

2

El régimen municipal en la Corona de Aragón en tiempos del primer municipalismo novohispano

CARLOS TORMO CAMALLONGA

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA-ESTUDI GENERAL

SUMARIO. *Introducción; I. Como punto de partida; II. Corona de Castilla; III. Corona de Aragón; IV. Epílogo o el gobierno municipal novohispano; Resumen.*

Introducción

Los inicios de la Edad Moderna son momentos capitales en el proceso de consolidación de las ciudades europeas. Será clave a estos efectos el paulatino arraigo de una economía mercantilista, comercial y financiera, así como su incidencia en un ordenamiento jurídico que debía ofrecer respuesta a los retos que este nuevo marco de convivencia planteaba. Hablamos de un derecho, en transformación, que tendrá que ofrecer respuestas a la readaptación que estaba experimentando el juego de poderes principales que hasta ese momento tejían las estructuras institucionales, especialmente el poder local y el real. Y es ahora precisamente, es en estos momentos de evolución y transición económica, social, política y jurídica, cuando, con la llegada de Hernán Cortés a las playas de lo que hoy es el estado de Veracruz, en abril de 1519, se funda la Villa Rica de la Vera Cruz, primero como un simple campamento militar, pero ya bien pronto como comunidad jurídica o municipio, con su propio cabildo.¹

No vamos a hablar aquí de los entresijos políticos de la fundación misma del municipio de Veracruz, el primero en constituirse y organizarse como tal en lo que sería el reino de la Nueva España. Tampoco vamos a hablar de las argucias legales de las que se hizo uso para dicho efecto. Sobre estas cuestiones ya hay mucho escrito. Lo que nos proponemos aquí es dirigir nuestra mirada hacia el municipio peninsular, hacia su gobierno, al que se supone que era o

¹ Las fechas exactas de ambos hitos, y muy especialmente del segundo, es todavía un tema sujeto a debate por la historiografía; Martínez Martínez, M^a del Carmen, *Veracruz 1519. Los hombres de Cortés*, León, Publicaciones de la Universidad de León, 2013, p. 98. Véase, para Cortés en general, Mira Caballos, Esteban, *Hernán Cortés. El fin de una leyenda*, Plasencia, Palacio de los Barrantes Cervantes S.L., 2010.

podía ser el referente o, al menos, el punto de partida para los cabildos que se iban a constituir o fundar en América. Y nos centraremos especialmente en el sistema de elección de cargos y oficios, porque es en este apartado en donde, según creemos, se muestra de manera más palmaria los conflictos entre esos poderes del momento, en donde mejor se manifiesta la adaptación de los ya históricos protagonistas a esa modernidad que se estaba abriendo paso.²

Sin ir más lejos, y como simple referencia, debemos tener presente que el municipio veracruzano se constituye, precisamente, en pleno levantamiento popular y ciudadano en diversos puntos de la península ibérica; hablamos de las *Germanías* en la Corona de Aragón (1519-1523), y de las *Comunidades* en la de Castilla (1520-1522). No resulta descabellado pensar que el monarca tuviera en cuenta esta conflictividad peninsular a la hora de permitir y conformar el gobierno de los nuevos municipios americanos. Y el camino lo tenía allanado —hablamos de los municipios de españoles—, en la medida en que no se contaba con una estructura de poderes ya consolidada, con sus propias inercias, con y contra la que negociar, como había ocurrido hasta entonces en amplios territorios de la Península. En América se partía de cero para estos municipios, lo que era una ventaja para los intereses del monarca, el gran director de la Conquista, que, eso sí, por las necesidades de la empresa, debemos entender que se vería obligado a ceder y delegar en ciertas cuestiones.

En cualquier caso, la constitución del gobierno de Veracruz acontece en un punto de inflexión: los confines de la ciudad y el municipalismo hispano medievales, y el nacimiento de la ciudad y el municipio modernos; es el momento en el que, sin vuelta atrás, la monarquía se impone al municipio. Contrariamente, la Conquista y los nuevos asentamientos conllevaron en América una evidente renovación del fenómeno municipalista, decadente ya en Europa, aunque, a pesar de todo, no tanto en España por la reciente conquista del sur peninsular y de las islas Canarias.

Si el sistema de gobierno municipal hispano —siempre desde el reconocimiento real— se trasladaba prácticamente idéntico en su estructura orgánica al nuevo y extenso territorio, la diferente y compleja realidad que se estaba abriendo camino, desde cualquier perspectiva que se mire, exigía que dicha transferencia se sujetara necesariamente a dos condiciones que no pueden entenderse separadas. Por una parte, la adaptación a estas nuevas realidades; por otra, el impulso en su desarrollo, lo que pasaba por un acentuado rejuvenecimiento en muchos de sus aspectos. La distancia con respecto a la metrópoli y el riesgo intrínseco que conllevaba la Conquista permitían a sus ciudadanos exigir del monarca una cierta autonomía, especialmente en la elección de cargos y oficios, cosa que ya se estaba perdiendo en Castilla, y también en Aragón. Este mayor

² Sobre el cabildo en América puede verse, como referencia básica, Bayle, Constantino, *Los cabildos seculares en la América española*, Madrid, Sapiencia, S. A. de Ediciones, 1952.

grado de albedrío indiano lo dejaba meridianamente establecido Carlos I y, un siglo más tarde, Solórzano Pereira, cuando insistía en su pertinencia, al remarcar que debía optarse por el modelo previo al corregimiento —que el mismo Carlos I ya había implantado—, para que todos los años “sacassen y eligiessen de entre los mismos vecinos i ciudadanos sus juezes y alcaldes ordinarios”.³ Con el tiempo fueron apareciendo otras formas de designación, pasando por la cooptación y llegando, con las penurias económicas de la Monarquía, a una venta de oficios que permitió la aristocratización de los criollos.⁴

Sin embargo, y en contra de lo que pudiera desprenderse de las palabras anteriores, no podemos hablar a nuestros efectos de un solo modelo orgánico y organizativo “en los Reinos de España”, como decía Solórzano, sino de una diversidad de ejemplos y referencias para cada reino y dentro de cada uno de ellos. Y no está de más recordar aquí que era el gobierno municipal castellano, y no otro, el que, entendemos, se trasladaba al Nuevo Mundo. De igual manera, tampoco podremos hablar de un único ni monolítico modelo indiano, sino que, partiendo de las referencias castellanas, el cabildo se adaptará a cada una de las muy diferentes y heterogéneas situaciones.⁵

Siendo pues el castellano el municipio de referencia principal, nosotros nos fijaremos aquí en otro modelo de la Monarquía, el propio de la Corona de Aragón, que es el que, al menos de entrada, menor incidencia tendría en las Indias.⁶ Eso sí, desde la consideración de que, igualmente, también tendremos que hablar de diversos modelos dentro de esta corona, dado que también eran diferentes los derechos municipales que a principios de la Edad Moderna coexistían en cada uno de sus reinos y ordenamientos.

Intentaremos ver si, por encima de las posibles particularidades de cada territorio de la corona aragonesa —vaya por delante que no son exclusivas de ninguno de ellos—, había elementos comunes y/o diferentes respecto a la corona castellana. Si los regímenes municipales resultan diferentes, podría responder

³ “Repetidamente está mandado a los Virreyes, Presidentes y Oidores, que no se introduzgan en la libre elección de oficios que toca a los Capitulares, ni entren con ellos en Cabildo, y nuestra voluntad es que así se observe, con especial cuidado en las elecciones de Alcaldes ordinarios, por lo que conviene a la República, que sirvan estos oficios los sujetos más idóneos, y que se hagan con libertad”; *Recopilación de Indias*, 5, 3, 2. El 23 de junio de 1523—*R.I.* 4, 7, 1— Carlos I fijaba los cargos de los nuevos municipios que se fundasen. En cuanto a Juan de Solórzano Pereira, véase *Política Indiana*, Madrid, 1648, libro 5, capítulo 1, p. 747.

⁴ Escandón Bolaños, Patricia, “Apuntamientos sobre las prácticas “autonómicas” y “democráticas” del cabildo español en la América colonial de los siglos XVI y XVII”, en Lizcano Fernández, Francisco y Ramírez Peñaloza, Cynthia Araceli (coords.), *Hacia una Historia del Poder en México*, México, UNAM, Humanidades, 2013, pp. 93-123.

⁵ Puede verse una síntesis del municipio americano, de su heterogeneidad y evolución histórica, en Molina Martínez, Miguel, *El municipio en América. Aproximación a su desarrollo histórico*, Granada, Ediciones Adhara, 1996.

