

## Capítulo III

### *Gobierno: capitalidad, consistorio y ordenanzas*

#### **LA VILLA/CIUDAD CAPITAL Y LOS CONCEJOS DE LAS ALDEAS**

La población que ostenta el título de villa/ciudad es la cabeza de la jurisdicción concejil —capital—, y lo es en tanto en cuanto desde la misma se gobierna por residir en ella los órganos de gobierno, pues no en vano la primera exigencia para tener acceso a cualquier oficio de concejo —«portiello» en la terminología foral, como se deduce del Fuero de Plasencia (1)— es la de residir y tener casa abierta en la urbe, a la manera en que se estipula en el Fuero de Uceda (2), exigencia que obedecía a una táctica militar de concentración de poderes y que convenía a la política municipal de jerarquizar la administración local.

De este tipo de jurisdicción capitalina se derivaban dos principios, el primero relativo a la unicidad, en el sentido de que la soberanía territorial es una y única en un mismo concejo e incompatible con otra —de ahí, por ejemplo, el significado último de los enfrentamientos habidos entre la villa de Arévalo y su aldea de Madrigal, durante los siglos XIII y XIV, ante las pretensiones del concejo aldeano por levantar y mantener una cerca murada (3)—, y el segundo respecto a la totalidad, entendida ésta como sumisión global de todo el territorio y, por consiguiente, de obligatoriedad vecinal de todo el término con relación a las prestaciones exigidas por la urbe; así, pues, Juan I,

(1) Cap. 62: «Si por auentura iuez o alcalde de falso dar despues de la iura uencido fuere, pierda el officio ho el portiello de conceio» (Véase texto foral en Checa y otros autores).

(2) «Qui non toviere casa poblada en la villa et non toviere caballo et armas, non haya portiello» (Vid. texto en el apénd. al «Fuero de Guadalajara», *op. cit.*).

(3) Vid., por ejemplo, Juan José Montalvo, *op. cit.*, tomo I, pág. 263.

atendiendo la petición concejil sobre prestación aldeana, ordena en las Cortes de Segovia de 1386 (4):

«Ordenamos, i mandamos que, quando se oviere de hacer, i repartir algun repartimiento para reparos de adarves, muros, barreras, ó cavas de algunas Ciudades, Villas, i Lugares de nuestros Reinos, que en el tal repartimiento contribuyan, i paguen todas las Aldeas, i Lugares, que se acogen á la tal Ciudad, Villa, ó Lugar, ó se aprovechan de sus pastos, i terminos, como quier que el tal Lugar sea de Señorío.»

La contribución pecuniaria destinada a la consolidación y conservación material de la plaza fuerte pronto se hace extensiva a todas las otras obras y realizaciones de interés público y concejil, tales como la construcción y reparación de puentes, calzadas, fuentes, etc., pero, ya que lo elevado de su coste no podía ser sufragado por los vecinos caballeros y pecheros —a todos obligaba—, se incluye también la prestación eclesiástica, y así, en las Cortes de Guadalajara de 1390, se dispone: «que en los pechos que son para bien comun de todos, así como para reparo de muro ó de calzada, ó de carrera, ó de puente ó de fuente, ó de compra de término, ó en costa que se haga para velar y guardar la villa y su término en tiempo de menester, á fallescimiento de propios de Concejo, deben contribuir y ayudar los dichos Clérigos, por quanto es pro comunal de todos y obra de piedad» (5).

Una de las construcciones públicas y concejiles más representativas, reflejo y símbolo de la capitalidad, es la casa consistorial o casa de ayuntamiento, cuya edificación tiene lugar en las villas y ciudades castellanas desde los años finales del siglo XV.

En principio, los regidores —en tanto que miembros de la corporación rectora—, y los rectores municipales en su totalidad,

(4) Pet. 20, Cortes. Ley III, tit. VI, lib. VII, Nueva Recopilación.

(5) Ley I, tit. de los prelados, Cortes. Ley XI, tit. III, lib. I, Nueva Recopilación.

manteniendo una tradición arraigada en los concejos, comienzan celebrando sus reuniones en el atrio de una iglesia —San Juan, en Ávila; San Gil, en Guadalajara; San Salvador, en Madrid, etc. (6)—, aunque, en otras ocasiones, la corporación concejil se reúne en lugar público no religioso: el Concejo de Cáceres, que ya se reunía en el sitio de Puerta Nueva en 1328, aparece deliberando entre las torres del Horno y de la Hierba en 1406 y 26 (7), y otro tanto hace el Concejo de Sepúlveda en aposentamiento no sagrado y presumiblemente no privado en 1450 (8).

A la inmemorial costumbre de los concejos de celebrar sus juntas en el atrio de una iglesia o al abrigo de cualquiera otra construcción pública sucede, desde finales de la Edad Media, el hábito de hacer las reuniones a puerta cerrada en una casa edificada al efecto («cámara»), y así consta que ya en la primera mitad del siglo XV algunos concejos disponían de ella: tal es el caso del Concejo de Guadalajara, que, en 1427, manifiesta aprobar sus ordenanzas en ayuntamiento general luego de «se Juntar en la cámara acostumbrada del concejo» (9); o del Concejo de Cuenca, el cual, ante el incendio de la casa consistorial existente, toma en 1447 el acuerdo de construir otra nueva en determinado emplazamiento «por ser logar conviniente para ello e en comedio de la cibdad» (10); o también, finalmente, del Concejo de Ciudad Rodrigo, que en 1448 dice tener su

---

(6) Documentos.

(7) Acuerdo de 1328: «estando ayuntados por pregon dia jueves a la Puertanueva assi como lo hauemos fero uso e costumbre...» («Compilación...», *op. cit.*, pág. 165); reunión de 1406: «el Concoxo de Cazeres. Juntos a pregon segun lo auian de usso y costumbre entre las dos torres del forno y de la ierua...» («Compilación...», *op. cit.*, pág. 231).

(8) «...el concejo, e justicia, e regidores, cavalleros, e escuderos, e oficiales e omes buenos de la villa de Sepúlvega, que estamos ante las puertas de las casas de Alvar Rodriguez, juntos, campana repicada, segund que lo avemos de uso e de costumbre de nos ayuntar a concejo...» (Por acuerdo de 16 de marzo de 1450 el Concejo de Sepúlveda otorga poder al ochavero del Ochavo de Cantalejo para que comparezca en pleito sobre términos con el concejo de Fuentidueña; vid., Emilio Sáex: «Colección diplomática de Sepúlveda», *op. cit.*, doc. núm. 166).

(9) Francisco Layna Serrano: «Historia de Guadalajara...», *op. cit.*, ap. doc.

(10) Timoteo Iglesias Mantecón: «Colección de documentos...», *op. cit.*, pág. 149.

reunión acostumbrada «dentro de las Casas del Consistorio» (11).

Pero es a partir de lo dispuesto por los Reyes Católicos en las Cortes de Toledo de 1480 cuando los concejos se ven precisados a hacer sus casas de ayuntamiento, después de ordenarse en aquella asamblea (12):

«á todas nuestras Justicias, i Regidores de las Ciudades i Villas de nuestra Corona Real, i a cada una de ellas, que no tienen casa publica de Cabildo, ó Ayuntamiento para se ayuntar, de aqui adelante cada una de las dichas Ciudades, i Villas, fagan su casa de Ayuntamiento, i Cabildo, donde se ayunten, só pena que en la Ciudad, ó Villa, donde no se hiciere, que dende en adelante, siendo por su culpa, los dichos Oficiales ayan perdido, i pierdan los oficios de Justicias, i Regimientos que tuvieron.»

No puede decirse que en todos los concejos se ejecutaran las obras con la prontitud requerida, por cuanto que las rentas y propios de las haciendas concejiles no solían alcanzar a cubrir los gastos; en tal circunstancia, ante la insuficiencia de fondos para tal fin, hubo de recurrirse al reparto contributivo entre la generalidad del vecindario, y así consta que lo hizo el Concejo de Madrid cuando, en 1487, tomó el acuerdo de hacer un pedido de cincuenta mil maravedís entre todos los vecinos de su Villa y Tierra, acuerdo que la corporación rectora mandó llevar a efecto pese a la oposición de los sexmeros (13). En

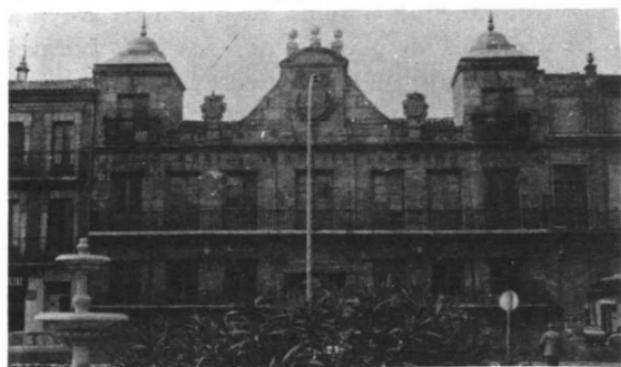
(11) Mateo Hernández Vegas: «Ciudad Rodrigo. La Catedral y la Ciudad», tomo II, pág. 234. Salamanca, 1935.

