

HISTORIA DEL MUNICIPALISMO ESPAÑOL (VIII). EL MUNICIPIO EN LA MONARQUÍA HISPANA. LOS MUNICIPIOS CASTELLANOS, por Enrique Orduña Rebollo

[29/02/2012](#) - [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 se centra en el análisis del Municipio dentro de la organización territorial de la Monarquía hispana, en la que ocupaba el escalón político básico, prestando especial atención a los municipios castellanos.

EL MUNICIPIO EN LA MONARQUÍA HISPANA

En la organización territorial de la Monarquía hispana el Municipio ocupaba el escalón político básico, secundado por aldeas, pueblos, lugares y otras comunidades de población que recibían diversas denominaciones según los reinos o incluso las comarcas. Las aglomeraciones urbanas de mayor o menor entidad constituían ciudades o villas, aunque por afectar a toda la organización local, hemos de recordar la dependencia jurisdiccional de estas entidades que podían ser de realengo o señorial, tanto secular como eclesial. Las diferencias eran notorias a favor de las de realengo, sobre todo en el ámbito fiscal al quedar exentas de impuestos señoriales y disfrutar de un grado de autonomía más elevado.

I. LOS MUNICIPIOS CASTELLANOS

Los Municipios y Concejos gobernados por Regimientos desde el siglo XIV, actuaban como receptores de la voluntad real, que por medio de este sistema llegaba a todos los territorios de la Monarquía y su actividad estaba supervisada por los Corregidores que en su condición de agentes del monarca, gobernaban su jurisdicción y presidían el Ayuntamiento. Por tanto, los Municipios no era focos de poder propicios a adoptar una actitud beligerante frente al rey, sino por el contrario debían considerarse como una fuerza social y política de reserva al servicio real. Ya no era preciso que las mesnadas concejiles acudieran a la guerra llamadas por el rey, pero tampoco, y así lo demostró el funcionamiento de las Cortes durante la Edad Moderna, los procuradores de las ciudades se opusieron con insistencia al poder real. Es más, los Municipios de realengo no deseaban nunca pasar a depender de la jurisdicción nobiliaria a causa de una venta o una merced real.

Sin embargo, la existencia de oligarquías locales, el patriciado urbano, provocó numerosos abusos denunciados en diversos memoriales, como el de Luis de Ortiz en 1568, que señaló la corrupción existente al disfrutar los regidores de cargos vitalicios, beneficiándose con el abastecimiento de las ciudades, al encarecer los precios de las mercancías en provecho propio; fácil era la solución para el contador burgalés que proponía recuperar el sistema de elección anual y someter a juicio de residencia a todos los regidores al término de su mandato (FERNÁNDEZ ALVAREZ, Felipe II..., pág. 173).

La propuesta de reforma era utópica, pues no existía ni voluntad política de llevarla a cabo, ni posibilidad de enfrentarse a un sistema generalizado, en el que las oligarquías locales, instaladas en los Regimientos disfrutaban de múltiples prebendas, sobre todo los de las ciudades, donde además de los beneficios obtenidos de los abastecimientos, ejercían una presión económica considerable sobre mercaderes y artesanos, a través de la vía impositiva municipal, de las que una sustanciosa parte engrosaba su patrimonio.

Además, en el caso de las dieciocho ciudades castellanas con voto en Cortes, esta oligarquía controlaba las mismas por medio de dos procuradores nombrados por cada ciudad, rivalizando con la nobleza, o llegando como en el caso del movimiento comunero de Castilla a intentar intervenir y decidir en la política general de la Monarquía; si bien en Villalar se frenaron estas aspiraciones, no perdieron totalmente su poder, como se vio en las convocatorias realizadas a lo largo del siglo XVI, que ya no tuvieron como sede una ciudad determinada previamente, sino el propio palacio del rey.