⁶ Este trabajo es, en parte, una continuación al presentado en el Seminario *Estudios sobre las instituciones políticas y estructuras jurídicas prehispánicas e indianas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 21-25 de agosto de 2017, bajo el título “La ciudad novohispana; del tardomedievo a la modernidad” (en prensa).

a la diversa configuración político-territorial de cada corona y reino en particular; en concreto, tal vez, al diverso poder del monarca en cada uno de los territorios, en relación con sus ciudadanos.⁷ Son cuestiones, todas ellas, que más que resolver en estas páginas, intentaremos, al menos, plantear.

Por lo tanto, este es un estudio eminentemente comparativo, con el que pretendemos acercarnos a la referencia o referencias sobre las que se pudo construir el municipio en las nuevas tierras incorporadas a una Monarquía eminentemente compleja. Insistimos en que, ante la decadencia generalizada, en todos los reinos, de la autonomía municipal medieval, en favor de un continuo y creciente intervencionismo regio –acelerado más si cabe en Castilla–, el municipio español en América experimentará, por cuestiones económicas, sociales y geográficas, una cierta revitalización como institución pública dentro del organigrama político-institucional de una monarquía en constante engrandecimiento y transformación. Y hemos dicho “municipio español” en tanto que otra cosa, y diferente, será la realidad paralela de las *reducciones*, pueblos o cabildos de indios; realidad todavía mucho más compleja y diversa, además de menos estudiada.⁸ Para estas repúblicas de indios sí podríamos hablar de algo parecido al concejo abierto, en tanto que detentaron ciertas libertades vetadas a los municipios de españoles. Carlos I venía a sancionar estas fórmulas “democráticas” en 1555, cuando ordenaba el respeto a las leyes y costumbres indígenas que no fueran contrarias a la religión ni al monarca, caso del cacicazgo.⁹ El municipio de españoles, sin embargo, y por mucho que hablemos de “autonomía”, en ningún caso gozaría de las libertades medievales, definitivamente perdidas.

En definitiva, pues, este trabajo no pretende fijar conclusiones sino exponer una situación de base sobre la que, desde el contraste de propuestas particulares, poder hacer estudios teóricos más profundos en los que, en su caso, poder encontrar alguna referencia para el municipio hispano.

I. Como punto de partida

Hemos apuntado que los cambios en la conformación del gobierno municipal, acontecidos en el tránsito del Medioevo a la Edad Moderna son, en gran parte, causa y consecuencia de la acusada conflictividad política y social de un

⁷ Ladero Quesada, Miguel Ángel, “El ejercicio del poder en la Corona de Aragón: Instituciones e instrumentos de Gobierno (siglos XIV y XV)”, *En la España Medieval*, Madrid, 1994, núm. 17, pp. 31-93.

⁸ Puede verse, como punto de partida, Martínez Baracs, Andrea, *Un gobierno de indios: Tlaxcala, 1519-1750*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014. Rojas, Beatriz, *Las ciudades novohispanas. Siete ensayos. Historia y territorio*, México, El Colegio de Michoacán, 2016.

⁹ *Recopilación de Indias* 2, 1, 4. Véase Sánchez-Lauro, Sixto, “La organización municipal en la América hispana. Los «pueblos de indios»”, *Jornades internacionals d'estudi. El municipi al segle XVIII. El cas d'Arnes (Terra Alta)*, Tarragona, Diputació de Tarragona, 2018, pp. 401-426, y, muy especialmente, Margarita Menegus Bornemann, de la que se puede tomar como referencia *Del Señorío indígena a la República de indios: el caso de Toluca, 1500-1600*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1991.

momento de tensión y reajuste de poderes. Episodios como las Comunidades o las Germanías son contiendas no solo entre clases o estamentos, sino dentro de los mismos linajes y oligarquías burguesas, entre apellidos y familias enfrentadas; son luchas por detentar el poder de cada ciudad. Las soluciones que se articularon fueron variadas y diferentes, porque diversas eran las situaciones heredadas y el punto al que se había llegado.

La realidad es muy rica en matices, hasta el punto de que, como hemos dicho, no podemos hablar de uniformidad en ninguno de los territorios de la Monarquía, sino más bien de casuismo, lo que hace especialmente conflictivo llegar a conclusiones comparativas inequívocas. Pero aun rechazando cualquier generalización inexacta por simplista y reduccionista, no dejamos de observar algunas tendencias diferentes, que sí resultan más o menos acusadas, entre la corona de Castilla y la de Aragón, y que se focalizan, por ejemplo, en el sistema de designación de cargos, lo que sin duda es el quid de la cuestión.

Se dice, por ejemplo, que el municipio en Aragón es, desde sus mismos inicios bajomedievales, y al margen de sus proporciones demográficas, eminentemente mesocrático, dirigido por ciudadanos y mercaderes, entre caballeros por arriba y artesanos por abajo. Se entiende, pues, que sería un municipio aperturista y renovador. Dispone de una estructura y composición autónoma frente al poder nobiliario que, ante el proceso de imparable urbanización, se ve obligado a renunciar a ciertos privilegios, como las exenciones de cargas y servicios, para integrarse en la ciudad y poder entrar en el gobierno municipal. El municipio castellano, sin embargo, ha sido tenido por la historiografía clásica como mayormente aristocrático, dada la más rápida y prematura urbanización de su nobleza.¹⁰

Por otra parte, si bien el sistema conocido como insaculatorio –que después veremos– es más “propio” de Aragón que de Castilla, a este territorio tampoco le resulta ajeno, sino todo lo contrario. La historiografía más reciente lo ha demostrado; además, es un sistema que también estará presente en Navarra con Carlos I. Eso sí, mientras en Aragón la insaculación se generaliza por todo el territorio, y a lo largo de varios siglos, para Castilla es un modelo ciertamente transitorio en el tiempo, en tanto que su concesión pronto se paraliza e, incluso, se suprime en algunos municipios.¹¹ Esto último se debe tanto a los movimientos comuneros como, sobre todo, a la pretensión de las élites urbanas de que no se ampliara el número de aspirantes a cada cargo, prefiriendo un sistema más cerrado. Esto último, por otra parte, también ocurrirá con la burguesía aragonesa, y en concreto valenciana, aunque con resultados diferentes.

¹⁰ Juan Vidal, Josep, “El régimen municipal en la Corona de Aragón. De la insaculación a la Nueva Planta”, *XV Encuentros de Historia y Arqueología. La Administración Municipal: Poder y Servicio*, Cádiz, Ayuntamiento de San Fernando, 2000, pp. 51-88.

¹¹ Paradójicamente, y mientras que en la Corona aragonesa desaparece por completo con los decretos de Nueva Planta de principios del XVIII, en Castilla perdura hasta el XIX.

Otra importante diferencia que tradicionalmente se ha considerado para diferenciar ambas coronas en este punto es la duración de los oficios. Mientras que en Castilla solían ser o pronto se convirtieron en perpetuos, en Aragón eran nombrados periódicamente, cada pocos años y con la vacancia de algunos otros, en busca todo ello de un mayor reemplazo, tanto de individuos como de familias. Aunque es dudoso que estos linajes estuviesen comprometidos con la renovación, así parece ser que fue en un primer momento; de hecho, estas eran cuestiones reguladas con un rigor que, ciertamente, no se observa en Castilla. Aquí, mientras el cargo había sido de elección concejil, por sorteo o cooptación, la duración del mandato también había sido, por lo general, anual, pero, con los corregimientos, los cargos pasarán a ser vitalicios e incluso hereditarios.

Otra diferencia inequívoca señalada por la doctrina es que, mientras que en Aragón la insaculación se concedía tanto a poblaciones urbanas como rurales, en Castilla se circunscribió muy mayoritariamente a pequeños municipios. Y es precisamente el haber dedicado la historiografía clásica mayor atención a los grandes municipios, lo que ha llevado a gran parte de ella a considerar a la insaculación como un modelo eminentemente aragonés y, por el contrario, residual e incluso impropio de Castilla. Ahora ya sabemos que no es así.¹²

II. Corona de Castilla

Regina Polo Martín ha estudiado el régimen municipal castellano en la época de los Reyes Católicos, concluyendo que, en cuanto a los sistemas de elección de regidores, la realidad era en extremo compleja, múltiple y diversa, lo que se explica atendiendo al origen del mismo municipio. O lo que es lo mismo, que para bien entenderlo hay que retrotraerse a la reconquista cristiana y a la consiguiente repoblación.¹³

Eso sí, aunque la amalgama de sistemas municipales existentes en estos momentos en esta corona resulta difícilmente reconducible a un esquema inequívoco, todos ellos comparten, según la misma autora, un escenario en el que los oficios ya se limitan a poco más que a actuar de meros gestores y organizadores de una vida ciudadana dirigida y presidida por los designios, casi en exclusividad, del monarca, en el que recae la potestad normativa.¹⁴ Hablamos de una reconducción orgánica hacia la restricción de la autonomía municipal y de un progresivo acrecentamiento del poder real. Es una reorganización que,

¹² Alfaro Pérez, Francisco, “La elección de cargos concejiles en los municipios españoles del Antiguo Régimen: el sistema insaculatorio en las coronas de Castilla y de Aragón (siglos XV a XIX)”, *El concejo en la Edad Moderna. Poder y gestión de un mundo en pequeño*, Jarque Martínez, Encarna (coord.), Zaragoza, Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2016, pp. 43-74, en concreto, p. 59.

