

## **HISTORIA DEL MUNICIPALISMO ESPAÑOL (II). EL MUNICIPIO HISTÓRICO ESPAÑOL. EL MUNICIPIO MEDIEVAL, por Enrique Orduña Rebollo**

[21/02/2012](#) - [Estudios y Comentarios](#)

**El texto que se publica es un extracto de la obra “Historia del Municipalismo Español”, de Enrique Orduña Rebollo (Iustel, Madrid, 2005). El autor centra su estudio en el municipio medieval, analizándose el paso del Concejo al Regimiento y la figura el Corregidor.**

### **II. EL MUNICIPIO MEDIEVAL**

La democracia local entró tempranamente en crisis como fórmula general de autogobierno local. El Concillium fue dilatando su convocatoria a plazos cada vez más distantes en función del crecimiento de la población, de la estructura urbana y de las presiones sociales. Cuando se trate de Municipios de importancia que evolucionen hacia los grandes centros concejiles del siglo XII, culminando el proceso de revolución urbana, esta Asamblea General de Vecinos prácticamente desaparecerá, siendo solapada por los oficios concejiles, los caballeros villanos y los boni homines, procedentes de una clase social que a medio plazo configuró una incipiente oligarquía.

En la organización interna del Concejo la preocupación fundamental era la defensa y el mantenimiento del concepto de paz social, precisa en la incipiente actividad urbana. Esta constante preocupación del Concejo por el orden y la seguridad ciudadana abarcaba desde la paz del mercado hasta la defensa frente al enemigo exterior, pasando por la persecución de los delincuentes, pues no olvidemos que el robo era considerado el delito más grave, por atentar al interés público.

En estos núcleos urbanos la Asamblea Vecinal o el Concillium tendrá muchas dificultades e impedimentos para su actuación, pero nunca se podrá olvidar que en dichas instituciones se encuentra el origen del Municipio medieval español, a cuya creación y desarrollo su cooperación fue primordial. En el caso de las pequeñas aldeas y núcleos de población que no experimenten crecimiento notorio, ni en el número de sus habitantes y en sus dimensiones urbanas, el sistema de Concejo Abierto perdurará a través de los tiempos, llegando hasta nuestros días, y localizándose geográficamente en diversas zonas del noroeste y norte peninsular, hasta las mediterráneas tierras de Cataluña.

### **A) DEL CONCEJO AL REGIMIENTO**

La evolución del Concejo Abierto hacia una fórmula restringida se produjo paulatinamente en Castilla y León hacia fines del siglo X y principios del XI. Eran los momentos claves de la expansión al sur del Duero, que culminaría en 1085 con la toma de Toledo, coincidiendo con el afianzamiento y desarrollo de núcleos urbanos de cierta entidad y la aparición de una clase social de origen campesino, pero con mayores medios económicos que el resto de sus vecinos y conciudadanos. Las Asambleas de Vecinos, ante las demandas de una sociedad en pujante crecimiento, que además requería, con mayor frecuencia, situaciones cuya solución y respuesta tenían que ser eficaces e inmediatas, se vieron obligadas a encomendar de forma permanente la gestión de múltiples tareas de gobierno a determinados agentes.

La designación de los cargos del Concejo se hacía por elección popular en la Asamblea General, en fechas determinadas y por plazos concretos, según constaba en los textos forales. Estos representantes de la

Asamblea de Vecinos en los Concejos de Castilla y León recibieron el nombre de <<aportellados >> (PESCADOR, El Concejo..., pág. 8). Beneyto (pág. 187) denomina <<jurados>> a los cargos delegados permanentemente de los Concillium, que constituyen el centro del gobierno como Concejo reducido existiendo una correspondencia directa entre estos cargos y los boni homini. Clase entre la que eran elegidos los oficios concejiles (jueces, alcaldes, escribanos, etc.), delegando en ellos la gestión general de los asuntos locales, lo que constituía sin duda el paso de la democracia directa a la representatividad, donde unos pocos, en número variable según los lugares, actuaban en representación de toda la colectividad.