(12) «Que los Concejos tengan casas publicas para sus Ayuntamientos, i las Justicias, i Regidores las hagan hacer, dó no las oviere» (Ley I, tit. I, lib. VII, Nueva Recopilación).

(13) Acuerdo del ayuntamiento general celebrado el 16 de mayo de 1487: «Este día los dichos señores otorgaron derrama de cincuenta mill maravedís por la Villa e Tierra e por todos los caballeros e escuderos della e su tierra, segund que se suele hacer para puentes e fuentes, para hacer la Camara del Concejo,... E mandaron que las pagas sean por tres tercios, el primero a veinte de abril e el segundo a veinte de mayo e el tercero a veinte de jullio el qual dicho repartimiento dixeron que mandavan e mandaron hacer porque, segund los



Villa de Granadilla. Casa Consistorial (siglo XVI?): «Casa de Villa y Tierra. Habitación de sexmeros.»



Casa Consistorial de la Villa de Medina del Campo, siglo XVII («Esta casa la hizo..., año de 1667.—Esta obra se hizo siendo corregidor de esta villa D. Antonio y Contreras, caballero del hábito de Alcántara. año de 1650»).

Casa Consistorial de la Ciudad de Toro, siglo XVIII («Reinando la Católica M. del S. Rey D. Carlos III (qdg) esta Muy N. A. y L. Ciudad de Toro dio principio a la ejecución de estas casas consistoriales en fuerza de R. Orden de su Supremo Consejo de Castilla con los caudales de la arbitración de pastos de sus montes propios // siendo Corregidor el Dr. D. José y Cebrián, y Caballeros Comisarios D. Bernardo Miguel Samaniego y D. Rodulfo Díez Hordás, Regidores Perpetuos de esta Ciudad. —Año de 1778»).



algunos casos la prolongada demora provoca llamadas de atención a los concejos morosos para que cumplan con lo dispuesto, y así, en 1495, se ordena al Concejo de Cáceres que levante su casa de ayuntamiento en determinado plazo (14). Durante toda la Edad Moderna, villas y ciudades remozan o alzan de nueva planta sus casas consistoriales (15); del reinado de Carlos III —de la tardía fecha de 1778— data la magnífica sede municipal que la Ciudad de Toro levanta a costa de los fondos propios de sus montes y pastos (16).

Para corregir los excesos en la imposición tributaria concejil, Juan II, en las cortes de Madrid de 1433, ordena «que sin nuestra expresa licencia y mandado no se pueda repartir ni reparta por ninguna ciudad, villa ó lugar de nuestros Reynos para sus necesidades de mas ni allende de tres mil maravedís» (17), disposición que ratifican los Reyes católicos en la Instrucción de Asistentes y Corregidores de 1500, donde se añade a este respecto: «y el repartimiento de los dichos tres mil maravedís se entienda, que en toda la ciudad ó villa ó su tierra no se repartan mas de los dichos tres mil maravedís, salvo donde la tierra suele repartir por su parte, y la ciudad por la suya, que allí pueda cada uno de ellos repartir los dichos tres mil maravedís» (18).

El principio foral de la prestación mancomunada vecinal mediante la contribución pecuniaria concejil no se altera con el

---

pocos propios questa Villa tiene e los salarios que ay de los dichos propios no hay de que. Los dichos seismeros dixeron que non consentian en ello, los dichos señores mandaron lo que mandado avian, cumpliendo el mandamiento de sus Altezas» («Libro de Acuerdos del Concejo Madrileño. 1464-1600», tomo II, págs. 55-56, edición y comentario a cargo de A. Gómez Iglesias. Madrid, 1970).

(14) Archivo General de Simancas. Registro General del Sello, vol. XII, doc. núm. 2.581. Valladolid, 1974.

(15) Instituto de Estudios de Administración Local: «Casas consistoriales de España»; prólogo de Carlos Ruiz del Castillo y Catalán de Ocón. Madrid, 1963.

(16) Así reza en dos inscripciones lapidarias que flanquean el acceso principal del inmueble.

(17) Pet. 8, Cortes. Ley I; tit. VI, lib. VII, Nueva Recopilación.

(18) Cap. 34 de la referida Instrucción, inserta en la Pragmática dada por los RR. CC. en Sevilla el 9 de junio de 1500. Ley XXV, tit. VI, lib. III, Nueva Recopilación:

paso del tiempo, pero su aplicación estricta e implicación material dependen de dos factores que se contrarrestan, el uno de carácter atenuante, y es la capacidad de los concejos para allegar rentas propias sin recurrir a la imposición fiscal, y el otro agravante, que no es sino la reducción del censo pechero aldeano motivada por la emancipación municipal de las aldeas al erigirse en villas independientes. Desde el punto de vista territorial rige inamovible el principio de universalidad; de ahí, pues, que todas las construcciones civiles de la Edad Moderna lleven —como en el caso de la Villa de Pedraza (19)— un sello concejil inconfundible: «Hízose a costa de Villa (ó Ciudad) y Tierra.»

El asunto de la sumisión-emancipación de las aldeas oscila entre el cuestionamiento de la capitalidad y la personalidad política y administrativa de los concejos aldeanos.

La carencia de personalidad jurídica por parte de las aldeas debe ser matizada, pues si bien es cierto que su condición de tales lleva implícita la subordinación política a la capital del municipio al cual pertenecen, no es menos cierto que ya desde los primeros tiempos el poder capitalino reconoce o delega en ellas ciertas competencias para su estricto gobierno local. Por esta razón, y por el empleo del concepto en un sentido amplio, es por lo que se habla en toda época de los concejos de las aldeas.

Los concejos aldeanos, en su lucha constante por la consecución de mayores grados de autonomía, replican con fuerza centrífuga al poder centrípeto del gobierno capitalino, frecuentemente interesado en identificar la «universitas» concejil —que lo es de villa/ciudad y aldeas— con la colectividad urbana. Mas, exceptuando aquellas aldeas que llegan a alcanzar su autonomía plena por erigirse en villas, las otras poblaciones aldeanas permanecen bajo la jurisdicción de sus respectivas capitales, jurisdicción que no se pone en entredicho por el mero hecho de que se deleguen en ellas algunas competencias menores en el ámbito jurídico-administrativo. De esta manera, y aparte de cier-

---

(19) Dentro de la villa aún pueden verse: cárcel pública («esta obra se hizo a costa de billa e tierra. año 1577») y ayuntamiento («hízose a costa de Villa y Tierra. año 1627»); y en los aledaños del recinto amurallado todavía se conservan: el acueducto («esta obra se hizo a costa de Villa y Tierra: acabose año de 1629»), una fuente pública («de villa y tierra. año de 1762») y el llamado Puente de los Alamos de la Virgen («a costa de Villa y Tierra. año de 1726»).

tos reconocimientos forales, son varias las jurisdicciones donde las aldeas cuentan en el siglo XIII con alcaldes designados gubernativamente de entre el vecindario para conocer en las causas civiles de menor cuantía; tal ocurre en el Concejo de Madrid, cuyas aldeas, a petición de los vecinos pecheros, reciben en 1264 privilegio de Alfonso X para que las justicias de la Villa «den dos ommes bonos para Alcaldes aquellos que entendieren que serán más para ello» (20).

Mas, con todo, la abrumadora dependencia de las aldeas con respecto a sus villas o ciudades capitales en materias jurídico-procesales era causa de que las transgresiones a la ley quedaran frecuentemente impunes en el ámbito local, ya que el acudir a la capitalidad ni solía ser fácil ni compensador, pues no era raro que los asuntos se demorasen o incluso se tratases con el arbitrio que propicia la lejanía. Por eso, desde comienzos de la Edad Moderna, se generalizan las peticiones de los pueblos en demanda de autonomía jurídica, siquiera fuese restringida, cuestión de competencia regia que suele resolverse por la vía del privilegio, y así, por ejemplo, los Reyes Católicos, en 1492, conceden a las aldeas de la villa de Agreda la facultad de tener alcaldes que entiendan en las citadas causas cuya cuantía no exceda los cien maravedís (21); análoga facultad —aunque sólo hasta una cuantía de sesenta maravedís— otorgan los mismos reyes a las aldeas de la Villa de Sepúlveda y de la Ciudad de Salamanca en 1493 y 95, respectivamente (22).

Mal se avenían las villas y ciudades capitales con semejantes concesiones, pese a las limitaciones que entrañaban, razón por la que obstaculizaban en lo posible su aplicación práctica, pero los lugares y aldeas no estaban en condiciones de ceder las pequeñas conquistas tan difícilmente alcanzadas; en 1495, ante la negativa municipal a tomar juramento a los alcaldes de las aldeas que habían de juzgar anualmente en las causas inferiores a sesenta maravedís, los sexmeros y procuradores de la Tierra de Ciudad

---

(20) Rafael Gibert: «El Concejo de Madrid», *op. cit.*, pág. 225.

