

# EL CONCEJO CASTELLANO: ESTRUCTURA Y ORGANIZACION \*

---

## I. — EL MUNICIPIO CASTELLANO

- a) Nacimiento y repoblación:
  - 1. La repoblación del Duero
  - 2. La repoblación entre el Duero y el Tajo
- b) Asentamiento y toponimia.
- c) Estructura del Concejo Castellano:
  - 1. Hasta el Regimiento: Judex, Alcaldes, Jurados, Escribano
  - 2. Del Concejo abierto al Concejo municipal
  - 3. El tránsito al Regimiento: Regidores, Procuradores y Sexmeros. Escribano.
  - 4. Importancia de las Ordenanzas
- d) Autonomía municipal.

## II. — APORTACIONES AL REGIMEN LOCAL DE LA REVOLUCION COMUNERA

- a) Corregidores y regidores
- b) La Asamblea municipal
- c) Las Asambleas de barrios

## III. — SINTESIS DEL DERECHO DEL CONCEJO BURGALÉS

---

(\*) Conferencia pronunciada con motivo de los actos del MC Aniversario de la Ciudad, el día 23-XII-83, en el Salón de Estrados de la Excma. Diputación Provincial de Burgos, y en el acto de presentación del Libro «El Concejo de Burgos», del que es autor E. Martínez Díez.

## I.— EL MUNICIPIO CASTELLANO

No se trata por supuesto de un análisis en profundidad, sino somero, descriptivo y no polémico del Municipio castellano con especiales alusiones al Concejo de Burgos.

a) *Nacimiento y repoblación:*

Desde tiempos del Conde Fernán González comienzan a surgir en Castilla comunidades rurales autónomas, embriones de municipios con privilegios de inmunidad, en cuya virtud la entrada en el término de delegados o funcionarios estaba totalmente vedada(1). De los días del Conde Don Sancho, el de los Buenos Fueros, datan los comienzos de la organización municipal de Palenzuela y Sepúlveda, según declaran los Fueros de tales lugares. En estas concesiones se halla el origen del Concejo Castellano, tierras regidas por los reyes y gobernadas en su nombre por «comités». El Concejo de Burgos no pasa de ser una modesta asamblea vecinal de hombres libres, oscurecida por el poder condal a cuya sombra el Concejo, como Institución, se irá forjando silenciosamente (año 972); el silencio de las fuentes es total.

El municipio rural nace en Castilla muy temprano y pronto se generaliza en todo el Reino. De Castilla proceden, en opinión de Sánchez Albornoz, el primer grupo de Cartas Municipales, *antes de 1073 estaba organizado el Concejo de Burgos* y hay que esperar, en opinión al autor del libro que se presenta, al año 1103, para conocer los primeros diplomas que a él hacen referencia. En 1076 se reconocieron las viejas libertades de Sepúlveda y Nájera. Cuando después de la conquista de Toledo se repuebla la línea entre el Duero y el Tajo, era ya viejo el municipio en Castilla con un esquema de organización municipal, un centro urbano de alguna importancia demográfica cabeza de un término rural poblado de aldeas. El Rey regía la Comunidad mediante un delegado «dominus villae» o «senior civitatis», que terminará por desaparecer a partir del siglo XIII siendo entonces máxima la autonomía municipal. De este «senior civitatis» no consta prueba documental, dada la parquedad de las fuentes, en Burgos.

(1) Sánchez Albornoz, Claudio: *España, un enigma histórico*. Buenos Aires, 1962, tomo II.

### 1. La repoblación del Duero:

Una zona inculta de varios centenares de kilómetros cuadrados separó el reino astur de la España musulmana, según testimonian las fuentes árabes. La cuenca del Duero queda así, «al ser abandonadas las ciudades y aldeas y las explotaciones agrarias, totalmente despoblada y yerma, porque las continuas correrías de árabes y cristianos, en opinión de Sánchez Albornoz, la hicieron inhabitable» (2). Tesis ésta matizada por Menéndez Pidal, y cuya confirmación García de Cortázar y Valdeón, subordinan al resultado de los hallazgos arqueológicos.

Fruela I (757-768) repuebla Galicia hasta el Miño. Hacia el año 850 los cristianos empiezan a avanzar por los despoblados del Valle del Duero. Ordoño I repuebla y reconstruye León hacia el año 854.

La repoblación del desierto del Duero se lleva a cabo por inmigrantes de la zona marítima y serrana (los que iniciaron la reconquista) y por mozárabes que vinieron del sur. Se establecen en ella grupos de hombres libres, medianos o pequeños propietarios y enfiteutas de los dominios reales que sirven al Rey como soldados y le entregan rentas y tributos. Surgen así aldeas habitadas por estos hombres libres, no nobles, en régimen de economía agraria y ganadera.