La exclusión del título de vecino, acarrea además la pérdida en la participación y aprovechamiento de los bienes del Concejo, que suponía el uso gratuito de las tierras y los pastos comunales. A partir de este momento, la Asamblea Vecinal, aún se reuniría en los grandes municipios en fechas señaladas para cuestiones concretas, pero sin duda no eran todos los habitantes y perdió paulatinamente la esencia de la democracia directa, por lo que mencionaremos algunos casos de Municipios medievales para conocer los términos en que se desarrolló el Concejo reducido.

### **a) Los grupos sociales en el Concejo**

La existencia de una clase social, los Caballeros villanos, condicionó radicalmente no sólo el proceso de repoblación, sino el desarrollo de la vida local y de la sociedad urbana medieval. Estos condicionamientos se extendieron por todo el espectro socioeconómico de la época, configurando junto con los hombres buenos una oligarquía burguesa que controlará y ostentará el poder en ciudades y Concejos.

Su origen se encuentra, sin duda, en la escasez de caballeros nobles que luchan en la contienda contra los árabes, ya que la caballería se había manifestado como una fuerza muy difícil de hacer frente y de vencer. Es una vieja y constante lección de la estrategia bélica. Por ello la monarquía leonesa y después la castellana, fomentaron la existencia de una fuerza militar in situ, que lo mismo sirviese para acciones defensivas que para algaradas, correrías u ofensivas de contenido más amplio y ambicioso. Era una especie de <<milicia>>, configurada como organización paralela a la caballería noble, más escasa en aquella época de lo que se puede pensar. Los caballeros villanos procedían del campesinado con medios económicos para disponer de armas y primordialmente de un caballo para luchar. Con el tiempo se convirtió en una institución urbana y burguesa, constituyendo la espina dorsal de las milicias concejiles.

El momento de su incorporación a los cargos municipales ha sido determinado inicialmente a mediados del siglo XII; a partir del XIII, en casi todos los Fueros de Castilla y León existió una prohibición casi textual para que los oficios municipales o las figuras de los <<aportellados>>, no perteneciesen a los vecinos que no fuesen propietarios de armas y caballos. Los beneficios atribuidos a los caballeros villanos eran importantes, en primer lugar las presas y botines tomados al enemigo. La consideración social no era un factor desdeñable, junto a ella se encontraban las exenciones de algunas prestaciones personales como las sernas (labrar los campos del señor), las facenderas (reparación de caminos y puentes), la castellaría (construcción y reparación de murallas), la posada (alojar a la corte o al ejército). En contrapartida tenían determinadas obligaciones propias de su condición como el servicio militar en tiempo de guerra, que constituían la verdadera contraprestación del caballero villano y auténtica razón de existir.

Pero el más importante de todos los privilegios fue la exención tributaria, recayendo sobre la clase de peones, todos los gravámenes de impuestos. Distingue Carmen Pescador dos tipos de privilegios económicos, los activos o de provecho directo, como el aprovechamiento de las dehesas, pastos, etcétera, y el montazgo o derecho a tomar cierto número de cabezas de ganado de la cabaña trashumante. Los privilegios pasivos o de provecho indirecto hacen referencia a las cargas e impuestos de las que estaban libres: Tributo de la décima (pago de la décima parte de los frutos de la tierra al rey o al señor), Tributo de la cuenta (rendimiento del ganado de labor), Martiniega (pago en especie el día de San Martín), Marzazga (pago en metálico de un sueldo en el mes de marzo), Fumagda (impuesto sobre el hogar), Nuncio y Mañería (impuestos sucesorios), Portazgos, moneda forera (pagos al rey en reconocimiento de su señorío), Servicios (remedio del déficit del erario). Incluso los fueros preveían no sólo exenciones parciales, sino totales de obligaciones y tributos para los caballeros villanos, excepto el de asistir a la guerra (PESCADOR, La caballería..., pág. 324).

Los jueces municipales, la figura de más prestigio del Concejo, eran elegidos por las collaciones en un día determinado y después de realizada la elección se convocaba a la Asamblea, para recibir su juramento ante los evangelios de que no quebrantaría el Fuero ni la Ley. Pero tengamos en cuenta que hombres buenos era,

sin duda, un concepto más amplio, por lo que M. C. Carlé señala una mayor preponderancia en el concejo de los menestrales frente a los caballeros, debido a una estructura socioeconómica distinta. El alejamiento de la guerra redujo los peligros a conflictos locales suscitados por nobles y clero para resolver sus problemas, lo que permitió el desarrollo de una importante clase social de menestrales-vecinos.