(21) Zaragoza, 25 de agosto de 1492. Archivo Histórico de Simancas, Registro General del Sello, vol. X, doc. núm. 995.

(22) Barcelona, 12 de junio de 1493 (*íd.*, *íd.*, vol. X, doc. núm. 1.560) y Burgos, 22 de agosto de 1495 (*íd.*, *íd.*, vol. XII, doc. núm. 3.231).

Rodrigo emprenden ciertas acciones judiciales contra el regimiento de la capital (23).

Habida cuenta que la autonomía local era un anhelo generalmente sentido, y las insistentes peticiones en pro de la emancipación no pueden ser satisfechas sino a través del privilegio de villazgo en todos los casos, los monarcas de la Casa de Austria amplían algunos privilegios de jurisdicción restringida, e, incluso, terminan generalizándolos. Así, don Carlos y doña Juana, en 1539, ordenan (24):

«que de aquí adelante en los lugares que tienen costumbre que los alcaldes dellos conozcan hasta sesenta maravedís, que de aquí adelante puedan conocer hasta en quantía de cien maravedís».

Evidentemente, tal generalización era tardía y parca, y de su mínima relevancia dan fe las contestaciones de los pueblos a los Interrogatorios de Felipe II, y así la aldea de Los Cadocos —de la jurisdicción y Montes de Toledo— manifiesta al respecto: «Dicen que en esta tierra no hay pleitos, porque los alcaldes ordinarios no pueden sentenciar de cien maravedis arriba, sino que en Toledo siguen sus pleitos, y los que apelan van a Valladolid...» (25). De ahí que también Felipe III, en el año 1602, acabe por disponer al respecto que (26):

«los alcaldes ordinarios de las aldeas... tengan jurisdicción para conocer en las causas de hasta seiscientos maravedís y no más».

(23) Madrid, 15 de mayo de 1495 (íd., id., vol. XII, doc. núm. 2.237).

(24) Toledo, Cortes, 1539.

(25) Resp. núm. 9 del Interrogatorio (Carmelo Viñas y Ramón Paz: «Relaciones de los pueblos de España Ordenadas por Felipe II», Reino de Toledo, 1.<sup>a</sup> parte: Madrid, CSIC, 1951).

(26) Segovia, Cortes, 1602.

## EL CONSISTORIO NOBILIARIO Y LA REPRESENTACION POPULAR

El conjunto de personas que ejercen cargos públicos en el municipio y, más concretamente, la corporación concejil encargada del gobierno y administración del mismo, tiene su origen en el fuero municipal, pues el reconocimiento de personalidad jurídica a una «universitas» conlleva, necesaria y simultáneamente, la subrogación del poder político en unos cuantos miembros de ella.

La corporación rectora de origen foral, vigente desde el siglo XI hasta mediados del XIV, tiene una composición básica similar en la generalidad de los concejos castellanos bajomedievales (27): juez, alcaldes, escribano, almutazán y andadores, siguiendo el orden de prelación con el que aparecen en el Fuero de Cuenca (28). De estos oficiales, tan sólo los dos primeros se hallan investidos de jurisdicción propia, la cual hacen extensible a la totalidad de los vecinos del concejo, o, en palabras del mismo cuaderno foral conquense, «alos pobres & alos rricos & alos nobles & alos non nobles» (29).

Pero estas corporaciones forales —preciso es advertirlo—, pese a tener una estructura básicamente similar en todos los municipios, distaban mucho de coincidir en el número y en las atribuciones relativas a sus respectivos municipios, debido, fundamentalmente, a la distinta composición inicial y, además, a la

---

(27) Se hace excepción de Toledo, donde la mayoría mozárabe hizo necesaria la adopción de un modelo de gobierno dual, así como en aquellas poblaciones donde se implantó el citado modelo (Escalona, Talavera), vigente en unos y otros lugares por algún tiempo.

(28) El tit. VI del lib. II del Fuero trata: «De la elecion del juez & delos alcaldes & del escrivano & del almotaçan & delos andadores en commo son de fazer.» (Ureña, *op. cit.*)

(29) Lib. II, tit. VI, cap. XVI del mismo fuero, obra *supra*.

superposición de privilegios particulares en cada concejo, de suerte que las alteraciones y avatares de la vida local iban generando una situación administrativa variopinta que no se correspondía con las aspiraciones uniformistas de la monarquía. Además, y dado que en las coporaciones concejiles se entremezclaban competencias de índole varia (políticas, jurídicas y administrativas), y que los distintos cargos corporativos solían deliberar en su ámbito específico apartadamente de los demás —de ahí, por ejemplo, la existencia y reglamentación del llamado «corral de Alcaldes» en Sepúlveda, Plasencia, Cáceres, etc., así como del «corral de los seis» en este último y otros concejos (30), con cuya institución debe guardar alguna relación la «casa del Sex», en Molina, mencionada en un documento del siglo XIII (31)—, puede decirse que más que una eran varias las corporaciones municipales de origen foral, de modo que en cada concejo operaba un fraccionamiento de poder que imposibilitaba toda gobernación eficaz.

Las tentativas de los reyes por uniformizar el gobierno de los consistorios fueron tempranas, si bien no prosperaron hasta muy avanzada la Baja Edad Media. La primera gran novedad tiene lugar con la institucionalización del «regimiento» (conjunto de regidores) como pieza clave en la composición de las corporaciones concejiles, verdadera reforma del régimen municipal tradicional que se acomete —como es sabido— en las postrimerías del reinado de Alfonso XI, esto es, en los últimos años de la primera mitad del siglo XIV, y, más concretamente, hacia la fecha de 1345.

La implantación de regidores en el gobierno concejil es una medida general de política centralizadora que responde a cierta motivación económica muy concreta: el deseo regio de sanear una administración municipal que —anquilosada en una deficiente y anticuada normativa foral, y mediatisada por intereses

(30) Rafael de Ureña y Smenjaud y Adolfo Bonilla y San Martín: «Fuero de Usagre (siglo XIII), anotado con las variantes del de Cáceres». Madrid, 1907.

(31) «Mando a Pascual López mío scribano, la casa del Sex que es en Palacios» (Testamento de D.<sup>a</sup> Blanca, señora de Molina, 10-mayo-1293; véase en Mercedes Gaibrois de Ballesteros: «Historia del reinado de Sancho IV de Castilla», tomo III, doc. núm. 470. Madrid, 1922-28).

locales varios— es incapaz de asumir las crecientes y cada vez más complejas obligaciones hacendísticas del momento, de suerte que su permanencia condenaba a los pecheros a cargar con una tributación arbitraria y no siempre justificada y exponía a la Corona a una precariedad fiscal no deseable.

Para ello, el monarca no duda en imponer una fórmula de equilibrio que proporcione la máxima estabilidad. El rey, que se reserva la facultad de nombrar un número determinado de regidores entre los caballeros y pecheros, aquéllos precisamente «que an de ver e ordenar fazienda de concejo», otorga al Común de Vecinos una participación representativa similar a la concedida a los linajes nobles, hecho que por sí sólo representa una innovadora reforma frente a la discriminación estatuida en los fueros municipales y así, por ejemplo, cuando se introduce el regimiento en el Concejo de Segovia allá por el año 1345, al tiempo que el monarca elige seis regidores por cada uno de los dos linajes nobiliarios, designa dos regidores más en representación de los pecheros de la ciudad y otros tres por los vecinos pecheros de las aldeas (32). Otra cosa es el carácter con el que se invisten los nombramientos, directamente y a perpetuidad, con lo cual el inicial privilegio del estado llano se torna en representación fugaz, puesto que los regidores dados por el Común iban perdiendo su inicial condición de vecinos pecheros —cuanto menos, su vinculación con los mismos— y derivaban hacia una nueva y verdadera nobleza transmisible.

Impuesta la reforma, los problemas por competencias recíprocas entre los regidores y otros municipes y diputados hubieron de surgir de inmediato y, sobre todo, con los tradicionales representantes de los pecheros —sexmeros y procuradores—, siendo muy indicativo el hecho de que el Común de Vecinos suela pronunciarse a favor de éstos, consciente de que no encuentra suficientemente identificado con la nueva élite; así, a

(32) «Del linage de Dia Sanz á Joan Sanchez: Lope Fernandez de Tapia... Y del linage de Fernan Garcia... Y de los hombres buenos pecheros, Gonzalo Sanchez: y Joan Garcia (...). Y de los pueblos á Bartolome Sanchez, de Robledo: Miguel Perez, de Maello: Miguel Domingo, de Pedrazuela.» Véase la transcripción parcial en Diego de Colmenares: «Historia de la insigne ciudad de Segovia, y compendio de las historias de Castilla», tomos I y II. Segovia, 1637. (La transcripción en las págs. 137-38 del tomo II, ed. de 1846.)

petición de los pecheros, Juan II, en las Ordenanzas sobre oficiales dadas al Concejo de Salamanca en 1390, invalidada todo repartimiento tributario efectuado por los regidores sin la presencia de los sexmeros (33), y otro tanto puede decirse de los demás concejos. De esta manera, y ya fuera porque el acrecentamiento de funciones chocaba con las competencias de otros oficiales más antiguos, o bien porque el incremento de oficiales supone una carga más a costa de los «propios concejiles», el hecho cierto es que la implantación de los regidores contó con la oposición activa en algunos lugares, como en el Concejo de Sepúlveda, donde la marginación y menoscabo del regimiento a fines del siglo XIV (34) hacen que Doña Leonor —reina de Navarra y señora del municipio— ordene en 1401 «que aya regidores perpetuos en la dicha villa, segund solía, e que sean seis regidores e non más...: por la parte de los, los dichos caballeros e escuderos, que sean quatro...; e por la parte de los pecheros del común dos regidores...» (35).