A la repoblación monacal y privada corresponde la del Valle del Duero, durante ella la acción colonizadora llega hasta el curso de los ríos Mondejo, Arlanza y Pisuerga en el reinado de Alfonso III (865-911), alcanzando, después de la victoria militar de Simancas (939) por Ramiro II, entre otras ciudades y villas, Sepúlveda, Salamanca, Avila, Cuéllar y Segovia. Es en el año 884, según la tesis generalmente aceptada, cuando «Populavit Didacus Comes Burgos mandato Aldephonsi Regis» (Cronicón Burgenese, Najerense y Compostelano).

Hasta el siglo XI los centros de población urbanos y rurales fueron lugares de habitación y agrupaciones humanas, cuya existencia no era reconocida por el derecho, sin ninguna organización jurídico-política de carácter local o municipal. Antes del siglo XI no existe el municipio jurídicamente hablando, al subtractum sociológico no se corresponde el elemento político organizativo.

(2) Sánchez Albornoz, Claudio: *España, un enigma histórico*, Buenos Aires, 1962, tomo II.

## 2. La repoblación entre el Duero y el Tajo.

La repoblación entre el Duero y el Tajo, la de Cuenca y su tierra a fines del siglo XII, la de Extremadura y la Mancha en el XIII, hicieron nacer una red fortísima de pequeños y grandes concejos de realengo. A raíz de la conquista de Toledo en 1085, surgen esta serie de grandes Concejos: Madrid, Segovia, Avila, Salamanca, etc. Tienen un centro urbano más o menos fuerte, mejor o peor fortificado y su tierra extensa y sembrada de aldeas. Estos concejos, afirma Sánchez Albornoz, «están integrados por hombres libres y son herederos de la sensibilidad política del pueblo de Castilla» (3). Ayudan al Príncipe sobre todo en sus épocas difíciles, prestan guerreros y pagan tributos; a cambio de ello obtienen fueros y privilegios.

Surgen así las Comunidades de Villa y Tierra o grandes Concejos con extensos términos municipales, con fuertes ciudadelas y núcleos amurallados, con aldeas sembradas a lo largo de su tierra, alfoz o área de influencia, con robustos castillos e iglesias y cuyos pobladores son guerreros y pastores al tiempo. Por emulación de estas Comunidades, dice Gonzalo Martínez, nacen los auténticos Concejos del Norte del Duero siendo su gran artífice Alfonso VII.

Estas comunidades concejiles se dividen toda la zona que enmarcan el Duero y el Tajo y sirven de contrapeso a la aristocracia señorial y laical. Fueron cada vez más poderosas. Ningún señorío tuvo el poder militar y económico que ellas, hasta el punto de hacer reyes, caso de las Comunidades de Avila, Segovia y Salamanca con Fernando III, o mantenerlos. De los reyes obtienen tributos y gabelas, y apoyo frente a la aristocracia.

Del siglo X al XIII es su época de apogeo sobre todo en los reinados de Fernando III y Alfonso X.

La autonomía desaparece a partir de Alfonso XI con la institución de los corregidores de nombramiento real y la aparición de los Regimientos. A partir de esta reforma, «Los Concejos fueron sojuzgados y una minoría caballeresca se adueña del gobierno con exclusión del común del pueblo, que es reducido a silencio», afirma Sánchez Arbarnez.

Los Regimientos caen en manos de viejos nobles del siglo XIII y de caballeros villanos olvidados de su origen.

(3) Sánchez Albornoz, Claudio: *España, un enigma histórico*, Buenos Aires, 1962, tomo II.

## b) Asentamiento y toponimia

A la repoblación concejil corresponde la habida entre el Duero y el Tajo. Se inicia durante el siglo XI cuando se constituyen en Concejos o Municipios los centros de población. En esta nueva fase colonizadora la repoblación queda confiada a los concejos de ciudades y villas del antiguo reino moro de Toledo y de la Extremadura o región fronteriza.

«A estos Concejos se les asigna un vasto territorio o alfoz, dependiente del municipio, en el que las tierras incultas abundan y la Comunidad procede a colonizar estableciendo nuevos poblados o «pueblas» en los que se asientan gentes libres que roturan y cultivan la tierra» (4).

Los sistemas de repoblación que en esta segunda fase se utilizan, son las cartas de población y las pueblas. Ya no se ocupan yermos, sino lugares. Las formas de asentamiento son: la *villa*, que durante toda la época constituye la figura típica (grupo de edificios en torno a un patio o plaza central); *las aldeas*, que surgen en torno a una fuente o un río; o por la atracción que ejerce un monasterio; *el castillo y la ciudad*.

