

LA AUTONOMIA MUNICIPAL SEGUN LAS CORTES CASTELLANAS DE LA BAJA EDAD MEDIA

El profesor García-Gallo indica, al comparar el posible esquema de los municipios medievales con los de otros tiempos, que no cabe hablar de autonomía o descentralización, como hoy se haría, para explicar su vida propia y en ciertos aspectos independiente¹. No es posible concebir una ciudad medieval como una contemporánea. Ni aun en plena Edad Media asimilar ciudades como Soria, integrada por un núcleo de nobles asentados en la misma y encargados de su gobierno y defensa, con Ciudad Rodrigo, formada por una comunidad de clérigos y otra de vecinos, o con Madrid, constituida en concejo donde pobres y ricos quedan equiparados. Ya en el siglo XIV, cuando el concejo constituye un tipo de estructura y organización local, la ciudad de Toledo se opone a ser considerada como uno de ellos, alegando no ser concejo.

Pero sí es posible hacer mención a la fuerte personalidad que en los siglos XIII y XIV apuntaron las ciudades, villas y lugares en tanto poseían una organización municipal independiente y jurisdicción sobre un determinado territorio, idea que en los documentos de la época se expresa con la palabra concejo².

1. GARCÍA-GALLO, Alfonso, *Cuestiones y problemas de la Historia de la Administración española*, en *Actas I Symposium de Historia de la Administración*, Alcalá de Henares 1967 (Madrid, 1970) 48.

Al citar por primera vez al profesor García-Gallo deseo expresar que este trabajo, obligadamente limitado en extensión, supone la adhesión sincera y cordial al homenaje que le ofrecemos cuantos hemos aprendido de su magisterio la ciencia histórico-jurídica, el amor a la verdad en la investigación y la docencia, y la adecuación de aquél con una ejemplar y fecunda vida.

2. Esta es también la opinión del investigador de la historia de las ciudades castellanas SACRISTÁN Y MARTÍNEZ, *Municipalidades de Castilla y León*, 306.

El vínculo de los concejos con los Estados era tan estrecho en la Edad Media —comenta Colmeiro en la introducción a las *Cortes de los antiguos reinos de León y Castilla*— que ambas instituciones corrían la misma suerte en la próspera y en la adversa fortuna³.

Los monarcas no desconocieron los momentos de pujanza de los municipios ni el apoyo que podían encontrar en ellos. Los concejos fueron —en opinión de Nilda Guglielmi⁴— el elemento que opusieron los reyes al permanente peligro interior: la nobleza. Por estos cauces entrarán los representantes de las ciudades a las Cortes dando un nuevo rumbo a la vida del país.

Llegaron, en verdad, para defender sus libertades con la fuerza colosal de los concejos que hasta Alfonso XI constituyen un ejemplo de democracia para toda Europa⁵.

El municipio castellano no permaneció a lo largo de la Baja Edad Media con inamovible pujanza; por el contrario, estuvo sometido a ciertas alteraciones que aconsejan acotar cronológicamente su evolución.

A la luz de los ordenamientos de las Cortes castellanas creo que se debe partir del año 1286 en que Sancho IV, después de escuchar las peticiones de las ciudades y villas, a las que tenía reunidas en Palencia para otorgarles mercedes, hace una amplísima regulación sobre aspectos relacionados con el Gobierno concejil. Para quienes reparen que estas normas han surgido de un ayuntamiento será suficiente señalar el año 1288 en que las Cortes de Haro confirman la mayoría de aquellos acuerdos.

Esta fecha significa el comienzo de una etapa de florecimiento en la vida local al unísono con las Cortes, en la que se desarrolla la autonomía municipal. Truncada ésta por Alfonso XI a través de su legislación de tendencia centralizadora, puede significar el ordenamiento elaborado en las Cortes de Alcalá de 1348 el momento desde el cual se

3. REAL ACADEMIA DE LA HISTORIA, I, Madrid 1883, 460.

4. *La Curia regia II*, en CUADERNOS DE HISTORIA DE ESPAÑA 28 (Buenos Aires, 1958) 75.

5. Esta afirmación de SÁNCHEZ ALBORNOZ, C. *Señoríos y Ciudades*, en ANUARIO DE HISTORIA DEL DERECHO ESPAÑOL 6 (Madrid, 1929) 455, invitaba a un más profundo estudio del tema, que fue aceptado por GIBERT, R., *Libertades urbanas y rurales en León y Castilla durante la Edad Media*, en *Les libertés urbaines et rurales du XI^e eme. au XIV^e eme. siècle*, COLLECTION HISTOIRE 19 (1968).

pronuncia, cada vez con mayor intensidad, una disyunción entre el creciente predominio del poder real, sólo debilitado accidentalmente en la primera época trastámara, y la decadencia de la organización municipal.

La corrupción de los concejos había ido en aumento a lo largo del siglo xv. A los antiguos abusos se añadieron otros nuevos, en parte debidos al rey, en parte por culpa de los vecinos de las ciudades y villas, más atentos a procurar sus particulares intereses, que solícitos en los negocios de verdadera importancia para la comunidad. Los concejos comenzaron a desentenderse del interés por los asuntos de Cortes, y así en las de 1480 solamente acuden al llamamiento de los Reyes Católicos diecisiete ciudades.

Este número queda ya fijado como símbolo de privilegio, solamente alterado por la inclusión de la ciudad de Granada en los primeros años de la Edad Moderna. Hasta 1520 se puede extender el estudio, pues hasta esa fecha los municipios y sus problemas se dejan oír en las Cortes. Pero simultáneamente crece la tensión entre ellos y Carlos V, con triunfo final de éste, primero en las Cortes de Santiago y La Coruña al denegar el nuevo programa de libertades ciudadanas; definitivamente en Villalar, donde los concejos fueron vencidos. Ya poco interesa que años después las Cortes sólo acojan al Estado llano: los municipios carecen de vigor frente a la monarquía absoluta.