Finalmente, y en el mismo siglo XIV, apenas consolidada la primera reforma municipal, una segunda reforma viene a superponerse a modo de complemento y culminación de la anterior: se trata de la creación de un máximo mandatario concejil, el corregidor, síntesis perfecta de las justicias de origen foral (juez y alcaldes), y adelantado único del regimiento (36), cuya aceptación inicial debió contar con los habituales recelos.

(33) «E otrosí, en fecho de los dichos derramamientos é manferimientos, que se fagan por cuatro regidores, los dos del linage de Sant Benito é los otros dos del linage de Sant Martin, para que gagan los dichos derramamientos é manferimientos con los dichos sexmeros; é cuando se ovieren de manferir omes para guia, si hubieren de ser de la dicha cibdad, é si de la tierra, que sean llamados los sexmeros de la dicha cibdad, é si de la tierra, que sean llamados los sexmeros de la tierra. E que de otra manera que non valan los dichos derramamientos é manferimientos» (M. Villar y Macías: «Historia de Salamanca», tomo II, apénd. doc., núm. XII. Salamanca, 1887).

(34) Véanse los documentos núm. 71 (Sepúlveda, 5 de febrero de 1394) y núm. 81 (Monreal, 28 de abril de 1397) de la «Colección diplomática de Sepúlveda», *op. cit.*

(35) Carta fechada en Sepúlveda en 13 de junio de dicho año. (Doc. núm. 91, obra *supra*.)

(36) Sobre el oficio de corregidor, *vid.* entre otros: José M.<sup>a</sup> García Marín: «El oficio público en Castilla durante la Baja Edad Media». *Anales de la Universidad Hispalense*, 1974; Agustín Bernúdez Aznar: «El Corregidor en

A pesar de todo, pues, si ya en la corporación foral se reservaban los oficios de la municipalidad al estamento nobiliario, en el consistorio surgido en el siglo XIV no cuaja la deseada participación del estado llano, de modo que los pecheros en vez de compartir responsabilidades en el gobierno local se enfrentaban a él. Precisamente por este enfrentamiento, que causaba disturbios sin cuento, se hacía cada vez más imprescindible contar con la aquiescencia del Común en la administración concejil. En efecto, la necesidad de consultar a los sexmeros en los asuntos relativos a su oficio hizo que la presencia de éstos acabase siendo indispensable en cuantas juntas tratasesen temas de su incumbencia, necesidad que hicieron patente los sexmeros y otros oficiales pecheros del Concejo de Guadalajara cuando, en 1406, propusieron al estamento noble un «cuaderno de condiciones» para la composición y gobierno municipales, y en el que se imponía la obligación de ser escuchados sobre las diversas materias propuestas (37). De esta práctica incorporación de los sexmeros al consistorio concejil queda constancia en la diplomática de la época donde, con frecuencia, se hace expresa mención de los mismos junto a otros municipios con jurisdicción [Sepúlveda (38), etc.].

---

Castilla durante la Baja Edad Media». Dpto. de Historia de la Universidad de Murcia, 1.9; Rogelio Pérez Bustamente: «El gobierno y la administración territorial en Castilla (1230-1474)», tomos I y II. Madrid, 1976; Benjamín González Alonso: «El Corregidor castellano». Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, año 19?.

(37) «...que los dichos rregidores et cavalleros y escuderos et alcaldes et Jurados... seades tenudos et obligados de tomar la báz con el dicho comun et omes buenos pecheros et quatros et sesmeros de la dicha villa et su tierra...» Este cuaderno legislativo lleva por título «hordenanças de la villa del tiempo que no avya rregidores en ella», y es conocido por el traslado que de él se hizo en 1417 para el gobierno del concejo. (Francisco Layna Serranó: «Historia de Guadalajara y sus Mendozas en los siglos XV y XVI», tomo II, apénd. doc. Madrid, CSIC, 1942).

(38) Juan II, en Valladolid, con fecha 1 de mayo de 1415, se dirige «al concejo, alcaldes, regidores, alguaziles, cavalleros, escuderos e omes buenos, e a otros oficiales qualesquier de la mi villa de Sepúlveda e de sus arrabales e alfozes, e al pueblo e ochaveros e omes buenos de todas las aldeas e logares de tierra e término de la dicha villa...», aprobando lo concertado referente al comercio de vinos. (Emilio Sáez: «Colección diplomática de Sepúlveda», *op. cit.*, doc. 111.)

Pero el apoyo definitivo a la incorporación de los sexmeros en las juntas municipales se le confiere en las Cortes de Zamora del año 1432, en las cuales, y en respuesta a lo solicitado por los procuradores de las ciudades castellanas en punto a la composición de tales juntas, el monarca dice (39):

«i mandamos que ansimismo puedan entrar en los dichos Concejos los sesmeros, dó los ai, para entender en aquello, que los tales sesmeros devén caber segun la Ordenanza de la tal Ciudad, Villa, ó Lugar, dó ai los tales sesmeros.»

Fuera o no en cumplimiento de esta disposición, queda constancia de la comparecencia regular de los sexmeros a las reuniones gubernativas en las actas municipales de algunos concejos, como, por ejemplo, en aquélla que hace referencia a la sesión celebrada en 1448 «dentro de las casas del Consistorio» del Concejo de Ciudad Rodrigo, donde asisten los sexmeros de la capital y de los cinco Campos de su Tierra (40).

Teniendo en cuenta que los sexmeros gozaban —desde las mencionadas Cortes— de la facultad de poder asistir a las reuniones del consistorio cuando se tratasen asuntos de interés pechero, parecía lógico suponer que siendo elegidos los procuradores comunes a su través fuesen éstos a ocupar el puesto reservado a aquéllos en las juntas concejiles —y, desde luego, como posibilidad única allá donde no hubiera sexmeros—, ya en la persona de un solo procurador del Común de Villa/Ciudad y Tierra —caso de las pequeñas municipalidades—, o bien bajo la doble representación de un procurador del Común de la villa-ciudad capital y otro procurador del Común de la Tierra —como en los grandes municipios—, sin que faltase toda una gama de situaciones intermedias (procurador-sexmero en la misma persona, procuradores de los cuartos, etc.).

La entrada de los procuradores en el consistorio municipal es un hecho, pues, que comienza a verificarse desde los prime-

(39) Pet. 13, Cortes. Ley II, tit. I, lib. VII, Nueva Recopilación.

(40) Junta de 9 de febrero de 1448 (Mateo Hernández Vegas; «Ciudad Rodrigo...», *op. cit.*, tomo I, pág. 234).

ros años de la Edad Moderna, ya por imperativos de racionalidad administrativa —en los lugares «do ay los tales sesmeros»—, ya a petición de un estamento pechero carente de representación, ya por ambas circunstancias a la vez, pero en todo caso parece preceptivo el correspondiente mandamiento real, tal como, por ejemplo, se hace incluir en el ordenamiento municipal otorgado por Isabel la Católica al Concejo de Cáceres en 1477 con respecto a la procuraduría aldeana: «Iten ordeno e mando que los pecheros de la tierra de esta dha Villa de Cáceres se junten el primero dia de cada un Año e elijan e nombren e puedan elejir e nombrar cada un año un procurador del comun de la dha tierra que sea ome llano y suficiente e abonado de ella de los pecheros de la dha tierra e el qual puede entrar e estar en el concejo e ayuntamiento de esta dha villa con la Justicia e Regidores de ella e ber todo lo que en... (?) e procure por el dho comun e omes buenos pecheros todo aquello que Viere que les cumple» (41).

La participación del estado llano en los ayuntamientos, y, en particular, la de los procuradores representantes de los pecheros de los pueblos, contó, desde un principio, con la oposición del estado noble, que veía en ello una merma de su poder; es muy significativo, entre otros, el hecho de que Isabel la Católica, que en agosto de 1494 había concedido privilegio al procurador del Común de Vecinos de la Tierra de Arévalo para poder entrar y tomar asiento en cuantos ayuntamientos tuvieran lugar en la villa, hubo de confirmar la merced tres meses más tarde ante la oposición sostenida por un regidor perpétuo en nombre del concejo (42).