¹³ Polo Martín, Regina, *El régimen municipal de la Corona de Castilla durante el reinado de los Reyes Católicos (organización, funcionamiento y ámbito de actuación)*, Madrid, Colex, 1999, pp. 751 ss.

¹⁴ Es un proceso para el que nos tenemos que retrotraer a los tiempos de Fernando III y, muy especialmente, Alfonso X; Polo Martín, Regina, *El régimen municipal de la Corona de Castilla...*, cit., pp. 34 y 666.

sin embargo y hay que tenerlo bien presente, no siempre se produce a iniciativa del monarca, sino también del propio concejo, con el objetivo básico de evitar los graves conflictos en que se veía inmerso, cada vez con mayor frecuencia, debido a las luchas entre bandos, lo que hacía enormemente compleja e improductiva la tarea de gobierno. Aun con todos los matices, podemos resumir los modelos castellanos reconduciéndolos a la siguiente secuencia temporal:

Designación concejil

Supone la elección o el sorteo de cargos por parte y de entre todos los vecinos reunidos en asamblea general, o bien, y con el tiempo, por cooptación, es decir, por designación de los oficiales salientes. En cualquiera de ambos casos, hablamos de una muy escasa o nula intervención del monarca. Ya en el siglo XIII este modelo se encontraba en acusada decadencia, y en el momento de fundarse el municipio de Veracruz solo se conservaba en pequeños y viejos municipios rurales.

Designación real

Desde las reformas de Alfonso XI —piénsese en el *Ordenamiento de Alcalá* de 1348—, e incluso desde antes, se inició de manera firme el proceso de destrucción de la autonomía de los municipios, substituyéndose el concejo o la asamblea vecinal por un ayuntamiento o corregimiento que mejor hiciese frente a las luchas internas, y mejor satisficiera la creciente complejidad administrativa de las funciones de gobierno. De la designación concejil de cargos se pasará a la regia, lo que se acentúa notablemente en tiempos de los Reyes Católicos.¹⁵ No se trataba, pues, de reorganizarlo sino de controlarlo más de cerca, y no solo, recordemos, en beneficio del monarca, sino también para evitar los mismos abusos ciudadanos.

Designación por insaculación

Recuperamos aquí la idea de que, a pesar de que gran parte de la doctrina ha mantenido que el sistema insaculatorio de Aragón equivale a los corregimientos en Castilla —en tanto que el objetivo era el mismo, someter los municipios a la autoridad del monarca—, este sistema no es en absoluto ajeno a la tradición castellana.¹⁶ Aunque no de manera tan generalizada, se concedió a numerosos municipios, especialmente durante la última década del XV.¹⁷ No es que el

¹⁵ El centralismo regio se focalizaba, en un primer momento, en la designación de la cabeza del municipio, encargado de elegir al resto de oficiales. Hijano Pérez, Ángeles, *El Pequeño Poder. El municipio en la Corona de Castilla: siglos XV al XIX*, Madrid, Fundamentos, 1992. Para el corregimiento castellano, González Alonso, Benjamín, *El corregidor castellano (1348-1808)*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1970.

¹⁶ Torras i Ribé, Josep M^a, *Els municipis catalans de l'Antic Règim 1453-1808. Procediments electorals, òrgans de poder i grups dominants*, Barcelona, Curial, 1983, p. 104.

¹⁷ Polo Martín, Regina, “Los Reyes Católicos y la insaculación en Castilla”, *Studia Historica. Historia Medieval*, Salamanca, 1999, núm. 17, pp. 137-197.

monarca Católico fuera su paladín, pero sí supo utilizarlo como instrumento a su interés. Para el período 1479-1516 encontramos casi la mitad de los casos documentados de instauración de este sistema, desde la diversidad de posibilidades para cada municipio, dado que la tradicional autonomía de los diferentes núcleos poblacionales había permitido diferentes regímenes cuyas peculiaridades era oportuno conservar en cierto modo. En ello también entraba en juego que se tratara de municipios de realengo o de señorío. Aun así, las diferentes posibilidades se pueden reconducir a unas variantes o modelos que, a su vez, pueden resultar muy numerosas, más puras o mixtas. Y todo ello para cualquiera de las dos fases fundamentales del proceso insaculatorio: la insaculación propiamente dicha y la extracción.

Dentro de la diversidad de manifestaciones insaculatorias castellanas, tendremos que hablar casi siempre de un procedimiento electoral enormemente complejo. En líneas generales, venía conformado por tres pasos fundamentales. En un primer momento se procedía a la designación de *electores*, elegidos en la mayor parte de los casos por los oficiales salientes, aunque también por quienes éstos eligieran o, incluso y excepcionalmente, por todos los vecinos. Posteriormente, los electores designaban a unos *candidatos*. Finalmente, entre estos candidatos se realizaba el sorteo de los *elegidos* para los cargos.¹⁸ Lo cierto es que en todo este proceso se acentuaba la intervención del monarca, hasta el punto de exigirse su confirmación definitiva sobre, según el caso, los *elegidos* o, incluso también, los *candidatos*. Y, aunque ya hemos dicho que son múltiples y mudables las posibilidades, el sistema insaculatorio se puede entender en Castilla como un paso intermedio entre los otros dos sistemas referidos anteriormente, más “puros”.

Si bien la insaculación aparece puntualmente para algún oficio –Bilbao, en 1435, para la elección del alcalde–, es en tiempos de la reina Isabel y la familiaridad del rey católico con este sistema en Aragón lo que permite introducirlo de manera más decidida en Castilla. Desde la concesión a Vitoria, en 1476, este sistema conoce de una generosa expansión por el norte cantábrico peninsular, extendiéndose también a Navarra.¹⁹ El antiguo reino nazarí de Granada será, tras su conquista, el otro gran territorio de expansión, junto con las islas Canarias.²⁰ Eso sí, mientras que en el norte fue un sistema concedido siempre por la

¹⁸ La complejidad del sistema es tal que en algunos municipios incluso podemos hablar de electores de electores; Polo Martín, Regina, “Los Reyes Católicos y la insaculación...”, *cit.*, p. 167.

¹⁹ Alfaro Pérez, José y Domínguez Caveró, Begoña, “La organización municipal de Navarra en el Antiguo Régimen (1512-1841). El sistema *inseculatorio* y su relación con Aragón”, *Revista de Historia Jerónimo Zurita*, Zaragoza, 1992, núm. 75, pp. 7-36.

²⁰ Respecto a Granada, véase Sevilla González, María del Carmen, “La organización municipal de las islas Canarias en la Edad Moderna: Realengo y Señorío”, *Jornades internacionals d'estudi. El municipi al segle XVIII. El cas d'Arnes (Terra Alta)*, Tarragona, Diputació de Tarragona, 2018, pp. 389-399.

Corona previa petición del municipio, en el sur, por el contrario, fue siempre impuesto por aquella. Pero esta fase duró poco.

El traslado de la insaculación a los territorios americanos se podría percibir, pues, como parte de un proceso natural. Pero no será así, porque las Indias tendrán sus propias características y porque, con el nuevo siglo, la extensión de este sistema se contrajo notablemente a favor del tradicional de nombramientos reales, vitalicios, hereditarios y disponibles. Tampoco las mismas élites locales veían con buenos ojos este sistema de suertes, dada la posibilidad de apertura y acceso a los cargos a según qué estados sociales, lo que conllevaría menores posibilidades de adquirir los mismos. Preferían la lucha por el favor real antes que la disputa multilateral. La guerra de las comunidades comuneras vino, sin duda, a entorpecer la consolidación de la insaculación, dificultad que se acrecentó con las repetidas crisis económicas de la Monarquía y la necesidad de obtener ingresos con la venta de los cargos.