El monopolio de los regidores en el gobierno local se deterioró con el incremento de la actividad municipal, reflejo de la aparición de nuevos servicios y las demandas sociales de atención a las poblaciones, sobre todo en materia de justicia, abastecimientos y policía urbana, lo que hizo necesaria la presencia de oficiales responsables en las sesiones de los Ayuntamientos, aunque no tuviesen capacidad para decidir, por lo que Artola entiende que su presencia contribuyó a introducir cierta confusión en la identidad del poder municipal (La Monarquía..., pág. 377). Hemos de tener en cuenta, que el derecho a voto asistía exclusivamente a los regidores, pues el corregidor y la justicia (alcaldes ordinarios) carecían de tal derecho, incluso los jurados, representantes electos por los vecinos de los barrios y las parroquias, perdieron su representatividad al ser sustituidos por uno o dos diputados, denominados “del común”. Tampoco podemos desconocer las causas del incremento de regidores y la aparición de nuevos oficios, muchas veces innecesarios, como se puede comprobar revisando las relaciones de oficios de ciudades o villas importantes, pero que en realidad encubrían el afán recaudatorio de una Hacienda real cada vez más exhausta.

Los sistemas de elección estaban recogidos en las Ordenanzas municipales de carácter general, cuya aprobación definitiva, desde los Reyes Católicos, fue asumida por la Corona. En las múltiples que conocemos, los procedimientos tenían algunas variaciones, habitualmente basados en sistemas de elección indirecta con diversos niveles. En la práctica resultaban falseadas al existir una cooptación previa, pues los regidores salientes designaban a las personas que nombraban a los electores encargados de escoger a los nuevos regidores. Si a ello unimos la transformación de los regidores electos en propietarios, resulta que sólo estaban sujetos a procedimientos electivos determinados oficios no venales, que desde luego no debían ser los más importantes y remunerados.

Los regidores, cuyo número oscilaba entre los dos de Hernani y los veinticuatro de Toledo, Sevilla o Granada, formaban lo que denominaríamos el privilegiado núcleo político del Ayuntamiento, pues al ostentar con exclusividad el derecho al voto en las sesiones municipales, que no podía ser ejercido por los alcaldes o el corregidor, por razones jurisdiccionales, constituían el centro del poder local. Eliminado el procedimiento electoral de los regidores, sustituido, como hemos visto, por su compra, hemos de coincidir que sólo las familias de mayor rango y disponibilidad económica eran capaces de acceder a la categoría de regidor, cargo de gran prestigio social y político y paso previo a un ennoblecimiento de mayor nivel, además de los beneficios económicos que podía reportar su condición. El caso de los alcaldes ordinarios o justicias, otra de las figuras más destacadas del Ayuntamiento, elegidos por los regidores, con responsabilidades judiciales y gubernativas, estaban dotados del prestigio propio de la autoridad y en cierta medida eran la cara más visible del Regimiento.

A) El intervencionismo de la Corona

Habitualmente las ciudades estaban gobernadas por un cabildo municipal presidido por el Corregidor, que a diferencia de los regidores vinculados a los linajes urbanos y por tanto permanentes, su nombramiento era renovado cada dos o tres años. Lo que suponía mayor independencia, se perdía en eficacia del equilibrio de poderes y sobre todo en la erradicación de la corrupción. Para mayor contrasentido al convertirse en hereditario el cargo de regidor se garantizaba su influencia y el acceso a la riqueza a través de varias generaciones frente a la presencia temporal del Corregidor, sujeto además al control, verdaderamente riguroso, de los juicios de residencia, finalizado su mandato.

Los Corregidores a partir de 1480 actuaron de forma permanente, colaborando en la política centralista y unitaria de la Monarquía. En los “Capítulos para Corregidores y Jueces de residencia” de 1500, descritas por J. Castillo de Bovadilla, se concretaban sus atribuciones, competencias y obligaciones, que comprendían los órdenes administrativos, judiciales y militares, lo que les situaban en la cúspide del poder local. Destacaremos que el gobierno del Ayuntamiento comprendido en el Capítulo VII, es sin duda el más extenso de los que hemos contemplado, pues alcanza hasta setenta y dos rúbricas, donde se reflejan minuciosamente

todos los detalles de la organización y funcionamiento de los Ayuntamientos. Sus incompatibilidades, comprendían la prohibición de asociarse con los poderosos, entrar en cualquier grupo o bandería, aceptar regalos, influir en los pleitos de particulares, adquirir heredades o intervenir en negocios. También estaban marcadas las limitaciones de su ingresos, pues incluso tenían vedado el manejo de tasas y penas fiscales. El intervencionismo de los Corregidores en los Ayuntamientos, como agentes del poder real fue un hecho que admite pocas dudas, pero del análisis más detallado de sus atribuciones y responsabilidades, hay que deducir la existencia de un espacio autonómico reservado exclusivamente a la esfera local. Pues el Corregidor, aunque era la cabeza de la organización municipal, era evidente que los regidores asumían otras parcelas de poder local. El Corregidor presidía las sesiones del Regimiento, pero no tenía voto en las decisiones, reservado únicamente a los regidores, sin embargo, los Capítulos de 1500, obligaban a que asistiese y presidiese todas las sesiones municipales, las cuales no tenían fuerza legal sin este requisito y los acuerdos no eran válidos. Según la Nueva Recopilación la ausencia del Corregidor deslegitimaba cualquier reunión e invalidaba automáticamente sus acuerdos. Además su ejecución correspondía al Corregidor.