A lo largo de la evolución que contemplamos, la postura real ante los municipios ha oscilado entre la mejor buena voluntad de Sancho IV al finalizar el siglo xiii y la perezosa aceptación por Juan II de las peticiones del pueblo, que hizo que éste se quejara ruidosamente ante Enrique IV avanzado el siglo xv⁶.

Las libertades municipales castellanas han merecido la atención de las Cortes durante siglos. Veamos el reflejo de las mismas a través de tres aspectos de la autonomía concejil: legal, económico y administrativo.

Enrique IV convocó a los procuradores de las ciudades y villas en 1469 en Ocaña «para consultarles las cosas de la gobernación de los

6. En las Cortes de Salamanca de 1465 las ciudades dijeron que habían perdido toda esperanza de que el rey ejecutase las leyes, aun a pesar de su confirmación (*Actas de las Cortes de León y Castilla* —CLC— III, 749).

pueblos». Bajo este sentido se han consultado las actas de las cortes castellanas, buscando la autonomía local, o mejor dicho, algunos aspectos de la misma que modificasen poco a poco la inicial estructura establecida por los fueros⁷.

1. AUTONOMIA LEGAL O NORMATIVA

Desbordan los límites de este trabajo la contemplación de las razones originarias del peculiar sistema normativo de cada comunidad local. Los fueros, privilegios y libertades de los municipios castellanos aparecen con variada motivación; pero una vez logrados, es constante el celo que sus habitantes muestran para mantenerlos ya sea frente a los señores, ya contra otros concejos, siempre solicitando del rey una confirmación o una restauración del derecho vulnerado.

Buena prueba de ello es que, aparte del deseo de que se guarde la justicia, en general, «según el Derecho de la tierra», expresado ante la reina María de Molina y el infante D. Enrique en 1298⁸, se precisa la aplicación del fuero correspondiente en las querellas surgidas entre dos concejos⁹.

Igualmente se reclamaban derechos municipales logrados por fuero, privilegio o costumbre frente a la tiranía de los poderosos. Juan I acalló las quejas de los procuradores reunidos en Segovia en 1386, que denunciaban a las personas favorecidas con mercedes de ciudades, villas y lugares donde hacían a los vecinos muchos agravios «tomándoles de lo suyo, llevándoles achaques e echándoles pedidos de dinero, e de

7. A otros aspectos de la vida municipal como el término, la transformación del concejo abierto en regimiento, los cargos concejiles, el carácter representativo de las autoridades locales y la intervención real en la administración ciudadana, a la luz de las actas de las Cortes, dediqué también atención en el trabajo de investigación para el sexto ejercicio de la oposición a la Agregación de Historia del Derecho de la Universidad de Granada, bajo el título de *El municipio en las Cortes castellanas de la Baja Edad Media* (1971).

8. Cortes de Valladolid de 1298 (Actas CLC I, 136).

9. Sancho IV prohibió semejantes enfrentamientos de los que resultaban muchos daños y algunas veces muertes, ordenando que se demandasen por el fuero correspondiente. Cortes de Valladolid de 1293 (Actas CLC I, 106).

pan, e de vino, e de otras cosas, e tomándoles los oficios que habían por fuero, privilegio o costumbre». La petición de los pueblos era inquietante para sus vecinos y sumamente expresiva para quienes contemplamos, a través de los documentos, aquel incómodo pasado de los municipios castellanos. La razón de la solicitud miraba a las posibles consecuencias emanantes de semejantes hechos: «por que se non hermanasen»: pero quizá duela más la causa por la que se acude al rey que no era otra que el miedo a los poderosos: «por que ellos non se osaban querellar por miedo de los sermones»¹⁰.

El acudir a los reyes en demanda de comprensión para que el derecho local fuera restaurado con su acción mediadora ante la nobleza o instase a ésta para que no alterase las peculiaridades del régimen municipal, tiene una antigua motivación. La *Crónica General del rey de Castilla D. Enrique I* expresa cómo las Cortes de Burgos de 1215 consiguieron de doña Berenguela, durante la menor edad de su hermano el rey, que el gobernador de Castilla, D. Alvaro de Lara, ejerciera su función con algunas limitaciones, entre las que se encuentra la de no ir contra los fueros de las ciudades, villas y lugares¹¹.

Los ordenamientos que van surgiendo de las distintas Cortes castellanas, al dedicar una especial atención a la administración concejil, corroboran en lugar preferente el cumplimiento y observancia de los fueros municipales. Sancho IV «por fazer bien e merçed a los conçeios de Castiella» en razón de una serie de servicios pasados y por los que «faran daqui adelante a nos e a los que de nos vinieren» les concede «primera miente —señala el acta de las Cortes de Valladolid de 1293— a lo que demandan que les mandemos guardar los priuilegios e las cartas de las libertades e de las merçedes que les ficieron los reyes onde nos venimos e que les nos confirmamos depues que reynamos, tenemos por bien que nos muestren aquellas cosas en que les pasan contra los priuilegios, et mandar los emos guardar»¹².

10. Esta petición de las Cortes de Segovia de 1386 no es nueva, pues ya en las de Valladolid del año anterior se había señalado. El temor manifestado por el pueblo a la nobleza también fue patrimonio de los Trastamaras a pesar de su deseo de favorecer a los concejos (Actas CLC II, 336).

11. NÚÑEZ DE CASTRO, *Crónica general del Rey de Castilla D. Enrique I*, 4, 400.

12. Actas CLC I, 108.

En este sentido, la buena disposición real hacia los pueblos tiene una especial manifestación en el ordenamiento desarrollado en Palencia años atrás¹³. Sancho IV, tras reunir a los hombres buenos de las villas de sus reinos mostró su deseo de favorecer a todos los concejos, para lo que les requirió expusiesen las quejas y manifestasen los agravios recibidos para poder hacerles merced, «que lo faria muy de grado, et ellos ouieron su conseio e mostraronme aquellas cosas en que acordaron de me pedir merçed, e yo tubelo por bien»¹⁴.