La asistencia de los procuradores al consistorio implicaba poder tomar parte activa en todas las cuestiones suscitadas que atañesen, directa o indirectamente, a la clase pechera, pero sin capacidad decisoria alguna, esto es, asistían con voz, pero sin voto, tal y como se deduce del privilegio concedido en 1498 a

(41) Ordenanza XI del referido ordenamiento municipal cacereño de 1477. («Compilación de privilegios y documentos...», *op. cit.*, pág. 370.)

(42) Juan J. Montalvo: «De la Historia de Arévalo y sus Sexmos», *op. cit.*, tomo I, pág. 131.

los procuradores del Común de la Ciudad y del Común de la Tierra de Cuenca (43).

También hay que destacar el hecho de que en ciertos concejos, y, particularmente, en los de señorío, la participación popular en el consistorio de la Edad Moderna va acompañada de profundos reajustes en los cargos y competencias de la municipalidad; este es, por ejemplo, el significado de la concordia suscrita en febrero de 1515 entre los estados noble y pechero de Alcalá de Henares, confirmada por su señor el cardenal arzobispo de Toledo en marzo del mismo año, en virtud del cual renuncia aquél último estamento al derecho a seguir teniendo regidores propios a cambio de cierta compensación hacendística y de poder nombrar procuradores generales del Común (44).

En cualquier caso, la Edad Moderna supondrá contar con el estamento llano en el gobierno municipal, tanto en las jurisdicciones de realengo como en las de señorío; véanse, por lo indicativo de las mismas, las respuestas de la Villa de Almoguera —cabeza de la antigua encomienda del mismo nombre— a los Interrogatorios de Felipe II, donde se lee (45): «En lo seglar están repartidos los oficios de Concejo entre hijos-dalgo y buenos hombres pecheros por mitad, los cuales eligen cada estado por sí... (resp. 43); «..., que hay dos Alcaldes Ordinarios y dos

---

(43) T. Iglesias Mantecón: «Colección de documentos conquenses», *op. cit.*, pág. 178.

(44) El autor que cita los hechos dice que, en virtud de la concordia, «los Vezinos del Estado general renuncian el derecho á Oficios de Gobierno, y que en adelante esté en los Cavalleros Hijosdalgo..., el que tengan como á tal, los que fueren del Ayuntamiento...; y que estos administren los Propios del Lugar; con dos condiciones, la una que del Estado general se han de nombrar cada año ciertos Diputados, que celen el bien comun; la otra, que todos los pechos, derechos, y derramos para el Rey se ayan de pagar, coadiuvandose de los Propios». [Miguel de Portilla y Esquivel: «Historia de la ciudad de Compluto, vulgarmente Alcalá de Santiuste, y ahora de Henares», tomos I y II. Alcalá (Madrid), 1725-28. (La referencia en la pág. 267 de la 1.<sup>a</sup> parte).]

(45) «Relaciones Topográficas de España. Relaciones de los pueblos que pertenecen hoy a la provincia de Guadalajara con notas y aumentos de Juan Catalina García», parte I; en *Memorial Histórico Español*, tomo XLI, Madrid, 1903.

Alcaldes de Hermandad, un Alguacil mayor y de la Villa y su tiente, cuatro Regidores, un Procurador general, cuatro diputados, un escribano del Ayuntamiento, un Mayordomo de Concejo, y Sexmero de procomun y un muñidor, y un portero, de todos los Ayuntamientos del procomun, que es de todos los diputados de Villa y tierra, se hacen en Almoguera, porque los Alcaldes ordinarios de ella son tambien Alcaldes de procomun y no se pueden juntar sino en esta Villa, y por el Ayuntamiento de los dichos Alcaldes, y ninguna otra justicia de la tierra los puede juntar, y por esta causa todos los oficiales del Concejo de Almoguera son tambien oficiales del procomun» (resp. 44).

Con la incorporación de los procuradores del Común de Vecinos a las juntas concejiles se completa el sistema de gobierno que presidirá la marcha de la actividad municipal durante toda la Edad Moderna: el Ayuntamiento General (46).

La incorporación de la voz del Común a los órganos de la administración municipal representa una verdadera conquista social para la clase pechiera, la cual, a partir de ese momento, pasa a ejercer cierto control sobre la gestión colectiva, especialmente en materia de rentas y contribuciones. Ese logro, no obstante, queda parcialmente neutralizado por la actuación de los monarcas absolutistas en política local, pues, de una parte, y como medio de allegar ingresos, agrandan innecesariamente los ayuntamientos con la provisión de nuevos cargos (47) y, de otra, aumentan desmesuradamente el poder y la prepotencia de los corregidores en un afán de centralización administrativa (48).

---

(46) La Ley II, tit. I, lib. VII, de la Nueva Recopilación, trata acerca de «Qué personas pueden entrar en los Ayuntamientos, i Cabildos, i que no entren otros, só las penas en esta lei contenidas».

(47) Felipe II mandó, en 1557, «acrecerntar en algunos pueblos de estos reinos ciertos oficios de regimientos y juradorías», en especial regidores, según consta en las cartas de privilegio por las que se provee de nuevos oficiales en numerosos concejos.

(48) Sería de interés analizar el incremento de atribuciones y competencias de este primer oficial de la corporación municipal en el intervalo de tiempo que va desde el año 1500 —Pragmática e Instrucción de 9 de junio— hasta 1749 —Ordenanza de Intendentes corregidores de 13 de octubre—, y estudiar sus consecuencias. (Véase lib. VII de la Novísima Recopilación.)

Pero ha de insistirse una y otra vez en que la consolidación del Ayuntamiento General, pese a todas sus limitaciones y mediatisaciones, representa una gran conquista popular. La participación del estamento común es tan decisiva que hasta se hace propicio un cambio de denominación para el consistorio general, y es así como en la jurisdicción de la Villa de Jadraque ya se habla, desde los primeros lustros del siglo XVI, de la «costumbre de se juntar a común mayor una vez en el año» para referirse presumiblemente a la reunión general extraordinaria del consistorio de Villa y Tierra (49). También las casas consistoriales reflejan esta nueva realidad, ya que ellas son sedes del Ayuntamiento General en su doble dimensión territorial y estamental; en la casa de consistorio de la Villa de Granadilla —probablemente levantada en el siglo XVII— reza esta significativa inscripción: «Casa de Villa y Tierra. Abitacion de sesmos» (50).

La representación popular en el municipio adquiere un nuevo impulso en la segunda mitad del siglo XVIII, y más concretamente a partir de lo dispuesto en 1766 sobre nombramientos de diputados y síndico personero del Común (51). En efecto, el rey Carlos III, con el fin de «evitar á los pueblos todas las vexaciones ó régimen de los Concejales padezcan en sus abastos», dispone (52):

«mandamos por regla general, que en todos los pueblos, que lleguen á dos mil vecinos, intervengan con la Justicia y Regidores quatro Diputados que nombrará el Comun por parroquias ó barrios anualmente, los quales Diputados tengan voto, entrada, y asiento en el Ayuntamiento despues de los Regidores, para tratar y conferir en punto de abas-

(49) «Libro de Papeles del Marqués de Mondéjar (1696)». Madrid, Biblioteca Nacional, mss. S-39: 6.388, pág. 326.

(50) El edificio se conserva en la plaza de la villa, cuyo caserío, hoy despoblado, emerge de las aguas del embalse de Gabriel y Galán (Cáceres).

(51) Carlos III por resolución a consulta y auto acordado del Consejo de 5 de mayo de 1766, cap. 5 hasta 8. Ley I, tit. XVIII, lib. VII, Novísima Recopilación.

(52) Ref. *supra*, cap. 5 y 6.

tos, exâminar los pliegos ó propuestas que se hiciere, y establecer las demas reglas económicas tocantes á estos puntos, que pida el bien comun...

Si el pueblo fuese de dos mil vecinos abaxo, el número de Diputados del Comun será de dos tan solamente...»

El citado rey Carlos, en la misma disposición —«Considerando tambien que en muchos pueblos el oficio de Procurador Síndico es enagenado»— ordena que en cada uno de tales pueblos (53):

«nombre y elija anualmente el Comun, ..., un Procurador Síndico Personero del Público, el qual tenga asiento tambien en el Ayuntamiento despues del Procurador Síndico perpetuo, y voz para pedir y proponer todo lo que convenga al Público generalmente, é intervenga en todos los actos que celebre el Ayuntamiento, y pida por su oficio lo que se le ofrezca al Comun con método, órden y respeto...»