La obligación más importante del Corregidor, enmarcada en el orden jurídico, consistía en el mantenimiento del derecho, la ejecución y el cumplimiento de todas las disposiciones legales. Tal prioridad se reiteraba al recibir el título, al que se acompañaba un traslado de ellas, con referencias especiales a las correspondientes al regimiento y buena gobernación de las ciudades y villas, el traslado de las leyes que en este ámbito le correspondían, incluyendo la iniciativa de la reforma de las Ordenanzas municipales, cuando fuese necesario y previo acuerdo favorable del Regimiento, como manifestación de la capacidad autonormativa del Municipio.

Otras competencias se referían a la persecución de la blasfemia, la prohibición de edificar torres sin permiso real, sacar moneda o caballos, separar a los moros y judíos de los cristianos, el mantenimiento del orden público, la vigilancia de los alborotadores, su detención y destierro, prohibir el uso de armas, etc. Anualmente debía realizar la visita a los lugares y villas de su jurisdicción para inspeccionar la gestión municipal, principalmente la hacienda, ingresos y gastos, cuentas de propios, repartimientos, derramas (nunca por un importe superior a 3.000 mrs.) y gastos. Además tenían las atribuciones administrativas supervisoras de la policía de abastos y mercados, la edilicia y urbanística, obras públicas de interés general, como puentes, pontones, alcantarillas, etc. Bajo su responsabilidad se encontraba la existencia y conservación de la cárcel y muy especialmente la Casa Consistorial para las reuniones del Ayuntamiento y el arca de tres llaves donde debían depositarse los privilegios, ordenanzas, títulos y escrituras del Concejo.

A fines del siglo XVI existían en la Corona de Castilla cincuenta y cuatro corregimientos (GONZÁLEZ, pág. 220), en el resto de las ciudades y villas estaban al frente de la administración local los alcaldes. La regulación definitiva de sus funciones y relaciones apareció en el Capítulo de Corregidores de 1648. La situación se modificó sustancialmente en el siglo XVIII, con la creación de las Intendencias, cuya regulación definitiva por la Ordenanza de 13 de octubre de 1749, disponía la adscripción de los Corregimientos de las capitales de provincia a las Intendencias. En consecuencia, a los Corregidores se les limitaba de alguna manera el acceso a las ciudades importantes, cuya designación correspondía directamente al rey, manteniendo su presencia en los Corregimientos que se denominarían partidos y supeditados al Intendente de la provincia. Ello provocó numerosos conflictos y recelos entre los diversos estamentos de la Monarquía hispana, Audiencias, Chancillerías, Consejo de Castilla y sobre todo los propios Corregidores, por lo que después de los motines de 1766, por Real Cédula de 13 de noviembre de 1766, se encomendaron a los Corregidores las competencias territoriales de justicia y policía y a los Intendentes las de hacienda y guerra. La separación no fue tajante lo que nos lleva a pensar que la unificación de ambos cargos quedaba al arbitrio del rey.

B) Atribuciones municipales

Las competencias de los Concejos no experimentaron grandes modificaciones en su contenido, aunque los cambios sociales, la consolidación de las grandes ciudades como Valladolid, Toledo, Sevilla o Granada, la importante actividad industrial de otras como Segovia, o mercantil en los casos de Medina del Campo o Burgos, generaron nuevas demandas sociales que los Municipios de entonces y de ahora deben asumir para atender las necesidades de sus habitantes. Los problemas que se cernían sobre la administración municipal de las ciudades castellanas, como las del resto de España, durante la Edad Moderna, eran coincidentes, condicionada la exigencia por el tamaño de su población.