Al menos formalmente, es normal la predisposición de los soberanos a confirmar a los municipios sus derechos. El ordenamiento general de las Cortes de Valladolid de 1295, con un alarde de complacencia, reconoce a los concejos sus fueros, privilegios, cartas, franquezas, libertades, usos y costumbres que tenían de los reyes pasados, «los mejores, e de los que mas se pagaren»¹⁵.

Pero esto no significa que en la práctica el rey o sus instituciones no lesionen a los pueblos en sus leyes. Prueba de ello es que la cancellería de Sancho IV despachaba cartas contra los privilegios, franquiza, mercedes y libertades de los concejos con la cláusula de que no dejasen de obedecerlas y cumplirlas a pesar de sus fueros. No obstante, ante la petición de las Cortes de Valladolid de 1293 para que no hiciera cartas desaforadas, el rey aplazó su resolución¹⁶.

En conclusión, salvados los pasajes comentados que sirven de ejemplo a otros supuestos, la fórmula de equilibrio reside en la libre disposición real salvo en aquello que, según los fueros municipales, corresponde regular a los concejos. Así, las Cortes de Valladolid de 1299 declararon exentos de fonsadera y yantares a los concejos que según fuero y costumbre antigua no tenían obligación de prestar dichos servicios¹⁷, y las de Alcalá de 1348 reiteraron el ordenamiento

13. Ayuntamiento de Palencia, diciembre de 1286 (Actas CLC I, 95).

14. Después de la motivación introductiva desarrolla en quince disposiciones toda una serie de aspectos relacionados con el gobierno municipal. Y termina reiterando su buena voluntad: "Et prometo de nos non venir contra ellas en ningún tiempo" (Actas CLC I, 95-99).

15. Actas CLC I, 130.

16. Sancho IV otorgó solamente que se las enviasen a mostrar, y no usasen de ellas hasta verlas y resolver conforme a Derecho (Actas CLC I, 117).

17. Actas CLC I, 142.

de Cortes anteriores para que fuese respetado el derecho de los concejos a proveer ciertos oficios si lo tenían por fuero¹⁸. Las transformaciones que sobre la intervención real en el gobierno local se producen, especialmente a mitad del siglo XIV, no surgen sin contestación pues, como dice Colmeiro, los pueblos acostumbrados de antiguo al goce de sus privilegios, recordaban en las Cortes, a cada paso, los ordenamientos anteriores y pedían que se guardase a las ciudades sus franquezas¹⁹.

2. AUTONOMIA ECONOMICA

Si el aspecto legal proclama primariamente la libertad y, por tanto, la personalidad de los municipios en determinada etapa a lo largo de su evolución en la Baja Edad Media, lo relacionado con la hacienda, economía, fisco o mercado da fuerza a una típica conceptualización de las villas castellanas atendidas por sus Cortes.

La actuación de las Cortes de Castilla en materia de concesión de «servicios» fue siempre demasiado dócil a los deseos de la Monarquía. Las peticiones reales fueron generalmente atendidas por los procuradores²⁰.

No obstante, el rey hubo de oír condiciones como que los recaudadores de los servicios no fueran judíos, o que los arrendadores de las rentas fueran por lo menos naturales del reino, y que los vecinos de cada lugar recogiesen los impuestos a él asignados para evitar su arrendamiento por parte del rey²¹.

Los procuradores de las ciudades exigieron algunas veces que el «servicio» a entregar al rey se recogiera por «omes buenos, onrrados, ricos e abonados de las vuestras çibdades e villas»²². Otras, evitaron

18. Alfonso XI manda guardar el ordenamiento de Madrid de 1329 (Actas CLC I, 593).

19. COLMEIRO, M., *De la Constitución y del gobierno de los reinos de León y Castilla*, II, 214.

20. TOMÁS VALIENTE, F., *La Diputación de las Cortes de Castilla*, en AHDE 32 (Madrid, 1962) 363.

21. Así en las Cortes de Palencia de 1286, Valladolid 1293, 1295, 1299, 1307, Burgos 1315, Carrión 1317, Valladolid 1325 y Segovia 1386 (Actas CLC I, 95, 106, 130, 142, 184, 272, 299, 389 y II, 336).

22. Cortes de Palencia de 1388 (Actas CLC II, 412).

la posibilidad de «derramar nuevos tributos» al menos sin consentimiento del estado llano²³. Lo que antes de las Cortes de Valladolid de 1307 era Derecho consuetudinario, a partir de ellas Fernando IV se comprometía a contar con el contribuyente para imponer o variar el contenido de los impuestos²⁴. Pero también el rey, quizá por motivos políticos, se preocupó en favorecer a las haciendas locales o a las de sus habitantes, en ocasiones asegurando la concesión voluntaria del servicio por algún concejo, como lo hace Alfonso X en 1255 al dirigirse a Burgos: «Et otrosi mando et otorgo que los de la ciudad de Burgos que jamas en ningun tiempo que no den emprestido ninguno sin su grado a mi, ni a los que reinaran despues de mi en Castilla et en León»²⁵. Sancho IV, en compensación del servicio por diez años, alivió a todas las clases sociales de diferentes cargas, entre ellas perdonó los tributos atrasados, anteriores a las Cortes de Haro de 1288 en que tan liberalmente actuaba²⁶ y en esta misma línea de conducta, en 1293, moderó los yantares debidos al rey, ofreciendo que no los pediría sino cuando fuese en hueste, hiciera cortes u otros supuestos extraordinarios²⁷. Ya en 1286 se había pedido al monarca que el yantar, como servicio, se transformase en tributo anual, lo que no sería ley hasta 1348²⁸.