## **LOS ORDENAMIENTOS CONCEJILES: ORDENANZAS DE VILLA/CIUDAD Y TIERRA**

Como las normas legales contenidas en los fueros habían nacido para regular la actividad vital de unas colectividades en lucha (la vida de los municipios colonizadores), gran parte de lo contenido en ellas —obedeciendo a las peculiares circunstancias en que vieron luz— adolecía de cierta provisionalidad, de forma que una vez superada la transitoriedad bélica aquella normativa iba perdiendo virtualidad en los concejos. Y tanto por el cambio a otra situación no beligerante, cuanto por las transformaciones operadas en la evolución municipal, se va haciendo necesario contar con nuevas reglamentaciones escritas que amplíen, rectifiquen o suplan los preceptos forales, siquiera se haga en aspec-

---

(53) Ref. *supra*, cap. 7.

tos parciales de los mismos y se encuadren en su primitivo contexto, necesidad que se deja sentir en los concejos desde la primera mitad del siglo XIV. Más tarde, cuando unas ordenanzas reemplacen a otras, se seguirá aludiendo al fuero como referencia última, aunque a veces de forma meramente simbólica.

Se conoce una primera modalidad de ordenamientos, de contenido general, que abarcan los más diversos aspectos de la vida municipal (política, economía, administración) y que, dada su generalidad, son propios de aquellos municipios cuya compilación legislativa foral es más bien parca o se ha perdido; tal podría ser el caso del Ordenamiento concedido por el rey Alfonso XI al Concejo de Ávila en 1330, confirmado por Pedro I en 1351 a petición del estamento pechero (54).

Existe otro tipo de ordenamientos, de contenido político-social, cuya inclusión en el código concejil no es obra del concejo en sí, sino de uno de los estamentos del mismo y, generalmente, del Común de Vecinos quien, ya quejoso por algún contrafuero, obtiene del monarca una disposición favorable a sus propósitos y con validez perdurable; casi todos los concejos cuentan con precisiones o ampliaciones legales de este origen y significado, y un temprano ejemplo lo constituyen las Ordenanzas dadas por Juan II al Concejo de Salamanca en 1390 (55).

Pero las ordenanzas concejiles más caracterizadas, generales o particulares, son casi siempre de índole económico-administrativa y surgen a instancias de todo el concejo y por voluntad de su corporación rectora —más particularmente a iniciativa del regimiento—, tal y como se advierte en los preámbulos de las de Cáceres de 1378 (56) y de Guadalajara en 1384 (57). Por la

(54) En la carta de confirmación de 1351 se concluye diciendo: «Agora los omes buenos pecheros de los pueblos de auila e de su tierra enbiaronme pedir merced que les confirmare el dicho ordenamiento e se lo mandare guardar» (Jesús Molinero Fernández: «Asocio...», *op. cit.*, pág. 122).

(55) «E algunos que vinieron ante Nos por parte de los dichos escuderos e omes buenos e pecheros del dicho comun, pidieron Nos por merced, que los proveyese mos de remedio de derecho sobre las cosas que dichas son...» (M. Villar y Macías, *op. cit.*, tomo I, apénd. doc.).

(56) «...yezinos de Cazeres que son de los doce caballeros que an de ber fazienda del concejo de la dicha Villa de Cazeres y su termino y asi como sus Procuradores que se mostraron en el dicho concejo...» («Compilación de privilegios...», *op. cit.*, pág. 110).

índole de lo tratado, las ordenanzas que aprueba el regimiento concejil son, como se dijo, fundamentalmente códigos particulares económico-administrativos, con predominio de unos u otros aspectos según las circunstancias y los lugares. La economía del concejo se regula en todos sus órdenes (fiscal, comercial, artesanal y agrario) dentro de un contexto predominantemente autárquico. Los capítulos dedicados a la actividad campesina se ocupan de la defensa y protección de los derechos de propiedad y de regular la faceta productiva, con exclusiva atención por los fundos agrícolas particulares, toda vez que la masa comunal se explota con arreglo a las añejas disposiciones forales y no necesita otra regulación que el uso inmemorial y la costumbre adquirida; de esta suerte, la mayor parte de los cuarenta y ocho capítulos de las Ordenanzas del Concejo de Madrid de 1380 —modificadoras de otras anteriores fechadas en 1357 y 71— se ocupan de la defensa de panes, viñas, prados y huertos, es decir, se trata propiamente de un reglamento de policía rural (58), y otro tanto puede decirse de las Ordenanzas del Concejo de Ávila de 1384, donde se manifiesta que los regidores «fesieron e ordenaron esta ordenación por do se guardan los panes e las uñas e los prados e todas las otras cosas que se en ellas contiene...» (59).

Como consecuencia de lo antedicho, la actividad compiladora de los concejos en las postrimerías del Medievo —actividad que abarca toda la temática municipal— no se plasma en un cuerpo legal único que se estructura en sus partes, sino más bien en un conjunto de cuadernos normativos donde se regulan las materias específicas o los grupos de materias; véanse, a título de ejemplo, las sucesivas ordenanzas aprobadas por el Concejo de Guadalajara en el último siglo medieval (60):

---

(57) «Que son de los omes buenos Doze que an dever fazienda del concejo deste dicho lugar» (Francisco Layna: «Historia de Guadalajara...», *op. cit.*, apénd. doc.)

(58) Timoteo Domingo Palacio: «Manual...», *op. cit.*, págs. 143 y sgtes.

(59) Jesús Molinero Fernández: «Asocio...», *op. cit.*, pág. 125.

(60) Entresácanse de Layna, *op. cit.*, tomo II, apénd. doc.

Fecha	Título	Capítulos	Contenido
1379	«Hordenanças de la villa antiguas, de quando la villa era de una Reyna» .....	XLII	
1384	(añade lo acordado por el concejo en 1 de diciembre sobre la base de «los hordenamyentos que fueron fechos por los que án de ber fazienda del dho concejo») .....	hasta L	principalmente: derechos, rentas y propios de la hacienda concejil.
1384	(añade lo acordado en 22 de diciembre por el concejo: «E dixieron que ellos..., que acordavan de fazer algunos ordenamyentos») .....	hasta LXX	
1406	«Ordenanças de la villa del tiempo que no avya rregidores en ella»....	IX	principalmente sobre los cargos y oficios concejiles.
1427	«hordenanças de la villa, postrymeras que se án de leer en san gil por el dia de san myguel» .....	XXXIV	
1463-	«Hordenança antigua del vino» ...		} específica del vino.

Las ordenanzas, como los fueros, representan para los concejos seguridad y respeto, y proporcionan la mejor garantía contra la arbitrariedad y el abuso, así es que una de las preocupaciones más sentidas en las poblaciones fue siempre la de revalidar sus peculiares estatutos en cada reinado. Pero esta revalidación estaba siempre sometida a los caprichos e intereses de cada monarca —militar en un bando o en otro de las frecuentes luchas dinásticas traía consecuencias dispares a los concejos—, y su sentido de interinidad las hacía vulnerables a las disidencias internas concejiles; de ahí que los procuradores de los concejos, en las Cortes de Ocaña 1422, obtuvieran de Juan II una proclamación inequívoca sobre el imperio de los ordenamientos locales (61):

«Ordenamos, i mandamos que todas las Ciudades, Villas, i Lugares de los nuestros Reinos sean gover-

(61) Pet. 4. Ley VII, tit. I, lib. VII, Nueva Recopilación.

nadas segun las Ordenanzas, i costumbre, que tienen de los Alcaldes, i Regidores, i Oficiales de los tales Concejos; ... i mandamos á las Justicias, i Regidores procedan conforme á derecho á punir, i castigar á los que lo susodicho ficieren, i guarden las Ordenanzas, i costumbre, que los Concejos cerca de esto tuvieren.»

Reafirmado el principio del «imperium» de la norma singular, toda disquisición sobre el gobierno municipal tiene necesariamente como referencia última a las ordenanzas del concejo, y sólo, con carácter subsidiario, habrá que remitirse a las normas generales del Derecho; así se manda cumplir en las Cortes de Palenzuela de 1425 y de Zamora de 1432 cuando se trata, respectivamente, de los ayuntamientos y sus acuerdos (62).

La buena disposición de los monarcas para confirmar y respetar los ordenamientos concejiles en el último período medieval, da paso a una intervención más directa del poder real en los asuntos de gobierno municipal desde los albores mismos de la Edad Moderna: la permisividad y respeto anteriores se tornan en impulso, intervención y fiscalización de las iniciativas ordenancistas locales.