Los regidores tenían en los abastecimientos una de sus mayores preocupaciones, principalmente el trigo, lo que obligó a crear una verdadera red de silos municipales, que se conocían como pósitos, al objeto de regular los precios y garantizar el abastecimiento de pan, sobre todo en los meses de invierno y primavera, hasta la recolección de la nueva cosecha o paliar las deficiencias de ésta cuando la climatología adversa arruinaba las cosechas.

Respecto a la carne, alimento de las clases más pudientes, procedía de las ferias extremeñas, castellanas o gallegas. El pescado, también reservado a la minoría, no solía llegar en buenas condiciones a la meseta por las dificultades en el transporte, y debía consumirse en salazones, escabeches o conservas rudimentarias, sobre todo en los tiempos de cuaresma. El transporte de estas mercancías estaba en manos de trajinantes y arrieros, muchos de ellos de Astorga o procedentes de la Maragatería, que hacían un camino a la inversa llevando vino y trigo a los lugares del litoral y conservas de pescado al interior. El resto de los productos alimenticios de las ciudades, procedía de los pueblos del alfoz o Tierra donde se cultivaban las verduras, hortalizas, frutas, etc.

La limpieza y el saneamiento de las ciudades estaba considerado como otro de los grandes desafíos urbanos. En muchos casos no existía una red de alcantarillado adecuada y la existente era utilizada desde la época romana, por lo que la proximidad de un río era la solución para evacuar los residuos domiciliarios. Incluso, si eran dos ríos mejor, como en Segovia, León, Valladolid, Cuenca, etc. En la mayoría de los lugares las ordenanzas de policía prohibían arrojar a determinadas horas del día las aguas domésticas, reservando la noche para tal actividad, con lo que se evitaban sobresaltos e imprevistos.

También la recogida de residuos sólidos urbanos era competencia municipal, existiendo un personal específico para tal actividad y la designación de un espacio en el alfoz como vertedero. Junto al alcantarillado, ocupaba un lugar prioritario en las atenciones concejiles la captación y traída del agua para el consumo doméstico, tomado de pozos y manantiales de acreditada calidad, o también de los ríos próximos de mayor caudal, como en el caso de Madrid con el Manzanares, Toledo con su ingenio desde el Tajo, Sevilla con el Guadalquivir o Valladolid con la traída de Argales.

El crecimiento urbano, provocó la demanda de viviendas y el hacinamiento, lo que obligó al diseño de una incipiente planificación urbana, impulsada a veces por iniciativas reales, como fue uno de los primeros proyectos urbanísticos de la Edad Moderna, el realizado para Valladolid, a consecuencia de un incendio que el 21 de septiembre de 1561, asoló todo su centro urbano. La decisión de Felipe II de reconstruir adecuadamente la ciudad donde nació, fue realizada por el arquitecto Salamanca y diversos discípulos de Juan de Herrera, proyectando una ciudad nueva que superaba el marco medieval de calles estrechas, quebradas, rincones y sobre todo lóbregas.

El planeamiento urbano del momento se inspiraba en las nuevas formas renacentistas, que suponían el diseño de calles amplias y rectas, plazas extensas y uniformes, viviendas uniformes, tanto en las fachadas, como en las alturas, balcones, etcétera, que han llegado hasta nuestros días en la mayoría de las zonas y calles de la ciudad reconstruida en 1561-1570: Fuente Dorada, Plaza Mayor, Platerías, Corrillo, etc.

Las nuevas tendencias obligaban a los Ayuntamientos a la elaboración o renovación de sus Ordenanzas de policía urbana, edificación, etc. A fin de terminar con la anarquía constructiva de los tiempos anteriores, obligaron a los vecinos a someter sus alturas, voladizos, fachadas, etc., a normas previas que regulaban la política urbanística, como en el caso del maestro de obras Juan de Torija, que en 1661 escribió un Tratado sobre las Ordenanzas de policía de Madrid, reeditadas en 1719 por Teodoro Ardemans, que incluyó una Declaración en relación con las Ordenanzas relativas a la edificación. Lo mismo en estas Ordenanzas, como en anteriores textos locales, se tuvieron en cuenta los principios de prevención de incendios, otra causa de preocupación y no de las menores, que afectaban a los regidores; ya que la prevención y lucha contra los siniestros producidos por el fuego y el agua, correspondía a los Regimientos y conocida era su precariedad de medios.