23. Así el gobernador Alvaro de Lara precisaba para ello el mandato de Doña Berenguela, según lo exigido por las Cortes de Burgos de 1215 (Actas CLC I, 247).

24. Desde 1307 las Cortes fueron una institución necesaria a la monarquía de Castilla y León, y en aquel momento se firmó el pacto solemne del rey con el pueblo representado por los concejos (COLMEIRO, M., *Cortes de los antiguos reinos de León y Castilla. Introducción*, Madrid 1883, 209). Las Cortes de Madrid de 1393 concedieron a Enrique III un cuantioso servicio "con tal que nos prometades e jurades luego que non echaredes ni demandades mas mr. nin otra cosa alguna de alcabalas, nin de monedas, nin de servicio, nin de emprestido por menesteres que digades que vos recrecen a menos de ser primeramente llamados e ayuntados los tres estados que deben venir a vuestras Cortes e ayuntamiento, segunt se debe facer e es de buena costumbre antigua" (Actas CLC II, 527).

25. GUGLIELMI, N., *La Curia Regia*, en CHE 28, 101.

26. Actas CLC I, 99.

27. Cortes de Valladolid de 1293 (Actas CLC I, 117).

28. Palencia 1286 y Alcalá 1348 (Actas CLC I, 95 y 593).

Titulares de los yantares y conduchos eran también los ricos hombres y caballeros que los exigían en lugares de realengo sin derecho, en opinión de los procuradores de las cortes. El rey reguló quiénes podían recoger tales derechos desde 1307²⁹.

Al año siguiente hubo Cortes en Burgos, donde se trató con los hombres buenos de las villas la necesidad de «enderezar el estado de la tierra», empezando por averiguar «las rentas del reino quantas eran, e las quantias que tenían los fijosdalgos que eran muy grandes, mas de quanto ellos solian tener en tiempo del rey D. Sancho»³⁰. Los reyes pensaron el modo de solucionar el que las rentas no alcanzasen a sufragar los gastos públicos, y por no gravar a los pueblos con nuevos impuestos se inventaron arbitrios acaso más onerosos. Pero se ordenó que no se pidiese tributos indebidos, y lo así dispuesto en 1308 ha de repetirse cuarenta años después³¹.

Es explicable que los pueblos estuvieran alertados a toda posible agravación impositiva y que incluso los soberanos procuraran no hacerla liberalmente pues «las gentes —comenta Alfonso X— se me quexauan mucho de la grant carestia que era en la tierra»³². Al respecto señala Carande que la despoblación y miseria fueron permanentes en la Castilla medieval³³.

Durante todo el siglo XIV las lamentaciones se oyen constantemente en las Cortes. En las de Valladolid de 1307 «porque la tierra era muy yerma e muy pobre», en las de Burgos de 1367 «la tierra estaba muy pobre e menesterosa e despoblada», por lo que algunos lugares «eran empobrecidos e non podían cumplir los serviçios»³⁴.

Ya Alfonso X había apreciado que muchos males pueden remediarse moderando ciertos gastos, y por ello legisló para conseguirlo.

29. Cortes de Valladolid de 1307 (Actas CLC I, 184).

30. Crónica de Fernando IV, 13.

31. Establecido en las Cortes de Burgos de 1308, se reitera en las de Alcalá de 1348 concretando que los merinos no pidan yantares indebidos (Actas CLC I, 593).

32. GUGLIELMI, N., *La Curia Regia*, 81.

33. CARANDE, R., *Sevilla, fortaleza y mercado*, en AHDE 2 (Madrid, 1925) 267.

34. Esta es la consecuencia a que llegan las Cortes de Toro de 1371 tras afirmar que «nuestros regnos eran menguados de ganados e de otras viandas» (Actas CLC II, 217).

Entre otras disposiciones, prohibió a los ricos hombres que tomasen conducedo sin derecho, así como asaduras, portazgos y montazgos en los lugares de realengo, protegiendo a los pueblos indefensos de la rapacidad de los poderosos.

Los territorios de realengo dependían directamente de la potestad real y fueron los únicos que estuvieron sometidos al poder regio frente a los señoríos. Los realengos de la Baja Edad Media castellana fueron muy extensos y numerosos porque todos los territorios conquistados pertenecían a la Corona, pero las continuas donaciones y cesiones de los reyes a los poderosos hicieron que disminuyeran mucho. En ellos los campesinos se fueron eximiendo de toda posible prestación de tipo señorial y las rentas en buena parte eran ya verdaderos impuestos de tipo público.

La primera merced otorgada por Sancho IV, a los concejos congregados en Palencia en 1286, fue la revocación de las cuantiosas donaciones que siendo infante había hecho a las órdenes, a los hidalgos y a otras personas, porque aquellas cosas pertenecían al reino, y porque semejantes liberalidades menguaban la justicia del rey y le empobrecían privándole de tierras, rentas y vasallos, con grave detrimento de los pueblos. Esto equivalía a confirmar lo determinado en las Cortes de Sevilla de 1284, a excepción de la no revocación de las mercedes que el rey había hecho a concejos y hermandades, que naturalmente no mencionaron los procuradores³⁵.