Un punto final referido a los caballeros villanos y que completa la perspectiva oligárquica, será su participación representando al Concejo en los asuntos del Reino, principalmente en las sesiones de Cortes, desde el siglo XII. En lo sucesivo se citarán en las Actas de Cortes como: <<caballeros y hombres buenos de las villas>>, a los representantes de las ciudades, con lo cual se quiebra definitivamente cualquier atisbo democrático o de representación popular de aquella institución. La primera vez que figuran representantes de las ciudades es en la Curia de León, convocada por Alfonso XI en 1188.

## **b) Los oficiales del Concejo**

La primera autoridad en los Municipios de Castilla y León era el juez que ejercía las funciones políticas y judiciales del Concejo; subordinados a él estaban los alcaldes, cuyo número oscilaba, habitualmente uno por cada collación. Sus competencias eran principalmente judiciales, complementadas con las administrativas, policía rural y urbana; económicas, pesos y medidas, precios, abastecimientos, y además algunas de orden militar como la organización de la hueste concejil. A los Jurados o Fieles, les correspondía la defensa de los intereses del Concejo, tanto económicos como administrativos, al tiempo que ejercían el control de los jueces y alcaldes; su número solía ser de dos por cada collación, formando un cabildo colegiado que se reunía periódicamente.

El 1 de octubre de cada año, se proveían los oficios de Juez, Alcaldes y Jurados, entre los vecinos habitantes del Municipio, mediante elección popular de todo la ciudad o villa, realizándose por collaciones. Los cargos de Juez y Alcaldes eran magistraturas remuneradas por el Concejo, siendo incompatible su ejercicio durante dos años consecutivos. Como sabemos, desde finales del siglo XII, los oficios recayeron en caballeros villanos, que controlaron el gobierno municipal y constituyendo posteriormente una oligarquía urbana.

Existían otros oficios municipales subalternos, cuya relación aproximada y funciones eran: Merino o Mayordomo del Concejo, tenía a su cargo la administración económica y la percepción de las rentas propias del Concejo. Almotacén, ejercía el fiel contraste de los pesos y medidas y controlaba el mercado. Escribano o Notario encargado de redactar los documentos municipales y reflejar por escrito en los libros de actas los acuerdos concejiles. Andadores, actuaban como mandaderos del Juez y los Alcaldes, se encargaban de la ejecución de sentencias y la custodia de los presos. Corredor del Concejo, tenía encomendada la venta de las mercancías propiedad del Concejo. Portazguero, cobraba los impuestos y derechos por la introducción de mercancías en las puertas de la ciudad. Pregoneros, hacían las convocatorias del Concejo. Alguaciles, actuaban a las órdenes de los jueces. En el ámbito rural existían tres oficios que se encargaban de la custodia de las propiedades rústicas del Concejo, los Montaneros que vigilaban a caballo los montes; los Deheseros, las dehesas y los Viñadores, las viñas concejiles. Las milicias del Concejo estaban bajo la autoridad del Juez de la ciudad o la villa, el mando militar lo tenía un hombre de armas, que solía denominarse Alférez del Concejo.

## **c) El Alfoz y las Comunidades de Villa y Tierra**

Una figura de gran trascendencia en la organización local castellana, que ha llegado hasta nuestros días, en algunos casos con reconocida prosperidad y respaldo legal, son las Comunidades de Villa y Tierra, directamente vinculadas en sus orígenes a la colonización del territorio situado al sur del Duero. Según García Valdeavellano su origen se encuentra en la repoblación llevada a cabo por los grandes Concejos urbanos.

De nuevo nos encontramos con la tesis de la despoblación, que pese a las divergencias existentes, hemos de admitir su práctica realidad, pues la colonización fue tan necesaria que en múltiples ocasiones los delincuentes no fueron extraños a la misma, como consta, quizá exageradamente, en la <<Historia Compostelana>> del siglo XII, que describe a tales pobladores como <<una turba de réprobos, homicidas, maléficos, fornicarios, adúlteros, sediciosos, odiosos ladrones, apóstatas...>> (VALDEÓN, Las Comunidades..., pág. 16).

