contractual se disponía plena y perfectamente de ellos. Esto hizo que, en tiempos modernos, se viese en estas transacciones una interesante fuente de ingresos para la Hacienda regia. P. ej., creando nuevas regidurías, cuyos salarios corrían por cuenta del municipio y que éste solicitaba

se “consumieran”, entregando a cambio una cantidad estimada por la posible venta; en ocasiones, eran los concejos quienes compraban “por composición” al monarca el oficio para recuperar la facultad de proponer a perpetuidad a sus candidatos; por fin, podían ser redimidas al ser compradas a sus titulares y devueltas a la condición electiva originaria.

¿Qué hacía este Regimiento? ¿De qué se ocupaban todos estos regidores? De todo lo que pudiera incluirse dentro del rubro de lo gubernativo (lo *económico* o *doméstico*, esto es, lo que no implicaba ejercicio de poderes jurisdiccionales). Todo, salvo, claro está, la jurisdicción en sus correspondientes límites (esos eran territorios dominados por los corregidores y por los alcaldes): representaban a la ciudad ante el rey como cauce de comunicación con el mismo o ante cualquiera otra institución; elección de los oficios concejiles no enajenados y de los oficiales menores; designación de procuradores para las Cortes, si la ciudad tenía voto en ellas; función normativa junto con el corregidor para hacer bandos de buen gobierno u ordenanzas, además de custodiar el antiguo fuero; concesión de la vecindad y privilegios especiales, lo que daba pie a la creación de sólidas y fuertes clientelas; abastecimiento de la ciudad; control de mercados, pesas, medidas, precios, emolumentos y salarios; regulación de los gremios; obras públicas y cuestiones urbanísticas; administración de los bienes comunales y de los bienes de propios (montes, dehesas, bosques, acequias, pozos, aguas, pastos, prados, etc.), así como la caza y la pesca; imposición de arbitrios y contribuciones; repartimiento de los servicios votados en Cortes; sanidad e higiene; festejos públicos y privados, que deben autorizar; instrucción pública; beneficencia, limosnas, ayudas, actos religiosos y un largo etcétera.²⁸

No acababa aquí la vida municipal. Otros oficiales menores, nombrados por medio del sistema de insaculación entre los vecinos, fueron los jurados, en número variable, que fiscalizaban la labor de alcaldes y regidores, también llamados procuradores del pueblo, acusadores o *afrontadores*, con funciones relevantes de cara a elaborar el padrón o a distribuir las obligaciones militares de los vecinos; el ya conocido escribano del concejo; el alguacil mayor, para ejecutar las sentencias; el mayordomo mayor o de propios y rentas, con su contador y su depositario; el mayordomo de pósitos o el de jurados, entre otros. Para cumplir las ordenanzas municipales estaban los fieles ejecutores, en número variable y encargados de cuestiones tan diversas como pesos y medidas o el abastecimiento de distintos productos. Completan esta nómina almotacenes, veedores, guardas de montes y de viñas, el letrado del concejo, el procurador,

²⁸ Porras Arboledas, P. A., “Los medios de gestión económica en el municipio castellano a fines de la Edad Media”, en *Cuadernos de Historia del Derecho*, n.º. 3 (1996), pp. 43-98.

el alférez, el físico (médico), el bachiller de gramática (como maestro), alarifes, porteros y pregoneros.²⁹

Ahí y así estaban cubiertos todos los flancos de la vida pública municipal. Para las cuestiones jurisdiccionales y siendo la Justicia imperativa tarea de los monarcas, eran sus oficiales directos (los corregidores) o indirectos (los alcaldes, vinculados a los fueros originarios de las localidades concedidos por los monarcas) quienes tenían ese cometido en primera y segunda instancia, para toda suerte de pleitos en lo civil y en lo criminal. Para el gobierno doméstico interno, aquél que no requería de jurisdicción y, por tanto, que no precisaba de trámites procesales, esa pléyade de oficiales descritos se ocupaban de todas y cada una de las misiones referidas, dedicadas, sobre todo, a la consecución de la mayor estabilidad en la dinámica social y de la mejor calidad de vida para todos los habitantes de la villa o ciudad, con un modo de decisión que eludía esquemas procedimentales y conducía a una mayor celeridad en la ejecución de las medidas adoptadas.

Este modelo, no sé si exitoso o el mejor de los posibles, pero sí perfectamente consolidado y de eficacia contrastada, fue el que tuvo en mente Hernán Cortés cuando traslada en 1519 esa pieza concejil castellana al ambiente mexicano, aunque sus motivaciones fuesen más por la línea de la emancipación respecto a Velázquez y por la reivindicación del poder del rey como fuente originaria de toda jurisdicción. La municipalización había comenzado y la colonización se ejecutó sobre esa base municipal, única forma de organizar de modo correcto el territorio y el gobierno. Era la solución que se tenía presente y la que mejor se adaptaba a la singularidad americana sin lugar a dudas. Por eso, México, la Nueva España, América toda, fue una sucesión de ciudades y, por tanto, de concejos como los castellanos que hasta aquí he tratado de explicar con brevedad (y espero que también con claridad).



²⁹ Dos de los más completos trabajos sobre este municipio consolidado, a caballo entre tiempos medievales y modernos, son los de Losa Contreras, C., *El Concejo de Madrid en el tránsito de la Edad Media a la Edad Moderna*. Madrid, Editorial Dykinson, 1999; y Polo Martín, R. M., *El régimen municipal de la Corona de Castilla durante el reinado de los Reyes Católicos: organización, funcionamiento y ámbito de actuación*. Madrid, Editorial Colex, 1999, a cuyas selecciones bibliográficas remitimos.