La nueva impronta se advierte ya en los Reyes Católicos; primero, instando al poder municipal para que tome la iniciativa ordenancista: «Los Corregidores vean las ordenanzas de la ciudad ó villa ó partido que fuere á su cargo, y las que fueren buenas las guardarán y harán guardar; y si vieren que algunas ordenanzas se deben deshacer ó enmendar, las harán de nuevo con acuerdo del Regimiento, mirando mucho en las que tocaran á la elección de los oficios...: y las ordenanzas que así enmendaren, ó de nuevo hicieren, envien a Nos el traslado

(62) Cortes de Palenzuela, pet. 13: «..., i en esto guarden estrechamente las Ordenanzas, que sobre esto tienen, i donde no uviere Ordenanza, se guarde lo que en esto el derecho dispone...». (Ley II, tit. I, lib. VII, N. Recop.); Cortes de Zamora, pet. 47: «que en la determinacion de esto se guarden las Ordenanzas, que cada una Ciudad, ó Villa, ó Lugar cerca de esto tuvieren, i se guien por ellas: i no las aviendo, ó aviendo contrariedad en ellas, ó diversidad, en tal caso se guarde lo que el derecho dispone, i no pudiendo con esto poner remedio las nuestras Justicias Nos lo consulten, para que mandemos poner el remedio, que convenga». (Ley V, tit. I, lib. VII, N. Recop.)

dellas, para que Nos las mandemos ver y proveer sobre ello» (63); y, en segundo lugar, encareciendo a los altos magistrados para que pongan celo en los recursos sobre cosas tocantes a las ordenanzas: «Porque somos informados, que muchas veces se siguen muchos inconvenientes de rescebir nuestro Presidente y Oidores todas las apelaciones indistintamente, y mandar sobreseer en la execucion, mayormente en las cosas que se mandan en las ciudades, villas y lugares cerca de la gobernacion dellas, y cerca de las tasas de los mantenimientos, y de la guarda de las ordenanzas que tienen, y de las cosas que cada dia se ordenan concernientes al buen regimiento del pueblo, y cerca de las labores y limpieza de las calles, y cuentas y gastos de los Propios, y otras semejantes cosas; ...; ordenamos y mandamos, que quando semejantes causas vinieren á la nuestra Audiencia en grado de apelacion ó nulidad, ó por simple querella ó en otra qualquier manera, que antes que los dichos nuestros Presidente y Oidores sobre ello provean, lo miren mucho...» (64).

Siguiendo las directrices marcadas por los Reyes Católicos, y ahondando en la tendencia moderna de controlar la vida local por parte del poder central, Don Carlos y Doña Juana, que ya habían dado una Pragmática en 1518 mandando que «se hagan Ordenanzas para conservar los montes viejos, i nuevos» (65), disponen en las Cortes de Toledo de 1539 lo siguiente (66):

«Mandamos que cada i quando, que á las Justicias de las Ciudades, i Villas pareciere que conviene facer algunas Ordenanzas para la buena gobernacion, antes i primero resciban informacion de las partes, á quien tocaren, si son utiles, i necessarias, i convenientes, i la embien al nuestro Consejo con las contradicciones, que oviere, i las dichas Ordenan-

(63) Sevilla, Pragmática Instrucción de 9 de junio de 1500, cap. 17. (Ley XIV, tit. VI, lib. III, Nueva Recopilación.)

(64) Toledo, Pragmática de 26 de junio de 1502, y Provisión del Consejo de 22 de octubre del mismo año. (Ley LIV, tit. V, lib. II, Nueva Recopilación.)

(65) Pragmática de 21 de mayo. Ley XV, tit. VII, lib. VII, Nueva Recopilación. (Véase el parágrafo donde se trata de las ordenanzas de montes, segunda parte de esta obra.)

(66) Pet. 33. Ley VIII, tit. I, lib. VII, Nueva Recopilación.

zas, para que allí se provea lo que se deba mandar guardar, ó confirmar.»

Impulsados por esta posición decididamente reglamentista del poder real, los viejos e importantes concejos medievales proceden a la puesta al día de sus cuadernos estatutarios, y lo hacen en aspectos más o menos particulares de su gobierno —Ordenanzas de la Villa y Tierra de Madrid de 1500 (67), Ordenanzas de la Ciudad y Tierra de Segovia de 1514 (68), etcétera—, pero, sobre todo, este es el momento recopilador para los municipios medianamente importantes, casi siempre tardíos en su origen y más necesitados por ello de reglamentaciones completas; bien pudiera constituir un exponente de lo que se dice las Ordenanzas de la Villa y Tierra de Villatoro de 1503 (69).

---

(67) Gran parte de su articulado se dedica a asuntos de policía rural y urbana. (Timoteo Domingo Palacio: «Recopilación de Ordenanzas de la Villa de Madrid y su término. Año 1500», en «Documentos del Archivo General de la Villa de Madrid», *op. cit.*, tom. III, pág. 515 y sgtes.)

(68) Son unas ordenanzas cuyo contenido es fundamentalmente agrario: «...e dixeron al dicho concejo que bien saua como a causa de las hordenanzas de panes y viñas y montes y prados y dehesas y terminos de la dicha ciudad y su termino y tierra estauan contrarias las vnas de las otras y otras estauan escuras y no se podian bien entender y otras puestas dos veces y otras tenian puestas muy pequennas penas en cauos que por sucesion del tiempo las auian auer mayores e otras tenian grandes en cauos que las debian tener menores y en algunos cauos no auia hordenanzas y auia neçesidad de se hacer el dicho conzejo auia platicado zerca dello e les auia parecido que conbenia a la dicha ciudad e su tierra que las dichas hordenanzas se corrigiesen y enmendasen y declarasen e quitasen las superfulas e se pusiesen las penas en ellas segun que en cada vn caso conuenia e se hiciesen de nuebo las que fuesen neçesarias...». (De éllas dá cuenta Luis Redonet y López-Dóriga: «Ordenanças de Ciudad y Tierra de Segovia en 1514»; Madrid, 1932. Pero el texto literal de las mismas lo transcribe Román Riaza: «Ordenanças de Ciudad y de Tierra»; Madrid, 1935.)

(69) En la introducción, se lee: «que las ordenanças antiguas, e nuevas que en esta dicha villa avia, se contenia muchas cosas contrarias unas e otras e asi mesmo muy escuras, sobre que avia e de cada dia grandes diferencias e pleytos, fue acordado por el concejo justicias regidores e omes buenos de la dicha villa e por los procuradores de la tierra, en que se representaron todos los estados, concluyeron la presente negoçiaçion, de faser e que se fiziessen leyes e hordenanzas en el dicho concejo de la villa e por e bien e pro della e de la tierra...». (Ricardo Blasco: «Ordenanzas Municipales de Villatoro (Avila)», en AHDE, X. Madrid, 1933.)

Concejos grandes y medianos observan, pues, la misma actitud de contemporaneidad legislativa, independientemente de su adscripción realenga o al señorío particular; y así, el Señorío de Valdecorneja, constituido por las jurisdicciones de las villas de Almirón (El Mirón), El Barco, La Horcajada y Piedrahíta, y vinculado a la familia de los Alvarez de Toledo (luego Duques de Alba), no es ajeno a esta tendencia: «Desde principios de siglo XV hasta fines del XVI abundan las Ordenanzas de toda clase dadas por los señores de Valdecorneja para gobierno y administración de aquellas villas y explotación de sus terrenos. El principal recopilador de todas ellas fue don Gómez de Toledo, obispo de Plasencia, gobernador del señorío por el duque don Fadrique...» (70), y su labor principal de recopilación fueron las «Ordenanzas nuevas de Piedrahita y su tierra», aprobadas con fecha de 30 de agosto de 1509 (71). Otro tanto puede decirse de las demás jurisdicciones sujetas a la misma casa señorial, cuyas ordenanzas —más o menos generales— se redactan y aprueban en los años del siglo XVI, y cuyas fechas más significativas —que no únicas— son las siguientes: Alba de Tormes (1507), Coria (1534), Iscar (1538), Montejo (1541), Haza (1549), Belmonte (1.<sup>a</sup> mitad del siglo), Granadilla (1552), Coca (1563), Miranda del Castañar (1569) y Moya (1594) (72).

La aprobación de ordenanzas modernas, como ocurría antaño con los ordenamientos medievales, no era una cuestión sencilla en razón de la disparidad de intereses defendidos por las partes, cuyas aspiraciones respectivas querían dejar bien aseguradas en los articulados municipales; pero hay una diferencia de matiz entre las partes que contendían entonces y las que lo hacen ahora, y, en cierta manera, ya no son las mismas: el viejo enfrentamiento estamental entre caballeros y pecheros se ha ido orientando hacia un enfrentamiento espacial entre las capitales y los pueblos de sus respectivas jurisdicciones, tal vez porque los linajes se han concentrado en el medio urbano

---

(70) y (71) Duque de Alba: *Relaciones de la Nobleza con sus pueblos y plan de una codificación de las Ordenanzas dadas por los Señores a sus vasallos*, en el *Boletín de la R. Academia de la Historia*, tomo XCI, págs. 277-78, 1927.

(72) Datos recogidos obra *supra*.

—acentuando más el carácter pechero de las aldeas—, o bien por la polarización creciente entre la tendencia agrícola de las aldeas y la continua agrupación de los ganaderos importantes en las villas y ciudades; sírvannos como ejemplos de este tipo de conflictos el que sostienen entre sí la Villa y la Tierra de Molina allá por el año 1537 (73) y el que enfrenta a la Villa de Moya con los pueblos de su Tierra por unas Ordenanzas que confirma el Consejo en 1597 (74).