Pese a la diversidad de origen —en Salamanca primaron gallegos y leoneses, en Segovia castellanos y en Ávila abundaron los riojanos— y condición, no debemos olvidar que el protagonismo de la colonización corrió a cargo de los caballeros villanos que compaginaban su actividad militar con su posición prioritaria en los Concejos, reuniendo, según Valdeón, el poder político y económico con el prestigio social, por lo que la ensalzada figura democrática de las Comunidades de Villa y Tierra debía quedar muy lejos de la realidad.

Para García Valdeavellano las Comunidades de Villa y Tierra estaban integradas <<por la unión, bajo un régimen común, de la ciudad o villa, cabeza de la Comunidad y de los poblados situados en su término o tierra>> y su denominación correspondía a la del Concejo principal. La dependencia jurisdiccional de los Concejos y aldeas del alfoz de un Concejo urbano, núcleo central indiscutible de la Comunidad, suponía que éste tenía un rango superior, pues organizaba las expediciones militares, sus alcaldes podían perseguir a los malhechores en las aldeas y éstas recurrir al Concejo mayor para resolver las diferencias con otras aldeas o Concejos rurales. Sin embargo en estos Concejos el sistema democrático era más palpable y pese a la dependencia jurisdiccional de la capital de la Comunidad en las cuestiones indicadas, su capacidad de autogobierno era aceptable y aún se conservaba según se reguló en cada Fuero de la Extremadura.

La aparición de las Comunidades de Villa y Tierra, sus primeros pobladores, las funciones iniciales, el papel de los caballeros villanos y las concesiones forales, hemos de situarlas cronológicamente desde fines del siglo XI a la primera mitad del XII. La evolución posterior supuso la pérdida progresiva de la función militar por el alejamiento de la guerra —en 1085 se había llevado el frente hasta Toledo— lo que a la larga produjo la pérdida de eficacia de las milicias concejiles para las campañas permanentes, alejadas de sus ciudades de origen, aunque su presencia se hará notable en hechos de armas concretos, como en las Navas de Tolosa el 1212; además, desde mediados del siglo XII, su protagonismo militar fue ocupado por las órdenes militares.

La compensación a esta pérdida de protagonismo se plasmó en el incremento de la actividad económica, salvo en algunos casos como Olmedo o Arévalo, que según Valdeón quedaron reducidas de facto a simples villas administrativas. Por el contrario Segovia, Ávila o Salamanca experimentaron un gran crecimiento económico y demográfico que supuso la aparición de arrabales fuera de las murallas, el tejido social se hizo más amplio y a partir del siglo XIII las comunidades mudéjar y judía se instalaron en los núcleos urbanos y sobre todo la segunda tuvo una presencia muy importante en ciudades como Segovia (VALDEÓN, Las Comunidades..., pág. 20).

El número de Comunidades de Villa y Tierra que existieron en la Extremadura castellana fue de cuarenta y dos, extendidas por las actuales provincias de Soria, Salamanca, Burgos, Cáceres, Ávila, Guadalajara, Segovia, Madrid, Valladolid, Toledo y Badajoz (MARTÍNEZ, Las Comunidades). Muchas han llegado hasta nuestros días con una vitalidad oscilante después de superar todas las vicisitudes, incluidas las del cambio del Antiguo Régimen al Estado liberal. Adaptadas a los nuevos esquemas pero manteniendo su sabor histórico, después de obtener el reconocimiento de la legislación local vigente, en la actualidad son consideradas modelos de las Mancomunidades municipales. Algunas como la de Sepúlveda desempeñan un papel importantísimo no sólo en la administración de sus bienes, sino en la prestación de servicios a los Municipios que la integran.