III. Corona de Aragón

Ya sabemos que con los Reyes Católicos se produce la unión personal y dinástica de las coronas castellana y aragonesa, pero no así la jurídica. Es más, ni siquiera existía esta uniformidad entre los reinos que conformaban la corona mediterránea, cada uno de ellos con sus propias cortes y ordenamientos jurídicos. Sin duda, la evolución de estos derechos generales condicionaría en gran medida el poder y las posibilidades de actuación de los municipios en cada uno de ellos.²¹ Es más, en muchos aspectos podemos apreciar una relación más o menos directa entre el modelo de nombramiento de diputados de cortes y el de cargos del municipio; entre las cortes y los municipios los principios de autonomía y subordinación eran perfectamente compatibles.²²

De manera semejante a lo que sucede en Castilla, en las ciudades que se van repoblando a favor de la Corona de Aragón tras la conquista del siglo XIII —pocas son las que se fundan—, se establece un sistema de gobierno municipal

²¹ Estamos hablando en este caso de los municipios de realengo, puesto que la situación de los de señorío todavía es más diversa y, en principio, con menor autonomía respecto al señor; puede verse como referencia Salas Ausens, José Antonio, “Ordenar el territorio: los concejos aragoneses en la época de los Austrias”, *El concejo en la Edad Moderna. Poder y gestión de un mundo en pequeño*, Encarna Jarque Martínez (coord.), Zaragoza, de la Universidad de Zaragoza, 2016, pp. 75-106.

²² Además de la voluntad por apaciguar la convulsa vida de los gobiernos municipales, debemos tener presente una política que trascendía el ámbito local para llegar al regnícola, hasta las Cortes, en donde el rey quería domesticar un brazo real tradicionalmente conflictivo y belicoso para sus intereses. Así pues, el monarca institucionalizó su control sobre las ciudades interviniendo en la selección de los nombres a insacular; eso sí, hablamos de las ciudades mayores y no tanto de las menores, menos influyentes en las Cortes, y que conservaron y gozaron a lo largo del tiempo de una mayor autonomía. Ladero Quesada, Miguel Ángel, “El ejercicio del poder en la Corona de Aragón...”, *cit.*, pp. 80 y ss., especialmente p. 83. Además, el brazo real de las Cortes solía seguir los designios del *Consell General* de la ciudad; Felipo Orts, Amparo, *Insaculación y élites de poder...*, *cit.*, p. 19. En cualquier caso, la discusión sobre el carácter real o regnícola de las cortes excede este estudio.

que algunos califican, con todas las reticencias, de inicialmente “democrático”. Podríamos hablar de unas elecciones más o menos abiertas o de un sistema de cooptación, como hemos visto en el concejo castellano. Con el tiempo, se va pasando a un régimen mayormente aristocrático, para transformarse en los siglos XV-XVI en sistemas diversos, en los que primará, de una manera u otra, la potestad real, eso sí, y según la historiografía clásica, sin llegar a manifestarse de manera tan patente como en Castilla.

Dada, como acabamos de apuntar, la gran diversidad de situaciones con que nos encontramos, hemos optado por centrarnos, fundamentalmente, en un único reino, el valenciano, desde la consideración de que no hubo un modelo propio ni exclusivo para este reino, sino que sus diferentes regímenes los encontramos también, de manera más o menos semejante, en los otros territorios de la misma Corona, y también en la de Castilla. El haber elegido las ciudades del reino de Valencia obedece a que es precisamente aquí en donde la historiografía sitúa el nacimiento y el desarrollo del régimen insaculatorio en su conformación más perfeccionada. En el momento en que Hernán Cortés llega a las costas veracruzanas, este modelo domina la política municipal en la corona aragonesa, bien por su concesión bien por su ausencia –en parte también, en la de Castilla–.²³ Es un régimen que, por lo que respecta a su composición y estructura orgánica, evidencia muy a las claras la lucha del monarca por avanzar o consolidar su preeminencia sobre los poderes locales. De alguna manera, es el modelo de gobierno municipal mayormente “deseado” por las ciudades peninsulares de esos momentos.

Naturaleza de la insaculación

El de la insaculación, también conocido como de *sac i sort*, es un sistema de suertes reglado del que se tiene noticias desde la Antigüedad y que consiste, básicamente, en la introducción en un recipiente de los nombres de los candidatos para extraerlos aleatoriamente. En la Corona de Aragón, y desde que Alfonso el Magnánimo lo introdujo en el siglo XV para pacificar las luchas oligárquicas del momento, se fue generalizando poco a poco por todos sus territorios, perdurando hasta principios del XVIII, en que los decretos de Nueva Planta de Felipe V lo suprimieron en su totalidad para implantar en su lugar el corregimiento castellano. Su máxima perfección se alcanzó, precisamente, en tiempos de Fernando el Católico, cuando se trasladó también a Castilla. Y aunque la extensión de este sistema no fue absoluta en la corona aragonesa, sí podemos decir que lo fue masiva y generalizada; siempre, eso sí, mediando la aceptación del monarca, y, obviamente, con la contrapartida oportuna.

²³ Alfaro Pérez, Francisco, “La elección de cargos concejiles en los municipios...”, *cit.*, pp. 43-74.

Con la insaculación se pretende garantizar la presencia de los diversos intereses del municipio, es decir, de los estamentos y, muy especialmente, de las clases sociales. En esta representatividad el azar es visto, en última instancia, como la manifestación divina que procura la paz social entre esos intereses y voluntades difícilmente conciliables de otra manera. La habilitación para entrar en la suerte la concedía, en unas ocasiones un acuerdo consensuado entre el poder local y la administración real, mientras que en otras –sobre todo más tarde en el tiempo– era una decisión exclusiva del rey. De esta manera, la insaculación permitió al municipio terminar con las eternas bandosidades, concediéndole al monarca un grado de intervencionismo del que no había gozado hasta entonces, porque es obvio que su papel en absoluto iba a ser neutral, siempre necesitado como estaba de préstamos de las ciudades.

Hemos dicho que en el proceso de implantación de este modelo, los municipios valencianos fueron la vanguardia dentro de la Corona, los primeros en los que apareció y en donde mayormente se generalizó, para rápidamente extenderse a los municipios mallorquines, aragoneses y finalmente catalanes.²⁴ El primer caso conocido de insaculación, para la totalidad de su organigrama interno, es el del municipio de Xàtiva, en 1427.²⁵ No tenemos datos para afirmar que existiese con anterioridad en otro municipio, aunque sí es probable que se diera en algunas aljamas judías. Este municipio valenciano mantuvo la insaculación hasta la imposición del corregimiento en 1707, es decir, durante 280 años. En cuanto al reino de Mallorca, el primer municipio en disponer de él fue la *Universitat General* de Menorca (actuales municipios de Ciutadella, Maó, Alaior y Mercadal) en 1439, tomando como referencia expresamente el modelo setabense.²⁶ Para Aragón, Zaragoza fue el primero en conseguirlo, en 1443, si bien, desde 1414 ya disponía de un sistema un tanto híbrido entre insaculación y cooptación.²⁷ Cataluña, por su parte, parece que fue el territorio en donde mayor resistencia encontró este sistema; en 1450 lo encontramos en Vic, mientras que Barcelona obtuvo el privilegio en el año 1498.²⁸ Muy paradójicamente, para la ciudad y capital de Valencia su concesión se retrasó, como después detallaremos, hasta el año 1633.²⁹

²⁴ También se implantó en Cerdeña, principiando por Oristany, en 1479.

²⁵ Barrio Barrio, Juan Antonio, “La introducción de la insaculación en el antiguo reino de Valencia. Xàtiva, 1427”, *Dels Furs a l'Estatut...*, pp. 499-504.

²⁶ Serra, M^a Luisa, “Establecimiento del régimen de insaculación en Menorca bajo el reinado de Alfonso V”, *IV Congreso de Historia de la Corona de Aragón. Actas y comunicaciones*, 2 vols., Barcelona, 1970, II, pp. 305-330.

²⁷ Falcón Pérez, María Isabel, *Organización municipal de Zaragoza en el siglo XV con notas acerca de los orígenes del régimen municipal en Zaragoza*, Zaragoza, Institución Fernando el Católico, 1978.

²⁸ Torras i Ribé, Josep M^a, *Els municipis catalans de l'Antic Règim 1453-1808...*, cit.