El antagonismo entre Villa/Ciudad y Tierra en el tema de las ordenanzas era compensable, además, si se tiene en cuenta el excesivo protagonismo de la primera que, por otro lado, no solía ser impersonal; era frecuente que dicho protagonismo se viera personificado en uno o varios cargos municipales, cuyas prerrogativas se hacían pesar abrumadoramente en la confección del texto legislativo concejil, tal cual se refleja en el encabezamiento de las Ordenanzas de la Villa y Tierra de Coca de 1563, donde el corregidor, dirigiéndose a su señor don Francisco de Fonseca, se atribuye en exclusiva la paternidad del trabajo jurídico y versifica diciendo: «A mí mismo sólo se debe imputar /lo bueno o lo malo que en ellas va puesto,/ pues sólo yo solas las hice y no presto,/ que aun la expreriencia me vino a faltar» (75).

Mas, aún conseguido el acuerdo inicial entre la Villa/Ciudad y la Tierra sobre una primera lectura de las ordenanzas, y aun cuando esto significaba un paso definitivo en la constitución de la ley local, el procedimiento a seguir hasta la aprobación definitiva de las mismas debía cumplir con determinados requisitos adicionales y agotar los plazos subsiguientes a cada uno de ellos: información pública y toma en cuenta de las reclamaciones habidas, remisión del texto al Consejo Real y a los señores para su confirmación, y proclamación final, todo lo cual podía suponer un período de tiempo considerablemente largo, y, como mínimo, de varios años; precisamente en una jurisdicción emparentada con la Casa de Alba —el Condado de Oropesa— nos es

(73) Francisco Soler y Pérez: «Los Comunes de Villa y Tierra...», *op. cit.*, apénd. I, doc. cit. núm. 6.

(74) Duque de Alba: «Relaciones...», *op. cit.*, págs. 307-308.

(75) Obra *supra*, pág. 288.

conocido el proceso de constitución de un completísimo cuaderno legal, las Ordenanzas de la Villa y Tierra de Oropesa del siglo XVII, redactadas y aprobadas por el Ayuntamiento General en el año 1600, confirmadas por el conde en 1602 y pregonadas escalonadamente a lo largo de 1604 (76).

Existe, finalmente, otro tipo de ordenamientos concejiles de menor rango que completa el entramado legal de la administración local: se trata de las ordenanzas que los concejos de las aldeas aprueban para regular la buena marcha de sus asuntos privativos de gobierno.

Los ordenamientos de los concejos aldeanos se subordinan siempre a las Ordenanzas Generales de Villa/Ciudad y Tierra, a las que no pueden contravenir en modo alguno y de las que pueden considerarse complementarias en el ámbito estrictamente local, y así se manda cumplir; de ahí, por ejemplo, que en las Ordenanzas de la Villa y Tierra de Piedrahíta de 1509 se ordene «que los usos e costumbres e ordenanzas e acuerdos que los concejos tuvieren e no estuviesen en esta recopilación, e no fueren en contra de lo ordenado en ella, que se respeten e guarden e cunplan e sigan cumpliéndose» (77); de ahí, también, que los cuerpos ordenancistas de las aldeas se cuiden mucho de ajustar algunos preceptos legales —especialmente en materia penal— a lo dispuesto en las Ordenanzas Generales, tal como se manda cumplir en las Ordenanzas del lugar de Montejo de 1537 con respecto a las Ordenanzas de la Villa y Tierra de Buitrago, al decir, entre otras cosas, «que la dehesa del Collado se guarde hasta diez y ocho días andados del mes de setiembre, como es de costumbre antigua y que ganado que en ella entrare aya de pena segun se pague por la dehesa de la Mata conforme a la ley de

(76) «..., el concejo, Justicia y rregimiento desta villa de Oropesa y Vecinos della, y de su tierra, (...), estando juntos en las casas del ayuntamiento de la dicha villa, aviendo tratado y consultado con su señoría el Conde de Oropesa..., fué acordado que devíamos de hordenar y Ordenamos Los estatutos y ordenanzas que en este Libro van declaradas, para que por ellas sea Regida esta Villa de Oropesa y Los Vecinos della, y de los Otros Lugares de su término y Jurisdiccion...» (Transcripción íntegra en la obra de Octavio García Gil: «Oropesa. Notas históricas de su antiguo condado», tomo I. Madrid, 1935.)

(77) Duque de Alba: «Relaciones de la nobleza con sus pueblos...», *op. cit.*

villa e tierra, que son cuatro maravedís de noche y dos maravedís de dia, asy en dinero como en ovejas» (78).

Las ordenanzas de las aldeas —generales y particulares— secundan cronológicamente a los ordenamientos de las villas y ciudades matrices de cuyas jurisdicciones dependen, y su aparición se generaliza desde comienzos con la Edad Moderna, tanto en los dominios realengos como en los señoríos; de esta suerte —y por citar algunos casos conocidos—, son ya varios los lugares de la Tierra de Granadilla que cuentan con reglamentaciones escritas, más o menos completas, en los años del siglo XVI: Sotoserranos (1508), Santibáñez (1544), La Alberca (1562), El Guijo (1565), y otro tanto puede decirse de los lugares de Perales (1569), Casillas (1575) y Hoyos (1587), en la Tierra de Coria (79), sin perjuicio de que cualesquiera de estas ordenanzas hayan sido el resultado de refundir algunos ordenamientos generales o particulares más antiguos.

Pero debe advertirse que —como ocurre en los casos anteriores— suelen ser casi exclusivamente las aldeas importantes en cada jurisdicción las que disponen de reglas estatutarias escritas, es decir, únicamente los lugares que por su población y riqueza llegaron a ostentar con eficacia las atribuciones gubernativas delegadas por sus capitales, en tanto que la mayoría de las pequeñas poblaciones rústicas se rigen normalmente por el uso y la costumbre tradicionales. Aún así, hay que resaltar la dificultad para aprobar, y, en su caso, hacer cumplir las ordenanzas en aquellos pueblos de espaciosos términos en cuyos parajes se ubicaban otros núcleos de población más reducidos, esto es, simples agrupaciones locales —anejos, agregados— que por su carácter dependiente se resistían a soportar cierto despotismo de aldea; esto es lo que sucede, por ejemplo, en el citado lugar de La Alberca, en Tierra de Granadilla, que si bien dispone desde 1515 de unas ordenanzas muy completas para la administración de sus términos de Las Hurdes y Las Batuecas (80), encuentra, sin embargo, fuerte oposición a las Orde-

(78) Matías Fernández García: «Montejo, aldea de la villa de Buitrago». Madrid, 1963.

(79) Duque de Alba: «Relaciones...», *op. cit.*

(80) Gabrielle Berrogain: «Ordenanzas de La Alberca y sus términos las Hurdes y las Batuecas», en *AHDE*, VII, 1930.

nanzas de 1562 por parte de sus anejos hurdanos de Nuño Moral y Camino Morisco, circunstancia ésta que debió decidir la aprobación de otras nuevas ordenanzas en 1573 (81).

De este modo, cuando los núcleos rurales más importantes se erigen en municipios independientes, y a través del proceso emancipador que caracteriza a las pequeñas poblaciones durante la Edad Moderna obtienen el título y los privilegios inherentes al derecho de villazgo, ya cuentan con cierta tradición ordenancista —con el precedente de unas ordenanzas concejiles fechadas en 1581 contaba el pueblo de Villacastín, del Sexmo de San Martín, en Tierra de Segovia, cuando se eximió de la jurisdicción de esta ciudad en 1627 (82)—, de forma que las nacientes municipalidades no suelen verse precisadas a improvisar una constitución local enteramente nueva, bastándoles, por el contrario, con adecuar las viejas ordenanzas de aldea a la circunstancia autonómica adquirida.

Siguiendo precisamente la tendencia autonómica local apuntada, cabe pensar si en otras muchas aldeas prefirieron los concejos esperar a su independencia para dotarse de un verdadero estatuto municipal, renunciando en cambio a la pronta aprobación de unas ordenanzas aldeanas de restringidas competencias, hecho éste que podría justificar cierta aparente restricción estatutaria en el siglo XVII.

Es de notar, por último, que el repliegue ordenancista se acentúa durante el siglo XVIII, justo cuando el poder central interviene más directamente en la vida local —¿se favorece indirectamente la autonomía local o bien se fuerza la dependencia rural?—, restringiendo al máximo la aprobación de ordenanzas a los concejos de aldea: «Y en auto del Consejo de 1756 se declaró que las órdenes generales comunicadas á los pueblos sobre formacion de ordenanzas, se entiendan solamente para aquellos donde haya Corregidor ó Alcalde mayor Realengo, ..., sin que las aldeas tengan precisión de hacer ordenanzas particulares» (83).

(81) Duque de Alba: «Relaciones...», *op. cit.*

(82) Félix Martín Martín: «Villacastín en los siglos XVI a XVIII», en *Estudios Segovianos*, tomo XXIV, núm. 70, 1972.

(83) Nota 5 a la Ley VII, tit. III, lib. VII, Novísima Recopilación.



## **Parte segunda**

---

*El régimen comunal agrario*

---