#### **d) La actividad del Concejo**

La potestad autonormativa de los Concejos, entendemos que era la competencia más importante de los Municipios medievales, aunque no podemos ignorar que en ocasiones el marco competencial podía estar limitado por el mayor o menor grado de autonomía. De cualquier forma, la organización interna de las poblaciones estaba regulada por las normas que dictaba para tales fines el propio Municipio, estas normas podían ser bandos de obligado cumplimiento para todos los vecinos y Ordenanzas, que regulaban con gran detalle todos los procesos de la vida local, sin olvidar que en ocasiones a iniciativa del propio Concejo, como en el caso de Madrid, redactaron sus propios Fueros o textos fundamentales, en una manifestación escrita del Derecho local, que comprendía las normas consuetudinarias por las que se regía el Municipio y los privilegios y franquicias otorgadas a la población por los Reyes y Señores.

Después de esta atribución prioritaria de los Municipios, seguiría la del mantenimiento de la paz y el orden, preocupación que se detecta reiteradamente a lo largo de Fueros y Ordenanzas, sin olvidar la defensa militar; la administración de justicia en todo su término era otra competencia municipal de gran importancia. En un orden próximo al de nuestros días, hay que destacar las atribuciones municipales en materia de policía de la

localidad, que comprendía los abastecimientos, mercados, agua, limpieza de calles, beneficencia, las actividades nocturnas y la intervención general en la vida económica urbana, competencia asumida, con el paso del tiempo, por los gremios, que a su vez también estaban reguladas por el Municipio.

Los recursos de la Hacienda municipal, estaban en función del grado de autonomía del Municipio, lo que condicionaba la atención de las materias de su competencia. Estaba compuesta, en primer lugar, por los bienes de propiedad municipal, explotación de servicios e industrias públicas, como las carnicerías, la pescadería, el molino, el horno, la sal, etcétera. La recaudación de las tasas, arbitrios, o derechos variados, sobre todo los que gravaban la actividad mercantil de la ciudad, la entrada de productos, etc. Otros ingresos eran los procedentes de las multas impuestas por vulneración de las Ordenanzas. En ocasiones podían obtenerse recursos extraordinarios por medio de un repartimiento o derrama entre los vecinos.

Los mencionados bienes de propiedad municipal, conocidos como <<bienes de propios>>, no sólo eran una de las fuentes más importantes de recursos, sino un factor de riqueza municipal con implicaciones sociales y económicas que se prolongarán hasta la Desamortización general de mediados del siglo XIX. La riqueza que les proporcionaban estos espacios agrícolas, de extensión variable, concedidos a los Municipios por sucesivos privilegios reales, constituían uno de los apoyos más firmes para lo que se ha llamado el <<señorío del concejo>>. Por último, hemos de referirnos a los bienes comunales, constituidos por bosques, montes, baldíos, etc., procedentes de cesiones hechas por los reyes en concepto de regalías de bienes del patrimonio real. Eran bienes de aprovechamiento comunal por todos los vecinos, lo que permitía a campesinos sin tierra, disponer de espacios para sus cultivos o a ganaderos sin propiedad utilizar los pastos comunales. Esta figura de gran importancia social, se verá igualmente afectada por los procesos desamortizadores del siglo XIX.

## **B) REGIMIENTOS Y CORREGIDORES**

Se ha atribuido a Alfonso XI con la reforma del sistema municipal y la introducción de la figura del Ayuntamiento, propiciar un duro golpe a la autonomía y democratización de los municipales medievales. A la vista del estado de las investigaciones, hacía más de dos siglos que la Asamblea de Vecinos no era democrática en las ciudades, donde existía una clase social acaparadora de cargos y oficios, privando el acceso a los mismos al resto de los habitantes de la villa. Por consiguiente, Alfonso XI institucionalizó una situación madurada y que resultaba práctica habitual. Cierto que en algunas ocasiones, cada vez más aisladas, en los grandes municipios se reunía la Asamblea para asuntos concretos, ¿pero en realidad debatían cuestiones de gobierno, o sólo de puro trámite (elecciones, nombramientos, tomas de posesión de los cargos, etc.)?, ¿tenían capacidad de resolver, o sólo actuaban como órgano consultivo del Concejo reducido? Mucho nos tememos que en las ciudades fuese así, pues en tal sentido apuntan las fuentes documentales.