Correspondió a Sancho IV enfrentarse, una vez más, con el arduo problema sobre realengo y abadengo, ya planteado en el siglo anterior³⁶, y en el que demostró suma prudencia aplazando su resolución. Es de gran interés, no obstante, hacer observar que la cuestión estaba enfocada bajo un signo exclusivamente fiscal; así se comprende del comentario del rey «porque lo que fue enajenado de los términos de las mis villas sea a ellos tornado, porque me puedan mejor dar los míos pechos»³⁷. A pesar de lo resuelto en las Cortes de Haro, tras su muerte, el asunto quedaba igualmente planteado y la reina María de Molina condescendió a que se restituyeran a los concejos los hereda-

35. Actas CLC I, 95.

36. En las Cortes de Nájera de 1137 ó 1138 (COLMEIRO, M., *Cortes de los antiguos reinos de León y Castilla*, 176).

37. Ayuntamiento de Palencia de 1286 (Actas CLC I, 95).

mientos o las aldeas que sin razón ni derecho les fueron tomadas por los reyes anteriores. Es más, con visión de futuro, no se haría merced de villa realenga alguna a la nobleza tras el compromiso con las Cortes de 1295³⁸. Tres años después hay una nueva alusión a la reunión de Haro de 1288 añadiendo que «daqui adelante non pasen de realengo a abadengo, nin el abadengo al realengo, sinon asi como fue ordenado en las cortes sobredichas»³⁹. Al año siguiente vuelven sobre el tema María de Molina y las Cortes reunidas en Valladolid⁴⁰. Es una nueva confirmación de lo ya acordado en ocasiones anteriores que, como veremos seguidamente, incide sobre el tema con demasiada frecuencia; prueba clara —dirá Colmeiro— de que las leyes no se observaban por la debilidad de los monarcas⁴¹. Las Cortes de Burgos de 1301, Valladolid de 1307, Madrid de 1329, Valladolid de 1351, Toro de 1371 y Burgos de 1379 son otras tantas ocasiones de reiteración del tema en el siglo XIV⁴².

Como consecuencia de la peste negra, a mitad de la centuria se incrementaron ostensiblemente los bienes abadengos, pues muchos particulares «mandaron grant parte de las eredades que avian a las egle-sias» con lo cual la jurisdicción y los derechos del rey vinieron muy a menos. Pero éste, prudentemente, expresó en las Cortes de 1351 que mandaría «facer sobresto en tal manera que mio servicio sea guardado e pro de la mi tierra, et a la Egle-sia su derecho»⁴³.

Incluso el propio monarca dio villas y lugares por juro de heredad a ricos hombres y caballeros en agradecimiento de sus servicios aunque su liberalidad, y es el caso de Enrique II, fuera causa del

38. Cortes de Valladolid de 1295 (Actas CLC I, 130).

39. Cortes de Valladolid de 1298 (Actas CLC I, 136).

40. Cortes de Valladolid de 1299 (Actas CLC I, 139).

41. COLMEIRO, M., *Cortes de los antiguos reinos de León y Castilla*, 190.

42. En las Cortes de 1307 Fernando IV no tomó acuerdo para favorecer a los concejos hasta que sirviera el asunto en justicia y presentes los prelados que alegaban tener privilegios de Sancho IV. En Madrid, año 1329, Alfonso XI mandó retornar a los concejos los términos anteriormente tomados por la Corona a condición de que sean "para pro-comunal de las villas o logares donde son" (Actas CLC I, 145, 184, 401; II, 102, 217 y 283).

43. Cortes de Valladolid de 1351 (Actas CLC II, 48).

empobrecimiento de la corona. Si fue liberal en vida, también lo fue al morir, pues mandó en su testamento guardar y cumplir las gracias y mercedes otorgadas a sus fieles servidores, que confirmadas en las Cortes de Toro con la cláusula que «las ayan por mayorazgo» suponen, para algunos historiadores, el origen de esta institución⁴⁴.

Los siglos posteriores mantienen presente el asunto de los realengos con mayor o menor insistencia. Las Cortes de 1447 ven renovada la cuestión hasta el extremo de señalar gráficamente los concejos que quedaban sin heredamientos «y tanto que en derredor dellos non queda cosa que non sea suya», es decir, de abadengo, lo cual perjudicaba al rey, porque dejando de ser las heredades tributarias, se menguaban sus rentas y alcabalas⁴⁵. Para evitar semejante situación Juan II limitó la posibilidad de enajenar inmuebles imponiendo un impuesto o arbitrio fiscal a favor de la corona.

Aun en los albores del siglo XVI las Cortes salmantinas solicitan a los reyes que mandasen devolver a las ciudades los términos de que hubiesen sido desposeídas por mercedes, para lo cual piden la competencia jurisdiccional del Consejo o Reales Audiencias⁴⁶.

3. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA

En el siglo XI surgen los concejos, centros urbanos de población en los que, alrededor de la villa central, se agrupan núcleos menores, que van adquiriendo por concesión real el derecho a regirse a sí mismos mediante órganos y magistraturas. Hacia fines de ese siglo y en el siguiente se van creando grandes concejos entre el Duero y el Tajo, organizados en torno a un núcleo urbano amurallado e integrados por numerosos pequeños poblados rurales, las aldeas, que se desparraman por amplias extensiones de tierras⁴⁷. Para estos municipios se dan fueros de los que se deducen pormenores respecto al gobierno y justicia de la ciudad ya mediante disposiciones sistemáticas que for-

44. Cortes de Toro de 1371 (Actas CLC III, 495).

45. Cortes de Valladolid de 1447 (Actas CLC III, 495).

46. Cortes de Salamanca-Valladolid de 1506 (Actas CLC IV, 219).

47. SÁNCHEZ ALBORNOZ, C., *España y Francia en la Edad Media. Causas de su diferenciación política*, 176.

man un todo organizado, como ocurre en el Fuero de Soria, por ejemplo, ya mediante indicaciones aisladas⁴⁸.

Entre estas últimas han de mencionarse aquel conjunto de ordenamientos generales o particulares, confirmaciones y regulaciones de todo tipo que conozcan las cortes, ya porque a ellas los presentara el rey, ya por ser resultado de peticiones de los procuradores. De Manuel, hablando de Fernando III y Sevilla, comenta que «dispuesto el gobierno de la ciudad, juntó el rey las Cortes, sin duda entre otras causas, para confirmar lo dispuesto y perpetuar el fuero»⁴⁹. De mayor amplitud son los ordenamientos sancionados por Sancho IV en las Cortes de Valladolid de 1293: uno para los concejos de Castilla y otro para los de León⁵⁰.