²⁹ Juan Vidal, Josep, “El régimen municipal en la Corona de Aragón...”, cit. Para otros municipios de este reino, Alberola i Romà, Armand, “Els municipis reialencs valencians durant l'Època Moderna: estructura política i funcionament”, *Dels Furs a l'Estatut. Actes del I Congrés d'Administració Valenciana: de la Història a la Modernitat*, Generalitat Valenciana, València, 1992, pp. 443-456; y, en la misma obra colectiva, David Bernabé Gil, “El control de la insaculación en los municipios realengos”, pp. 505-510.

Aunque, desde unos principios comunes, es un sistema con una gran diversidad de causas y orígenes, así como de manifestaciones, lo bien cierto es que en la época de los Austrias el intervencionismo real a través de la insaculación fue perdiendo su carácter puntual, reservándose el monarca el control en la designación de según qué individuos a sortear. Esta táctica se unió a la política llevada a cabo por los ciudadanos con derecho a entrar en el saco para cerrar unos círculos familiares cada vez más endogámicos. Todo ello conformará una política de centralización para la que no habrá marcha atrás con la entronización de Fernando II, en 1479, lo que irá aparejado a la aparición o desarrollo consistente de instituciones como el virrey, la Real Audiencia, el Consejo de Aragón o la Inquisición, en una monarquía ausente y asentada en Castilla.³⁰ Tras derogarse los derechos públicos de la Corona de Aragón con los decretos de Nueva Planta de Felipe V de los años 1707 y siguientes, el sistema insaculatorio desapareció de todos sus municipios para imponerse el corregimiento castellano, desconocido hasta entonces en aquellos territorios. Lo curioso es que Castilla, paradójicamente, lo conservó en los municipios que todavía lo detentaban.

La ciudad de Valencia

Recordemos que el reino de Valencia se situó a la vanguardia en la renovación del municipalismo. En estos momentos su capital homónima era la ciudad más poblada, no solo de su propio reino, sino de toda la Corona de Aragón. Frente a unos estimados 20.000 habitantes de las ciudades de Barcelona o Zaragoza a principios del XVI, Valencia contaba con unos 42.000.³¹ Sin embargo, en cuanto al régimen de gobierno, la ciudad, *cap i casal*, recibió el privilegio de insaculación el año 1633, muy tardíamente respecto a otras muchas ciudades. El motivo de esta tardanza era que el monarca ya se había asegurado su poder en ella desde tiempo antiguo, al depender la elección de los jurados directamente de su persona mediante un sistema conocido como de la *ceda* que, una vez instaurado, la oligarquía urbana ya no pudo revertir tan fácilmente. Veamos a continuación los diversos regímenes municipales por los que atravesó la ciudad hasta conseguir el de insaculación, prestando una especial atención al de la *ceda*, dado que era el vigente en el momento de constituirse el municipio novohispano de Veracruz.

³⁰ Pérez i Aparicio, M^a Carme, “Foralisme i centralisme al País Valencià”, *Dels Furs a l'Estatut...*, cit., pp. 135-148.

³¹ Castilla era en este momento una entidad mucho más grande y poblada. A grandes rasgos, frente a unos 4.200.000 habitantes, la Corona de Aragón contaba con 850.000 (335.000 km² frente a 110.000). Igualmente, las ciudades castellanas, especialmente las andaluzas, eran mucho más populosas; Burgos 8.000 habitantes, Madrid 13.000, Murcia 25.000, Valladolid 30.000, Toledo 32.000, Córdoba 35.000, Málaga 42.000, Sevilla 43.000, o Granada 70.000; Bairoch, Paul, Batou, Jean y Chèvre, Pierre, *La population des villes européennes de 800 à 1850: banque de données et analyse sommaire des résultats*, Ginebra, Université de Genève, 1988.

Ante la imposibilidad de entrar en detalles, por exceder con mucho las posibilidades de este trabajo, haremos referencia solo a los puntos que a nuestros efectos consideramos más significativos. Vaya por delante, como conclusión anticipada, que estaremos en todo momento ante sistemas tan complejos e inestables como la sociedad del momento, pero siempre, o casi siempre, con un mismo hilo conductor posibilitado por una normativa dispersa y endeble: el creciente intervencionismo real.

Primeros siglos

La fundación del régimen municipal valenciano cristiano se retrotrae a la Conquista, a mediados del XIII, por Jaime I. Los privilegios que él mismo y sus sucesores concedieron a la ciudad conformarían un gobierno cuyos cargos se nombrarían según procedimientos que, todavía a día de hoy, no podemos concretar en su totalidad.

En 1239 el monarca creaba la figura del *cúria*, con atribuciones administrativas y judiciales. Su nombramiento, si bien era potestad real, pronto recaería de entre una terna propuesta por los prohombres de la ciudad. En 1266 lo sustituye en sus funciones judiciales una nueva autoridad, *el justícia*, dividiéndose en 1321 en dos: *el justícia civil* y *el justícia criminal*. Magistraturas populares desde el principio, pronto se institucionalizaron e incorporaron a ellas la nobleza, y, aunque elegidas inicialmente por el *Consell*, y en concreto por los jurados, pronto pasaron a ser oficios designados o al menos controlados en su nombramiento por el monarca, bien por el sistema de *redolins* o por el de insaculación, que a continuación veremos.³²

Por privilegio de 1245 se instaura la Juradería, en número de cuatro *jurats*, todos ellos ciudadanos y elegidos, anualmente, por cooptación de entre los salientes. Sin duda, el rey quería un contrapoder frente a la nobleza. Tenían un gran poder decisorio en tanto que, además de liquidar al *cúria* como órgano gubernativo, les correspondía la designación del *Consell General*. En 1266 la cooptación pura deja paso a otra modulada con los *consellers*. En 1278, y sin cambiar el sistema de elección, pasan a ser seis los jurados, a razón de dos por cada una de las *mans* o estamentos urbanos: pequeña nobleza, corporaciones de oficios y ciudadanos, perdiendo estos últimos, pues, su monopolio. Parece ser que esta reforma se extendió a muchas otras ciudades del reino, como recompensa del monarca ante la ayuda brindada en los numerosos y arduos

³² Pablo Pérez García, “Origen y configuración de una magistratura urbana de la Valencia foral: el justícia criminal”, en *Estudis: Revista de Historia Moderna*, Valencia, 1987, núm. 13, pp. 21-73, y *El Justícia Criminal de Valencia (1479-1707)*, Valencia, Generalitat Valenciana, 1991; y Pascual Marzal Rodríguez, “El justícia civil de Valencia durante el reinado de Felipe II”, *Dels Furs a l'Estatut...*, *cit.*, pp. 707-714.

conflictos en los que se hallaba inmerso: Túnez, Sicilia, la invasión francesa en Cataluña, etcétera.

Solo cinco años más tarde, en 1283, Pedro III de desdice y repliega todas las facultades a favor de los jurados ciudadanos, que pasan a ser de nuevo cuatro. Pero el mayor cambio sería su elección. Se introducía el sistema de designación conocido como de *redolins*, según el cual era el azar el que designaba a los nuevos jurados. Los que dejaban de serlo, junto con cuatro prohombres o consejeros de cada una de las doce parroquias fundacionales, que también dejaban de serlo, elegían a un candidato por cada una de ellas. Cada nombre era escrito en un pergamino revestido de cera, formando una bola que era introducida en un recipiente con agua, extrayendo un niño ocho. Las cuatro restantes eran las de los nuevos jurados, que, después de jurar, elegían los *consellers de ciutadans de parròquies* –al margen quedaban los *consellers d’oficis i mestres*–.

Ante el aumento de los asuntos a los que hacer frente, y por petición del municipio, en 1321 asistiremos a nuevos cambios. Los jurados pasan otra vez a ser, y ya definitivamente durante todo el período foral, seis, cuatro ciudadanos y dos nobles menores. Todos serían ahora propuestos exclusivamente por los consejeros de parroquia, y no por los jurados que cesaban, eso sí, siempre en dos sorteos diferentes, entre doce ciudadanos y doce nobles, respectivamente. En 1412 serán de nuevo los jurados salientes junto con los consejeros de parroquias los que propondrían a los candidatos, pero, ante lo difícil que resultaba controlar un *Consell* elegido, a su vez, mediante un complejo sistema, en 1418 la propuesta recaerá, de nuevo y exclusivamente, en los jurados, recuperándose el modelo inicial, sin azar de ningún tipo, y que, eso sí, durará muy poco.³³

En cuanto al *Consell General*, órgano eminentemente consultivo y asesor, parece que fue creado al mismo tiempo que el *Cúria*. En un primer momento los *consellers* eran elegidos, libremente y en número indeterminado, por los *jurats*, sin participar de él nobleza ni menestrales. Y, aunque la entrada de estas dos *mans* para el cargo de jurado en 1278 parece que conllevó también su entrada en el *Consell*, todo indica que su expulsión de la Juradería en 1283 no se extendió a éste. Así es que, además de los *consellers de cavallers i generosos*, a partir de este año se contaría también con los *de parròquies de ciutadans* y con los *d’oficis i mestres*. Había *consellers*, pues, de las tres *mans*, tal y como había previsto Francesc d’Eiximenis.³⁴ Todos ellos serán elegidos, como los jurados, por el sistema de *redolins*.