Los territorios que sirvieron de cuna al municipio leonés y castellano, según recoge de Hinojosa el Marqués de Lozoya (5) «eran como una vasta red de explotaciones rurales entre las cuales destacaban algunas aglomeraciones urbanas, bien residencia de grandes señores, asiento de fortalezas o de algún poderoso monasterio».

Unas veces eran ciudades cuyo esplendor decayó (ejemplo, Toledo), otras, viejas citanías celtas romanizadas y abandonadas por espacio de siglos en tierra de nadie (ejemplo, Avila, Segovia...), otras, santuarios venerables que se convierten en centros importantes (ejemplo, Santiago de Compostela, Santa María la Real de Nieva) haciendo verdad la afirmación de Flech, de que, más aún que el castillo fortificado, el monasterio, ha sido germen de la ciudad. Otras finalmente, como Burgos, surgen «ex novo», en torno a su Castillo y sin precedentes romanos o visigodos, según expone el autor del libro. Burgos es en principio esencialmente una fortaleza; es el Castillo por excelencia.

(4) García de Valdeavellano, Luis: *Curso de Historia de las Instituciones...*, pág. 241.

(5) Marqués de Lozoya: *Historia de España*, tomo II, pág. 7. Edit. Salvat. Se corresponde a Eduardo de Hinojosa: *Origen del Régimen Municipal de Castilla y León*, pág. 23.

### c) Estructura del Concejo Castellano

El Concejo o Municipio medieval no fue, dice Hinojosa (6), sino «la aplicación al territorio de la villa o ciudad segregada del Condado o del territorio señorial, de las instituciones judiciales o administrativas vigentes en estas circunscripciones». Al «comes» o «iudex electus a rege» sucede el iudex elegido por la Asamblea vecinal. A los «iudices», nombrados en cada caso por el Conde entre los hombres libres de la circunscripción, los alcaldes de elección popular. Los vecinos de la ciudad y de las aldeas, bajo la presidencia del magistrado regio, se reunían para administrar justicia y resolver asuntos comunes. De este «concilium» de origen godó, nació el Concejo que rigió la ciudad y su término.

#### 1. Hasta el Regimiento.

El Concilium o Asamblea vecinal se integra por todos o parte de los hombres libres vecinos de una localidad o término. Es la comunidad misma actuando consuetudinariamente regulando actividades de interés general (aprovechamientos comunales, fijación de precios, pesos y medidas, etc.). A veces, no obstante, se reunían sólo los más destacados «boni-homines». Este Concilium, en opinión de García de Valdeavellano, no era municipio porque su competencia era escasa y carecía de personalidad jurídica. Era el Concejo abierto, asamblea de todos los vecinos con arreglo a fuero, reunidos a toque de campana, con voz y voto por parte de los aforados. La convocatoria y presidencia corresponde exclusivamente a los jueces y alcaldes foreros sin cuya presencia la reunión es ilegal (7). Frente a él y a su lado el «Concejo cerrado», reunión de personas que ostentan cargos públicos en el municipio por elección de los vecinos. Las reuniones de la Asamblea se celebraban los domingos después de misa y a toque de campana. La unanimidad raramente se conseguía, existen fracciones, peligro que recogen los fueros que otorgan especial protección a jueces y magistrados y a los vecinos congregados contra las injurias, sacas y amenaza con armas, etc.

Apenas es conocida en los Concejos castellanos la Asamblea general, pues el vacío documental es generalmente manifiesto. Los fueros propios contienen escasos preceptos, referentes generalmente a la presencia en

(6) Hinojosa, Eduardo de: *Origen del Régimen Municipal de Castilla y León*, pág. 20.

(7) Sacristán Martínez, A.: *Municipalidades de Castilla y León*, pág. 186, Madrid, 1877.

ellas de jueces, alcaldes, jurados, hombres buenos y escribano, e incluso el mayordomo que, junto a los vecinos, primero todos, y más tarde sólo los caballeros y boni homines, constituyen la Asamblea. El Derecho Territorial es irrelevante todavía y el Fuero Real concedido a numerosos concejos castellanos, como municipal (Burgos, Avila, Madrid, Segovia, Béjar, etc.), no contiene preceptos referentes a su organización y funcionamiento que únicamente se conocerá a través de actas aisladas de las sesiones de sus Concejos, inexistentes en el caso de Burgos. En los siglos XII y XIII, Juez, alcaldes, jurados y vecinos o boni homines, constituyen la Corporación que gobierna y administra los intereses del «pro comun». En 1273 el Concejo de Burgos, según recoge el autor del libro de Ruiz de la Peña, se hallaba compuesto de 4 alcaldes, 12 jurados «boni homines», el merino y Escribano.