Quizá a modo de ejemplo, si bien muy significativo de la pretendida autonomía gubernativa local, cabe recordar las solicitudes que los concejos hicieron a Juan II y Enrique IV de que ni caballeros ni ninguna otra persona se entrometiesen en los negocios del regimiento, salvo los ministros de justicia⁵¹.

Más concretamente, el rey llegó a encomendar a los adelantados que no molestasen a los pueblos con pesquisas generales en la administración de la justicia⁵² y por esta causa las Cortes de Toledo de 1436, ante la resistencia de los señores o caballeros que vivían en una ciudad a acatar la justicia, autorizaron «que los regidores de la tal ciudad o villa fagan munir el pueblo e se junten todos a les fazer salir della»⁵³.

Ya en el siglo XIII quedó establecido en Palencia que la justicia había de administrarse teniendo presente el fuero local⁵⁴, y desde entonces, a lo largo de toda la Baja Edad Media no se desaprovechó ocasión de pedir que los distintos oficios municipales fueran desempeñados por hombres buenos del lugar: ya se trate de misiones de

48. BO Y CARLE, *Cuándo empieza a reservarse a los caballeros el gobierno de las ciudades castellanas*, en CHE 4 (Buenos Aires, 1946) 121.

49. DE MANUEL RODRÍGUEZ, M., *Memorias para la vida del Santo Rey D. Fernando*, I, 81. Se refiere a las Cortes de Sevilla de 1250.

50. Cortes de Valladolid de 1239 (Actas CLC I, 106 y 117).

51. Cortes de Palenzuela de 1425 y Salamanca de 1465 (Actas CLC III, 50 y 749).

52. Cortes de Valladolid de 1239 (Actas CLC I, 197).

53. MARAVALL, J. A., *Las Comunidades de Castilla*, 99.

54. Ayuntamiento de Palenzuela de 1286 (Actas CLC I, 95).

signo económico u otra cualquiera⁵⁵, siendo designados por los concejos⁵⁶. Veamos el proceso.

Las magistraturas municipales de los concejos castellano-leoneses van perfilándose en el curso de los siglos XI y XII⁵⁷. Nunca llegan a ser idénticas en todos y difieren en los municipios de realengo y en los de señorío. Semejantes diferencias no vamos a estudiarlas aquí; me remito a los trabajos de Herculano, Hinojosa, Sousa y Merêa, entre otros, para una primera época, sólo interesante en este trabajo como punto de origen.

Los fueros breves concedían a la comunidad urbana la facultad de elegir a sus magistrados: el juez, los alcaldes y sus oficiales subalternos. Los fueros extensos se ocupan detenidamente de los distintos funcionarios concejiles; mas ahora nos detenemos en la atención que las cortes prestaron a la incipiente administración local.

Para entender mejor las disposiciones de las cortes conviene dejar previamente asentadas unas ideas ligeras acerca de la estructura municipal castellana.

El órgano básico de la vida concejil era el concejo o asamblea de vecinos, en la que reside el poder popular directo. Poco a poco, por encima de ella existen las autoridades directivas del concejo: el juez y los alcaldes. Aquél, como jefe político y judicial del municipio, presidía la asamblea; éstos le asesoraban y eran los jueces ordinarios con funciones de gobierno. El concejo, además de los alcaldes, comprendía los jurados con misión acentuadamente económica; el cuadro orgánico se completa con los oficiales secundarios, como el escribano, el merino, el almotacén, el alguacil mayor, el pregonero, los sexmeros, entre otros.

La corriente centralizadora surgida en el reinado de Alfonso XI modifica la organización local castellana al sustituir el régimen de concejos por el regimiento o ayuntamiento, junto al cual se va a desarrollar la figura del corregidor como delegado regio.

55. Sancho IV prometió nombrar recogedores de tributos entre hombres buenos de las villas con exclusión de los alcaldes y concejales. En 1295 piden para los hombres buenos oficios de la Casa Real y la guarda de los castillos (Actas CLC I, 95 y 130).

56. Cortes de Madrid de 1435 (Actas CLC III, 184).

57. BO Y CARLE, *Cuándo empieza a reservarse a los caballeros el gobierno de las ciudades castellanas*, 120.

Hasta las Cortes de Alcalá de 1348 el municipio castellano sigue una línea evolutiva que, partiendo del antiguo «concilium», se desarrolla a través del concejo abierto y del concejo reducido⁵⁸.

Ya desde el comienzo de la Baja Edad Media existen jueces de salario y jueces de fuero. La distinción puede buscarse en su nombramiento: aquéllos por el rey, éstos elegidos por los ciudadanos. Sancho IV nombró muchos jueces frente a la oposición de los municipios que obligaban al monarca a no hacer tales designaciones⁵⁹.

A los nombrados por el rey se les llama jueces de salario desde Fernando IV⁶⁰, continuador de las medidas de su padre, según González Alonso⁶¹, alternando con el de «jueces de fuera parte» que aparecen en algunos Cuadernos de las Cortes reunidas durante la minoridad de Alfonso XI⁶².