³³ Narbona Vizcaíno, Rafael, *Valencia, municipio medieval: poder político y luchas ciudadanas (1239-1418)*, Valencia, Ayuntamiento de València, 1995; véase un estudio del *Consell* en, del mismo autor, "Precedentes y configuración institucional del Consejo Municipal de Gobierno (1239-1420)", *Dels Furs a l'Estatut...*, *cit.*, pp. 485-498.

³⁴ Tormo Camallonga, Carlos, "La ciudad novohispana: del tardomedievo a la modernidad", Actas del Congreso *Estudios sobre las Instituciones Políticas y Estructuras Jurídicas Prehispánicas e Indianas*, 21-25 de agosto de 2017, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Ciudad de México, en prensa.

Insistimos en que a día de hoy son muchos los puntos que nos quedan por dilucidar. En cualquier caso, la compleja y mudable conformación interna de esta institución –lo veremos con ocasión del siguiente modelo–, era reflejo de la segmentación y el corporativismo de la sociedad valenciana de entonces. Hasta 1426 no parece que el *Consell* gozara de gran estabilidad en cuanto a su definitiva composición y designación de cargos. Sin embargo, a partir de 1321 parece que la nobleza había consentido su escasa entrada en él a cambio de sus dos jurados y la regencia anual alternada, con los ciudadanos, de las oficialías de mayor relevancia: el *Justicia Civil*, el *Criminal*, y el *Mostassaf*. Las primeras décadas del XV fueron muy convulsas, de tal manera que, para evitar luchas entre bandos, en 1412 Martín el Humano organiza un *Consell* elegido exclusivamente por un sistema de azar, que, a su vez, elegiría a los *jurats*. Pero ya hemos visto que en 1418, dándose cuenta Alfonso V de la mayor sencillez en la negociación con éstos frente al complicado *Consell*, revitaliza los antiguos privilegios municipales en beneficio del conjunto de ciudadanos. Sin embargo, esta modificación tampoco colmaría plenamente sus pretensiones; es más, las bandosidades se recrudecieron.

La ceda

En 1426, con pocos, pero importantes cambios en la estructura orgánica del ayuntamiento, se instaura un nuevo sistema de nombramiento de cargos, el de la *ceda*, tan complejo o más que el anterior y con un intervencionismo regio ya casi absoluto. Es un modelo, y esto es importante destacarlo, que, a pesar de ser contrario desde el primer momento a la legislación foral, no encontró resistencia ciudadana, en tanto que vino a poner fin a una situación de permanente conflicto entre las oligarquías urbanas.

Aparece un órgano principal de gobierno, el *Consell Secret*, de carácter mayormente ejecutivo y conformado esencialmente por los *jurats*. Se insiste, pues, en la oligarquía ciudadana, quedando excluidos tanto nobleza titulada como artesanos. A estos últimos, y a los nobles en menor número, se les reservaba su lugar en el *Consell General*, órgano mayormente consultivo y deliberativo. Si hasta ahora los ciudadanos, integrantes del brazo real, eran los que habían casi monopolizado el órgano ejecutivo en todos los territorios de la Corona de Aragón, y si a partir del XV se dio entrada en él a artistas y menestrales, no fue así en Valencia, en donde, contrariamente, sí entró la baja nobleza. Esta discriminación explica en gran medida el apoyo de los oficios a los agermanados.

Consell General, 164 miembros, (presidido por el Justicia civil o, en defecto, criminal)

Consejeros de oficios (2 de cada, en total, 80)

Consejeros de parroquias (48)

Consejeros juristas (4)

Prohombres (10)

Nobles, entre caballeros y generosos (6)

Ciudadanos, jurados viejos (4)

Consell Secret:³⁵ Jurados (6): 4 ciudadanos y 2 caballeros

Racional

Síndico

Abogados: 2 ordinarios y 2 extraordinarios

Escribano-notario

El gobierno municipal valenciano quedaba configurado como una complicada combinación de una oligarquía ciudadana con una multitudinaria asamblea popular en la que había una importante representación gremial. Aunque la composición varía ligeramente según la referencia y el momento, el peso del gobierno recaía sobre los oficios considerados mayores —jurados, síndico, justicia civil, justicia criminal, *mostassaf*— y, muy especialmente, sobre el racional, hombre fuerte del municipio a partir de ahora y origen de todo su entramado orgánico.³⁶ Además de fiscalizar las cuentas del patrimonio real administrado por el baile, era el responsable de auditar las cuentas de la administración municipal, así como de asesorar fiscal y financieramente a los jurados.

Pero lo que más nos interesa es que la *ceda* conlleva un sistema de elección que evidencia muy claramente ese creciente poder del monarca, ahora desde el protagonismo del racional, y que ya no resultará nada sencillo revertir. Este cargo, al parecer vitalicio en un primer momento, era de nombramiento consensuado entre el *Consell General* y el rey, lo que terminó por decantarse a favor de este último, compensado en cierta manera con su renovación trienal. El racional determinaría la composición del ayuntamiento pues el nombramiento de jurados, irregular y conflictivo bajo la *ceda*, correspondió generalmente al rey, que elegía entre una lista de doce caballeros y doce ciudadanos que previamente le había remitido aquel, pudiendo conformarse con cada lista o hacer sobre

³⁵ Los tres primeros cargos eran temporales, mientras que abogados y escribano, vitalicios. Los abogados, también llamados *consellers de juristes*, se incorporan al *Consell* por privilegio de Alfonso IV de 1329.

³⁶ El *mostassaf*, *mostaçaf* o almotacén, cargo de origen musulmán, que viene a ser un “señor del mercado”, llegaría a convertirse en un verdadero jefe de policía urbana, actuando especialmente como inspector de pesos y medidas. El síndico, normalmente vitalicio, era designado por el *Consell General*, y se encargaba de la administración y conservación del patrimonio, propios y derechos de la ciudad. Las competencias de los jurados abarcaban muy heterogéneos ámbitos, desde el avituallamiento de la ciudad y el urbanismo, a la *Casa de les repenedides*, pasando por las tierras de cultivo y pasto, las aguas y acequias, la defensa de la ciudad o la enseñanza a partir de la erección del *Estudi General*. Felipe Orts, Amparo, *La oligarquía municipal de la ciudad de Valencia. De las Germanías a la insaculación*, Valencia, Institució Alfons el Magnànim, 2002, o Ferrero Micó, Remedios, *La hacienda municipal de Valencia durante el reinado de Carlos V*, Valencia, Ayuntamiento de Valencia, 1987.

ellas las alteraciones que estimase oportunas. Se terminaba con los conflictos oligárquicos en beneficio de los principales linajes, pero solo transitoriamente, porque el precio de la paz era terminar con la autonomía municipal.

En la medida en que este sistema aseguraba la preminencia de los ciudadanos, que es lo que otros municipios habían conseguido con la insaculación, la ciudad de Valencia no sentía como urgente la consecución de este régimen. Pero la *ceda*, que en su momento pudo verse como un éxito ciudadano, resultaría con el tiempo insatisfactoria para los intereses de esta clase social, pujante y activa por naturaleza. Conseguida la pacificación, sus intereses pasarían por la consecución de una mayor libertad que pudiera hacerse eco de los cambios internos en sus protagonistas, como había sucedido en los otros municipios a los que sí se les había concedido la insaculación. Las rivalidades familiares retornaron, en gran parte y además, como consecuencia de la actitud del racional, corrupta y no siempre satisfactoria a sus intereses. Pero a estas alturas el rey ya tenía la sartén por el mango, y no parece que estas enemistades urbanas le resultaran plato de mal gusto, antes, al contrario, pues lograría alzarse, a modo de mal menor, como el garante de la tranquilidad.