Parecidos conceptos debemos expresar respecto a la autonomía local, pues el corregidor no resultó una novedad en los Concejos castellano-leoneses, ya que desde la segunda mitad del siglo XIII, e incluso antes, aparecen los alcaldes reales, como agentes del monarca en los municipios medievales, y el intervencionismo real es palpable desde Alfonso X, por lo que indica M. C. Carlé que en los municipios de realengo existió siempre la presencia de algún representante o funcionario real limitador de la autonomía municipal al reservarse esferas de competencia del gobierno local (Del Concejo..., pág. 132). Es evidente que a lo largo de los siglos XIV y XV las oligarquías urbanas de los hombres buenos y los caballeros villanos llegaron al control absoluto de los Concejos, pero el intervencionismo real aumentó en forma proporcional, restringiendo ampliamente la autonomía municipal. Regidores nombrados por el rey y corregidores como delegados de su autoridad en villas y ciudades, fueron los dos pilares fundamentales de la vida municipal en las centurias citadas. (VALDEÓN, Historia..., pág. 90).

El proceso de sustitución de la Asamblea, ya muy mermada en sus funciones, por el Concejo cerrado, se inició en las Cortes de Valladolid de 1325, utilizadas por Alfonso XI en el cumplimiento de sus objetivos centralistas y se culminó con el Ordenamiento de Alcalá de 1348. Cronológicamente se distingue un primer período, a raíz de la reunión de Cortes que afectó a las ciudades del sur: Murcia (1325) y Sevilla (1327); veinte años más tarde llegaría al norte: San Sebastián (1344), Segovia (1345), León (1345), Burgos (1345), Madrid (1346), extendiéndose en años posteriores a múltiples villas y ciudades de la Corona de Castilla, <<pudiendo decirse que en poco tiempo se había generalizado>> (VALDEÓN, Historia..., pág. 90).

El intervencionismo real en los municipios se produjo muy tempranamente, pues la introducción de jueces reales en los Concejos, se tomó como costumbre antes de Alfonso X, siendo práctica habitual en tiempos de Sancho IV, el cual prodigó el envío de oficiales a las ciudades y sus sucesores continuaron tan práctica, argumentando los disturbios de la época como razón para su actuación. Recibían en ocasiones la denominación de <<juizes de salario>>, y otras veces se les denomina <<juizes de fuera parte>>. Sus funciones eran dobles, pues al tiempo que saneaban la Justicia haciendo cumplir las leyes, colaboraban al mantenimiento del orden, cuestión que solía ser preocupante, como sabemos, en los períodos de transición producida por las minorías de edad reales (GONZÁLEZ ALONSO, El Corregidor..., pág. 25).

La existencia del concepto <<corregidores>>, aparece por primera vez en el Cuaderno de peticiones de las Cortes de Alcalá de 1348, refiriéndose a oficiales del rey, destinados a <<çibdades e villas e lugares>>, para administrar justicia (Cortes de León y Castilla, vol. I, pág. 608). No existen casi referencias a los corregidores durante los reinados de Pedro I y Enrique II, pero se eleva la intensidad de su presencia bajo el de Juan. Enrique III, a fines del siglo XIV, decidió extenderlos a todas las ciudades, fracasando en su intento por el rechazo de la nobleza empeñada ya en una guerra a muerte con la monarquía. El rey tuvo que limitarse a enviar corregidores, allí donde los pidiesen las ciudades o las villas (Cortes de León y Castilla, vol. II, pág. 544), como se había hecho con los jueces de salario, figura ya desplazada por el corregidor.

Respecto a la revisión sobre la aparición de la figura del corregidor datada por antiguos autores en tiempos de Enrique III a finales del siglo XIV, ha quedado comprobada su existencia, nominal al menos, desde 1348. Hemos de coincidir con VALDEÓN (Crisis..., pág. 93, y GONZÁLEZ ALONSO, págs. 3 y ss.), que su génesis se produce desde la época de Alfonso X el Sabio, en un proceso lento y paralelo al del ascendente intervencionismo real, para culminar en la época de los Reyes Católicos. Ahora el corregidor como delegado regio era la persona de más categoría del Concejo, y de esa representación regia dimana la condición de presidente del Ayuntamiento y, a su vez, la de árbitro entre los grupos sociales y el Ayuntamiento. Además de las funciones moderadoras, y la ejecución de los mandatos reales, tendrá a su cargo la tutela municipal, la supervisión de la gestión administrativa y la conservación de sus términos.