El orden y la seguridad pública, eran objeto de especial atención por parte de todos los monarcas, que trataron de resolverlo a través de disposiciones preventivas o represivas. En los campos y despoblados era la Santa Hermandad, creada por los Reyes Católicos, quien reprimía el bandolerismo; sin embargo, en las ciudades surgían diversos problemas que obligaban a la permanente actividad de los alcaldes y otras personas encargadas de conservar la paz y el orden en el Municipio, delincuencia urbana, alborotadores,

enfrentamientos entre banderías e incluso entre familias y linajes, ofrecían un panorama preocupante para la seguridad pública, aunque en las ciudades de mayor importancia, eran competentes, prácticamente en exclusiva, para entender de los delitos cometidos, las Salas correspondientes a las dos Chancillerías, las Audiencias, la de Alcaldes del Crimen en el caso de Madrid y los Corregidores en los demás lugares, asumiendo los Municipios los de menor cuantía.

C) La consolidación de las oligarquías locales

La Corona en su necesidad de buscar recursos económicos inició en el siglo XV, y continuó en el XVI, una política de venta de oficios y regimientos perpetuos, que en la práctica supuso la llegada a los Municipios de elementos nuevos y extraños, que tratarían de reducir la presencia en el gobierno local del grupo social de los caballeros y burgueses enriquecidos que hasta entonces habían ostentado el Poder Local. (DOMÍNGUEZ ORTIZ, Instituciones..., pág. 154). La política de ventas se consolidó durante el siglo XVI, y convirtió a los Municipios castellanos en un monopolio de las oligarquías locales, pues los oficios podían ser arrendados, vendidos, transmitidos e incluidos entre los bienes de un mayorazgo (CLAVERO, Mayorazgo..., pág. 434). Además, la situación alcanzó a los miembros del estado llano más pudientes, los “burgueses enriquecidos” (GONZÁLEZ, B., Sobre el Estado..., pág. 207).

La venta de oficios afectó al funcionamiento de los Municipios gravemente, de hecho es una corruptela radicalmente opuesta a cualquier atisbo democrático. Las consecuencias de aquella práctica, que afectaba no sólo a los Municipios, sino a todos los órdenes de la Administración, fueron nefastas para la vida del país. Conscientes de ello, desde sectores intelectuales o políticos surgieron en diversas ocasiones voces reformistas que intentaron acabar con el sistema de ventas. A principios del siglo XVII se ordenó consumir los oficios perpetuos existentes en los lugares y villas de 500 vecinos o menos, las juraderías y los regimientos acrecentados en cualquier villa o lugar, así como el número de Ayuntamientos creados desde 1540.

Los buenos deseos quedarían reducidos a un recuerdo ante las múltiples necesidades de la Hacienda. El hecho es que debido a la situación de penuria permanente, la venalidad adquirió el mayor apogeo durante los años del gobierno de Olivares. A su caída volvió a existir un cierto aire renovador, recogido en el Decreto de 28 de febrero de 1643, que limitó la venta de oficios a los ámbitos de guerra y justicia, sin afectar a los concejiles, los cuales verían en el futuro incrementada la práctica de sus enajenaciones.

La llegada de los Borbones tampoco supuso un freno a esta actividad, aunque probablemente no quedaba mucho por vender. De cualquier forma se detectó un intento de reconducir algunas prácticas viciosas, como el arrendamiento de los cargos por parte de sus propietarios, como consta en la Real Orden de 19 de abril de 1750, que se limitaba a reiterar una prohibición hecha por las Cortes de Toledo en 1480. También la Real Orden de 24 de junio de 1797, limitando la adquisición de oficios a la vida del comprador, los cuales resentirían a su muerte en la Corona. Revocada poco después, la situación quedó como en los siglos anteriores, y así la encontrarían años más tarde los doceañistas, que abolieron esta figura de la venta de oficios, conculcadora de los más elementales principios igualitarios proclamados por la Constitución.

No debían ser sólo cuestiones de prestigio y vanidad el afán de ostentar oficios en los regimientos. Artola supone que en la mayoría de las ocasiones no era tanto el prestigio como el interés, pues se estableció una separación radical entre estos cargos y los que supusieran una carga como era el caso de los alcaldes. El monopolio del voto y la participación en las decisiones municipales eran, sin duda, fuente de importantes beneficios y privilegios, a través de actividades como la redacción de Ordenanzas de construcción o arrendamiento de propios.