Junto a los jueces, los alcaldes y los jurados forman parte del gobierno concejil, aunque no los hubo en todos los lugares. La elección de todos los oficiales concejiles o «aportellados» correspondía al concejo o al rey. Sigamos un tanto el forcejeo llevado a cabo para elegir escribano por ser el que mayor luz nos proporciona a través de la ocupación de las Cortes. En las de Valladolid de 1293, a la petición de que los concejos pusiesen los escribanos públicos por sus fueros y fuesen naturales de las villas, Sancho IV no condescendió reservándose el nombramiento «para cada lugar de nuestra casa, e naturales de las villas»⁶³. Pero los concejos le resistieron a él y a su sucesor. Fernando IV estaba empeñado en hacer las provisiones. De la insistencia municipal, a pesar de que la cuestión había quedado establecida en

58. El cambio de concejo abierto a cerrado se realiza para León en 1345, según Díez Canseco; para Madrid en 1346, según Gilbert; para Murcia en 1325, según Cerdá; que cita a las Cortes de Valladolid de este año, en cuanto solicitan la creación en las ciudades de un ayuntamiento de cuarenta miembros. San Sebastián es la primera villa guipuzcoana que tiene concejo cerrado ya en 1344 (ORELLA, J. L., *Régimen Municipal en Guipúzcoa en los siglos XIII y XIV*, San Sebastián 1979, 190).

59. Cortes de Palencia de 1286 (Actas CLC I, 96).

60. Cortes de Zamora en 1301 para tierras leonesas (Actas CLC I, 153).

61. GONZÁLEZ ALONSO, B., *El corregidor castellano*, 25.

62. Cortes de Palencia de 1313, de Burgos de 1315, de Carrión de 1317 y de Valladolid de 1322 (Actas CLC I, 226, 279, 299 y 337).

63. Cortes de Valladolid de 1293 (Actas CLC I, 106).

anteriores ordenamientos, reconociendo el derecho del rey salvo fuero en contrario, se logró que éste nombrara para tales oficios a hombres buenos, cuantiosos y naturales del lugar⁶⁴. Es decir, que los concejos consiguen que si no ejercen el gobierno local quienes fueran de su voluntad, al menos pertenezcan a la propia comunidad administrada.

Se reiteró la petición de las cortes castellanas para que el rey no diese a las villas y lugares alcaldes, justicias, merinos ni jueces de fuera, salvo en el caso de que los concejos los demandasen⁶⁵. Los concejos aborrecían cualquier control proveniente del rey o de la nobleza; por esta causa el estado popular llegó a tener por fuero, en diversos lugares, la prohibición de ganar la vecindad por parte de los poderosos, ni consentir que edificasen casa dentro de sus muros, ni que tolerando su vecindad, ejerciesen cargos concejiles. Por ello, ya de antiguo⁶⁶, quedó prohibido a los hidalgos obtener oficios de república. Pero este triunfo democrático no sería excesivamente duradero, ya que excepcionalmente los hidalgos pueden acceder al gobierno siendo naturales, vecinos y moradores del lugar. No obstante, Sancho IV, a petición de los concejos agraviados, confió en Palencia la administración de la justicia a hombres buenos de cada villa, con notorio menoscabo de la potestad real⁶⁷.

Respecto a las obligaciones que gravaban el ejercicio de los oficios concejiles, en las Cortes de Medina del Campo de 1305, Fernando IV mandó que los merinos, alcaldes y jurados procediesen con todo rigor contra los criminales⁶⁸; pero algún año antes ya se había ordenado lo mismo, con mayor amplitud y dureza. En efecto, en Burgos, en las Cortes de 1301, se estableció que si los merinos no procedían conforme a razón y derecho y dejasen de cumplir los mandatos reales «que lo pechen con sus cuerpos e con lo que ovieren, et que sean tenidos de pechar el danno que en las sus merindades se ficiere, si non ficieren

64. Cortes de Valladolid de 1307 (Actas CLC I, 184).

65. Cortes de Valladolid de 1325 y de Madrid de 1329 (Actas CLC I, 389 y 401).

66. Ordenamiento de Palencia de 1286 (Actas CLC I, 95).

67. El agravio había consistido en poner en las villas alcaldes mayores o guardianes. Ordenamiento de Palencia de 1286 (Actas CLC I, 95).

68. Cortes de Medina del Campo de 1305 (Actas CLC I, 169).

justicia e escarmiento de los malos fechos»⁶⁹. Este riguroso precepto no fue excepcional.

Las Cortes de Carrión de 1317 señalaron que muriera por ello el oficial de las villas que cumpliera carta desaforada mandando matar o lisiar a persona alguna. La pena de muerte alcanzaba a todos los alcaldes y oficiales concejiles que actuaran con semejantes consecuencias, sin fuero, sin derecho⁷⁰.

Como puede apreciarse, en esta primera época la intervención de las cortes atiende a aspectos un tanto secundarios, si duda, porque la organización concejil descansa en las regulaciones forales. Nueve capítulos del Fuero de Soria, que nos puede servir de ejemplo, regulan el gobierno de la ciudad. Se enumeran en orden jerárquico los diversos magistrados y oficiales del concejo, se fijan sus funciones, la duración de las mismas, la forma y época de su elección, según es habitual en los fueros de esa familia⁷¹.

En los años que precedieron a las Cortes de Alcalá de 1348 se asientan las bases que llevan a la centralización, por el cauce de la elección o designación de los oficiales municipales del gobierno local.

Así, en 1345, a requerimiento de Alfonso XI, Burgos constituye una junta de hombres buenos para gobernar con los alcaldes y el merino. Esos hombres buenos o regidores iban a ser de designación real, con lo cual el municipio perdía la facultad de elegir sus magistrados, que pasa a ser atribución de los regidores. No se trata de una regulación especial para Burgos, pues en poco tiempo el nuevo sistema de gobierno se extiende a León, Segovia y Madrid. El complejo ordenamiento alcalaíno se hará eco ante las Cortes del ya vigente comportamiento administrativo en buena parte, que no en todo, del reino de Castilla.

Bajo esta estructura, salvados los nombramientos que el rey guardaba para sí, la elección de los oficiales se realizaba por las ciudades. De las Cortes de Valladolid de 1351 salió confirmada la libertad de las villas de poner oficiales entre sí, prometiendo el rey no dárselos.