Ya decimos que el municipio no cejó en su intento de recuperar lo perdido, solicitando del rey la derogación de esta práctica con el argumento, fundamentalmente, de que era contraria a los privilegios de la ciudad y a la propia legislación del reino. Y ello pasaba por la consecución de la insaculación que supondría para Valencia una mayor autonomía y aumento de la base electoral. Esto fue posible en gran medida por el interés de la nobleza –también la iglesia– en el cambio, para que finalmente se le incluyese en el gobierno de la ciudad. Sus intereses no siempre eran compartidos con los ciudadanos, y con la *ceda* quedaba prácticamente excluida del gobierno municipal en unos momentos en que ya estaba definitivamente urbanizada y también pagaba, como aquéllos, sus impuestos. Por todo ello, y por las muchas acusaciones por los ciudadanos del nepotismo y la corrupción del racional, que asumía funciones del monarca que, según ellos, no podían ser delegadas, todos solicitaron conjunta y reiteradamente la concesión del privilegio de insaculación.³⁷

Efectivamente, tras la muerte de Fernando el Católico, en 1516, tres años antes de la llegada de Cortés a Veracruz, las oligarquías municipales creyeron ver una debilidad en su sucesión, que aprovecharon para defenestrar la *ceda* y

³⁷ En 1482 lo hicieron ante Fernando II, ante Carlos I en 1542, o en cortes de Felipe IV de 1626, pero en todos los casos sin resultados satisfactorios. El municipio era tal vez la institución política que más se resistía al expansionismo del monarca. Es algo que se aprecia en ámbitos tan dispares como el lingüístico, con la resistencia al uso del castellano, lengua que ya había desbancado al catalán en la corte; Tormo Camallonga, Carlos, “Texto y contexto lingüístico de las *Constitucions del Estudi General* de Valencia de 1611”, en Correa Ballester, Jorge (coord), *Universidad y sociedad: historia y pervivencias*, Valencia, Universitat de València, 2018, pp. 569-589.

recuperar la autonomía foral. Y en ello era capital el sistema de elección de los jurados, y, en su caso y especialmente, del racional. Mientras que el *Consell Secret* restaura el sistema de elección de cargos por sorteo, el *Consell General* nombra a este último. Las continuas y complicadas disputas y conflictos, entre municipalistas y realistas, conseguían, finalmente, la vuelta al régimen de elección de jurados de Pedro III de 1278, es decir, sin intervención del racional.

Aunque por no haber jurado en Cortes, Carlos I no podía actuar legítimamente, solo le quedaba esperar un agravamiento de los conflictos que facilitase su retorno. Consecuente y oportunamente para sus intereses, se estaban gestando los movimientos agermanados, que tanta incidencia tendrían en el devenir de los señoríos y de los gobiernos municipales.³⁸ Lo cierto es que a cada elección se incrementaba la conflictividad al sí tanto del *Consell General* como del *Secret*, y la nobleza recordaba al rey su obligación de convocar Cortes y prestar juramento. Si el brazo militar se veía incapaz de hacer frente a los insurrectos y pedía auxilio al rey, el tercer brazo se aprovechaba de la indecisión de éste.

En mayo de 1521, en plena efervescencia agermanada, algunos jurados caballeros se niegan a jurar alegando que la elección la había hecho el pueblo y no el rey. Tras la capitulación de la ciudad en octubre ante los realistas, el monarca veía el camino expedito, encarga al virrey el nombramiento de nuevos jurados, que posesionan de sus cargos, quedando revocados los anteriores.³⁹ El municipio aceptaba las nuevas designaciones, eso sí, con la protesta de que no sirviera de precedente. Sin más contrariedad se volvía al sistema de la *ceda*, con una reforzada alianza entre el rey y la nobleza.

La insaculación

Finalmente, Valencia consigue la insaculación por un tardío privilegio de 20 de octubre de 1633. En la dirección opuesta a la tendencia generalizada, la ciudad conseguía un retroceso en los intereses del rey. La explicación, evidente, pasa por la grave crisis económica y financiera del reinado de Felipe IV.

En cualquier caso, el régimen insaculatorio de Valencia, que se mantendría durante el resto del municipio foral, hasta 1707, conllevaba, desde el primer momento, un muy escaso nivel de autonomía y de ventaja para la burguesía. La enconada resistencia del virrey frente a las aspiraciones municipales, que tampoco contentaban a los brazos eclesiástico y militar, consiguieron rebajar lo que la ciudad pretendía, especialmente en cuanto a la confección de las listas. Eso sí, la nobleza siguió quedando excluida de entre los susceptibles de insacular y participar en el gobierno.

³⁸ Vallés Borràs, Vicente J., *La Germanía*, Valencia, Institució Alfons el Magnànim, 2000, pp. 199 ss.

³⁹ Felipe Orts, Amparo, "Corona y oligarquía en la ciudad de Valencia durante el reinado de Carlos V", *Estudis: Revista de Historia Moderna*, Valencia, núm. 26 (2000), pp. 59-94.

Por el privilegio de concesión, se mantenía el sistema de suertes a cargo de un niño de siete años, entre los individuos incluidos en bolsas confeccionadas por los miembros del *Consell Secret* con la aprobación del virrey. Para los jurados había tres bolsas: la de los ciudadanos que ya habían ejercido el cargo, la de los que todavía no lo hubiesen sido, y la de los caballeros y generosos. Cada una de ellas estaría formada por 30 individuos, y no por 20 como proponía el municipio, y las vacantes de cada bolsa serían cubiertas por el rey cada cuatro años, informado previamente por el virrey y la nobleza.⁴⁰ Los cargos de justicia civil, justicia criminal y almotacén eran elegidos, alternativamente cada año, de las bolsas de ciudadanos y caballeros, y los síndicos por el *Consell General*. El racional sí lo nombraba directamente el monarca, pero de una terna de la primera bolsa de ciudadanos. Esto supuso una reducción de la intervención del virrey, que ya no elaboraba, junto con el racional, las listas de los jurados, como tampoco elevaba al rey las propuestas de designación del racional, ni elegía, a propuesta del *Consell General*, los otros cargos. Sin embargo, las facultades del monarca, aunque es cierto que mermaron, tampoco tanto como pretendía la oligarquía municipal, que, además, vio reducirse el peso de aquel *Consell General*.

En conclusión, si la lucha entre los ciudadanos y el monarca por la elección de oficios recaía cada vez más a favor de este último, también conoció de retrocesos. Eso sí, este epílogo también puede entenderse en sentido contrario. El caso es que la extrema complejidad de cada sistema nos hace difícil llegar a conclusiones inequívocas. Con el sistema insaculatorio o no, tanto en Valencia como en el resto de ciudades de la corona aragonesa, se pudo mantener a lo largo del tiempo una cierta interdependencia entre el rey y la oligarquía municipal que, al entender de muchos autores, ya no se observa en el mucho más pragmático y moderno corregimiento castellano.⁴¹

IV. Epílogo o el gobierno municipal novohispano

Hemos visto que, con todos los matices posibles, dos eran los grandes regímenes políticos municipales de la Península a la llegada de los europeos a lo que sería la Nueva España, el corregimiento y la insaculación, con una mayor generalización en Castilla y Aragón, respectivamente.

Frente a la progresiva unificación peninsular, el municipio indiano se caracterizó por la destacada diversidad en su estructura orgánica y funcional, cosa que

⁴⁰ Amparo Felipe Orts, *La oligarquía municipal de la ciudad de Valencia. De las Germanías...*, cit., pp. 231 ss, e *Insaculación y élites de poder en la ciudad de Valencia*, Edicions Alfons el Magnànim, Valencia, 1996, y *Autoritarismo monárquico y reacción municipal. La oligarquía urbana de Valencia desde Fernando el Católico a las Germanías*, Valencia, Publicacions Universitat de València, 2004.

⁴¹ Rafael Benítez Sánchez-Blanco, "El municipio de la ciudad de Valencia en la época foral moderna," *El municipio en la España moderna*, José Manuel de Bernardo Ares y Enrique Martínez Ruiz (eds.), Córdoba, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 1996, pp. 93-110.

se acentuaba por la libertad de que muchos de ellos gozaban para autoorganizarse, más allá de los obligatorios alcaldes ordinarios, regidores y escribano.⁴² Aunque no es mucho lo que sabemos sobre estos nuevos y primeros municipios, parece quedar claro que se asemejarían más al modelo medieval europeo que al moderno, especialmente al concejo castellano, con sus fueros, y en concreto los de frontera. Es una misma lógica de conquista y (re)poblamiento. Sin duda alguna, era necesario recompensar a conquistadores y colonos.⁴³ Así es que el cabildo indiano sería nombrado en un principio por los capitanes descubridores, quienes solían ocupar sus cargos; posteriormente se solían nombrar por los cesantes e, incluso en algunas ocasiones, aunque escasas, por elección popular.