69. Cortes de Burgos de 1301 (Actas CLC I, 145).

70. Cortes de Carrión de 1317 (Actas CLC I, 299).

71. GALO SÁNCHEZ, *Fueros castellanos de Soria y Alcalá de Henares*, Madrid, 1919.

de fuera sino en caso de desavenencia y a petición de los pueblos⁷²; y veinte años más tarde, en Toro, se reitera el respeto a los alcaldes de fuero, absteniéndose de ponerlos extraños, salvo si todos los vecinos o la mayor parte se los pidiesen, y aun entonces siendo hombres buenos de la villa, competentes para el oficio, naturales del reino y sólo por un año, en lo cual Enrique II no hizo sino confirmar las libertades ya tratadas en las Cortes de Burgos de 1366, Toro de 1369 y Medina del Campo de 1370⁷³.

El Cuaderno de las Cortes de Madrid de 1435 añade una página a la historia del régimen municipal castellano. Consta, por las peticiones, que algunos lugares elegían sus alcaldes, regidores, escribanos y otros oficiales por votación, y a veces proponiendo una o dos personas ante el rey, que decidía ante tal propuesta⁷⁴.

Las nuevas condiciones para poder ser nombrados oficiales han de extractarse de la lectura de distintos ordenamientos. Unas hacen referencia a la ciudadanía o vecindad, prohibiendo su disfrute a extranjeros; otras son de tipo económico, o referentes a la clase social. Las Cortes de Madrid de 1419 excluían para el desempeño de los oficios reales a los clérigos⁷⁵ y las de Valladolid de 1447 suplicaron a Juan II que «los regimientos e otros oficios que vacaren en las ciudades e villas no se diesen a personas poderosas, salvo llanas que derechamente hubiesen de aceptar el servicio del rey»⁷⁶. En esta misma línea, el ordenamiento de Toledo de 1480 dispuso «que de allí adelante ningun caballero que fuese comendador o trajese hábito de las órdenes militares hubiese, nin pudiese haber oficio de corregimiento, alcaldía nin alguacilazgo nin otro alguno de justicia, ni aun en virtud de cartas reales»⁷⁷.

El cargo municipal era incompatible con el desempeño de oficios semejantes. La acumulación de cargos de una o varias ciudades en una

72. Cortes de Valladolid de 1351 (Actas CLC II, 1).

73. Cortes de Toro de 1371 (Actas CLC II, 202).

74. COLMEIRO, M., *Cortes de los antiguos reinos de León y Castilla*, 466.

75. Cortes de Madrid de 1419 (Actas CLC III, 10).

76. Cortes de Valladolid de 1447 (Actas CLC III, 495).

77. Cortes de Toledo de 1480 (Actas CLC IV, 109).

persona producía escándalo al ser imposible servirlos con eficacia⁷⁸. Para atajar semejante mal, los Reyes Católicos mandaron en las Cortes de Toledo de 1480 que cada uno de los regidores de la ciudad o villa en donde tuviese regimiento, residiese en su oficio a lo menos cuatro meses al año, y en su defecto perdiera el salario⁷⁹.

La duración de los cargos suele ser de un año, pero a veces se extiende por un plazo de tiempo superior, en ocasiones incluso a perpetuidad. Como se desprende de las Cortes de Palenzuela, el gobierno de los pueblos en el año 1425 era desordenado y anárquico. Es entonces cuando los procuradores piden que se observen las leyes acerca de la provisión de los oficios perpetuos de las ciudades en naturales que fuesen vecinos y moradores del lugar⁸⁰.

La solución, en ocasiones, para atender a los cargos era arrendarlos, y contra esa conducta las Cortes mostraron al rey en 1385 el daño que por ello resultaba⁸¹. Dos años más tarde se da solución a un problema conexo al anterior: el de los sustitutos, exigiendo el desempeño personal del oficio⁸².

El número de regidores, que oscilaba entre la media docena en Madrid y los treinta y seis en Andalucía, solía quedarse en veinticuatro corrientemente, de donde toman su segundo nombre los gobernantes locales. Se da una doble corriente a lo largo del siglo xv en este sentido, así la multiplicación de cargos concejiles que apreciamos en las Cortes de Madrid de 1419 y que ya las de Palenzuela en 1425 piden su estabilización, ocasiona una serie de promesas a los monarcas de que reducirían las plazas conforme fueran vacando. No obstante, parece que Juan II olvidó estos compromisos y, cediendo al ruego de algunas personas, les concedió el cargo de nueva merced. A otra protesta de las Cortes, se repite la resolución real de volver al número de cargos que por ley o costumbre tuviera cada lugar⁸³.

El reinado de Juan II quizá marque la pauta del desmoronamiento

78. Contra ello clamaron las Cortes de Zamora de 1432 y las de Toledo de 1462 (Actas CLC III, 116 y 700).

79. Cortes de Toledo de 1480 (Actas CLC IV, 109).

80. Cortes de Palenzuela de 1425 (Actas CLC III, 50).

81. Cortes de Valladolid de 1384 (Actas CLC II, 314).

82. Cortes de Briviesca de 1387 (Actas CLC II, 379).

83. Cortes de Valladolid de 1447 (Actas CLC III, 495).

municipal. Había alcaldes y regidores que se dejaban corromper con dádivas o dinero y llegó a tal extremo que se le planteó al rey la posibilidad de que, en ocasiones, aquéllos fueran privados de voz en el concejo. Este planteamiento, aceptado por el rey, se hizo en las Cortes de Toledo de 1436⁸⁴. Y es que la autonomía, para ser eficaz, ha de apoyarse en sólidos valores personales de quienes tienen encomendada la autoridad.

JOAQUÍN SALCEDO IZU

84. Cortes de Toledo de 1436 (Actas CLC III, 251).