Pero la autonomía de estos primeros momentos pronto se recortaría a favor del monarca, destacadamente en los pueblos de españoles, en que se establecieron corregimientos cuyos cargos los designaba el rey. En ocasiones eran nombrados por el gobernador previa presentación por el municipio de varios candidatos, lo que nos recuerda a la insaculación. La no existencia de legislación unificada a este respecto, y la gran diversidad de situaciones a las que debía hacer frente la monarquía, posibilitó un casuismo que, eso sí, distinguiría claramente las grandes ciudades y centros de poder de los cabildos menores y alejados, que sí lograrían mantener un elevado grado de autogobierno a lo largo del tiempo.⁴⁴ Sobre este recorte de autonomía, pensemos también, especialmente para los centros de poder más destacados, en la venta de oficios y en el derivado elitismo dimanante a partir de la real cédula de Felipe II de 12 de marzo de 1558, después de haberse aprobado las *Leyes Nuevas*.⁴⁵

En muchas ocasiones también había que recompensar a los propios indios si habían estado del lado español. Piénsese, por ejemplo, en las diferencias entre la *india* Tlaxcala y la *española* Puebla de los Ángeles. Porque, y esto es evidente,

⁴² Por cédula de 22 de octubre de 1523 Carlos I fijó en seis los regidores que debían tener en Indias las ciudades menores y en doce las más importantes, además de un alcalde mayor o corregidor representante del poder real, y jueces ejecutores, alguacil mayor o síndico, entre los más importantes (*Recopilación de Indias*, 4, 5, 10); Claudio Sánchez-Albornoz, “Apuntes para la historia del municipio hispanoamericano del periodo colonial”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, Madrid, tomo 1 (1924), pp. 93-157. Desde una perspectiva más teórica y dogmática puede verse la diversidad jurídica indígena en Yerko Castro Neira, “El gobierno de los indios. Antropología de la formación del estado en Oaxaca, México”, *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, Quito, núm. 52, mayo 2015, pp. 59-77.

⁴³ Puede verse lo que suponían las actas fundacionales de las nuevas poblaciones en Domínguez Compañy, Francisco, “Actas de fundación de ciudades hispanoamericanas”, *Revista de Historia de América*, 83 (1977), pp. 19-51, o, del mismo autor, *La vida en las pequeñas ciudades hispanoamericanas de la conquista, 1494-1549*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica del Centro Iberoamericano de Cooperación, 1978.

⁴⁴ Escandón Bolaños, Patricia, “Apuntamientos sobre las prácticas...”, *cit.*, pp. 106 ss.

⁴⁵ Con la real cédula de 14 de diciembre de 1606 quedaba plenamente conformado un verdadero sistema de venta y renuncia perpetua de la mayoría de oficios indios, lo que conllevó la aparición de destacadas oligarquías y dinastías locales. Este cambio lleva a Francisco Tomás y Valiente a decir que el Derecho indiano se emancipa definitivamente del castellano sobre esta materia; véase en *La venta de oficios en Indias (1492-1606)*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1972, p. 124. Hay autores que prefieren hablar de “semiautonomía”; Molina Martínez, Miguel, *El Municipio en América...*, p. 68.

una cosa serían las repúblicas de naturales y otra, usualmente bien distinta, la de españoles; pues bien, el traspaso de modelos a que hacemos referencia aquí tendría lugar para estos segundos municipios. En cualquier caso, y esto es lo que nos importa destacar, algunos autores hablan en este sentido, y para las dos repúblicas, de un auténtico “autogobierno”, en donde el cabildo se convertía en un “poderoso representante de los intereses de lo que podría considerarse *estado llano*”.⁴⁶ Aunque otros muchos autores matizan estas palabras, como hemos apuntado en el párrafo anterior —es un asunto no zanjado—, y aunque el intervencionismo real también alcanzaría más tarde a los pueblos de indios, nunca lo hizo en la misma medida que en los españoles. De hecho, hay quienes hablan de una evolución divergente respecto a estos últimos, en el sentido de ser aquellos mayormente “democráticos”. Lo bien cierto es que, todos ellos, para el caso de ir perdiendo autonomía con el tiempo, irían, contrariamente, ganando competencias. Las Indias no disponían de cortes, por lo que los cabildos se convertían en instancias supremas.⁴⁷

También es fácil imaginar que a los intereses de la monarquía no le conveniría la heterogeneidad orgánica y la complejidad funcional que caracterizaban los municipios peninsulares. Además, con el vacío de poder ocasionado con la muerte de Fernando II y la debilidad de su sucesor, tampoco se estaba en el mejor momento para el ensayo de nuevas fórmulas. También resulta fácil imaginar que los incidentes comuneros y agermanados afianzarían la voluntad del monarca de no conceder un marco normativo autónomo al municipio americano más allá del estrictamente forzado por las circunstancias de la Conquista, que, eso sí, eran muchas y poderosas.

En cualquier caso, en el progresivo y general empoderamiento real, vemos que el modelo de gobierno municipal de Indias pasaría del concejo al regimiento de matriz castellana, pero nunca al método insaculatorio, que sí se había trasladado, y prolíficamente, a Granada y a las islas Canarias. Aun así, hemos visto que el municipio indiano compartía alguna característica con muchos insaculados peninsulares, caso del valenciano, como era la escasa representación del estamento nobiliario, prácticamente nula en el caso americano, dada su

⁴⁶ Véase, respectivamente para ambas citas, Beatriz Rojas, *Las ciudades novohispanas...*, pp. 130 ss., y Manuela Cristina García Bernal, “Las élites capitulares indianas y sus mecanismos de poder en el siglo XVII”, *Anuario de Estudios Americanos*, Sevilla, tomo LVII, núm. 1 (2000), pp. 89-110, en concreto, p. 90. Un régimen de autogobierno que, sin embargo, no estuvo presente en las Antillas. “Desde el comienzo mismo de la colonización, la corona se atribuyó la potestad de nombrar regidores a perpetuidad, aunque permitió que los cabildos los eligieran en tanto no se hicieran las designaciones”; Valencia Carmona, Salvador, *El municipio mexicano: génesis, evolución y perspectivas contemporáneas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2016, p. 647.

⁴⁷ Valencia Carmona, Salvador, *El municipio mexicano: génesis...*, p. 66. Según parte de la historiografía, es precisamente esta autonomía, que nunca cayó en el olvido, así como la amplitud competencial referida, lo que permitió que mucho más tarde desempeñaran el papel fundamental que tuvieron en los movimientos independentistas.

general ausencia. Como el valenciano, el americano siempre será un municipio mayormente mesocrático.

Las ordenanzas municipales de Veracruz, de 1523, las primeras de lo que iba a ser la Nueva España, nos muestran, pues, por dónde irían los pasos, pero, y aunque es en esta década cuando se asienta la administración municipal en las Indias, los conflictos peninsulares, y especialmente la complejidad y la extensión del nuevo continente, no permitirán al monarca articular soluciones sencillas ni uniformes para estas tierras.

Resumen

Los inicios de la Edad Moderna son momentos capitales en el proceso de consolidación de las ciudades europeas. El ordenamiento jurídico debía ofrecer respuesta a los retos que el nuevo marco de convivencia planteaba, con una readaptación de los poderes real y local. Con todos los matices posibles, dos eran los grandes regímenes políticos municipales de la Península, el corregimiento y la insaculación, con una mayor generalización en Castilla y Aragón, respectivamente. Frente a la progresiva unificación peninsular, el municipio indiano se caracterizó por su diversidad orgánica y funcional. Su autonomía los asemejaría más al modelo medieval europeo que al moderno, especialmente al concejo castellano.

La no existencia de legislación unificada al efecto y la variedad de situaciones posibilitó un casuismo que, eso sí, distinguiría claramente las grandes ciudades y centros de poder de los cabildos menores y alejados. Aun así la autonomía fue recortándose a favor del monarca, destacadamente en los pueblos de españoles. El modelo de gobierno municipal de Indias pasaría del concejo al regimiento de matriz castellana, pero nunca al método insaculatorio, que sí se había trasladado, y prolíficamente, a Granada y las islas Canarias. Aun así, hemos visto que el municipio indiano compartía alguna característica con muchos insaculados peninsulares, caso del valenciano, como era la escasa representación del estamento nobiliario, prácticamente nula en América, dada su general ausencia. Como el valenciano, el indiano será un municipio mayormente mesocrático.