— *El Judex* es en Castilla y León desde la segunda mitad del siglo XI el que está al frente del Concejo Local, que, entre otras facultades, tiene la de convocar la Asamblea. El cargo era anual y no podía ser inmediatamente reelegido. Referente a su origen y el de los Alcaldes, dice Sánchez Albornoz (8) que «en los siglos XI y XII cuando la Asamblea General de Vecinos adquiere en León y Castilla autonomía judicial, al juez, conde o gobernador le sustituye un juez local más tarde elegido por el Concejo mismo».

— *Los alcaldes* atienden a la administración de justicia en la localidad y sus términos en cuanto aquélla correspondía al Concejo. En Castilla éstos habían obtenido el derecho de elegirlos (Alcaldes de Fuero), consta este privilegio para Burgos otorgado por Fernando IV y al igual que los Jurados actuaban subordinados al Juez. Su número estaba en relación con el de colaciones o parroquias (en Burgos hemos dado antes el número de cuatro). El Fuero de Salamanca establece su número en seis (uno por cada familia repobladora), fija su sueldo en 20 maravedíes, siendo incompatible con la percepción de otros haberes, por lo que si no cumple «metan otro de su compañía en su lugar». Se le conceden dos excusados y su duración se fija en medio año. Estos Alcaldes, dice Sacristán Martínez, eran legos y habían de ser mayores de 20 años, vecinos con casa abierta con un año de antelación y tener caballo (9). El autor del libro deduce del

(8) Cita que recoge García de Valdeavellano en *Historia de las Instituciones*, páginas 540 y 541.

(9) Sacristán Martínez, A.: *Municipalidades...*, pág. 258.

estudio de las fuentes locales la equivalencia entre los términos de jueces y alcaldes. La figura del juez como autoridad suprema de la villa es más propia de los Concejos de la Extremadura que de la vieja Castilla. Las fuentes municipales tardías no registran su existencia en el Concejo de Burgos. A partir de Alfonso XI los Alcaldes, cuyo número fue primero de 2 y luego 6, eran nombrados directamente por el Rey o previa presentación del Concejo. Presiden las sesiones del Regimiento.

— *Los Jurados*, delegados del Concejo en los Municipios de la España medieval, atienden a la defensa de los intereses concejiles económicos y fiscalizan la actuación de magistrados y jueces. Su nombre procede del juramento que han de hacer de defender los intereses de la Comunidad. Su número suele estar en función del de las colaciones, siendo elegidos anualmente por el Concejo. Los estudiosos del Concejo Buralés atribuyen el origen de la institución de los Jurados, como cuerpo, para Burgos a Sancho IV (28-IV-1285); Martínez Díez lo atribuye a Alfonso X. Había tantos como colaciones o parroquias (doce) y era oficio anual. Sancho IV determinó sus atribuciones: fiscalización de ingresos y gastos, recaudación de «pechos», designación de otros oficiales, potestad de ordenanza, investigaciones y pesquisas, etc.

— *El Escribano* actúa como fedatario de las Asambleas, siendo su figura y funciones escasamente reguladas en los Fueros. El Fuero de Madrid nada dice. El Fuero Real refleja una concepción distinta del Escribano. El Fuero de Cuenca nos habla del carácter anual del cargo y de sus funciones (leer el libro del Fuero, escribir los juicios en el libro y llevar las cuentas y el padrón de la ciudad) pero es quizá el Fuero de Salamanca el que contiene una regulación más amplia; en unión de Alcaldes, Jurados y Justicia, integra la Asamblea. El cargo se retribuye con 20 maravedís, incompatibles con la percepción de otros haberes. Se le conceden dos excusados, al igual que a los Alcaldes del Concejo, y en su jura se le exige el asesoramiento conforme a derecho del Concejo y la obligación de guardar la «poridat» de lo que oyere a Alcaldes y Jurados. La figura del Escribano de Concejo que aquí se inicia, quedará definitivamente configurada en el Regimiento.

## 2. *Del Concejo abierto al Concejo municipal.*

Quede aquí constancia de que, al lado de la Asamblea general de vecinos —*Concejo abierto*— reunidos a campana repicada en el atrio de la iglesia y generalmente en domingo después de misa y emanada de ella,



surgen el Juez, Alcaldes, Jurados y Escribano (oficiales) que integran el Concilium —*Concejo cerrado*—, que antecede al Regimiento, que en el caso de Burgos y quizá como cuerpo representativo se integra por los Alcaldes, Jurados (doce), merino y Escribano, que se reúne en la Torre de Santa María o en la Capilla de San Juan de la Catedral

### 3. *El tránsito del Regimiento*

La sustitución del Concejo se inicia en el siglo XIII. Las causas del tránsito son conocidas de todos y reiteradas por los autores. Los reyes estimulan su intervención enviando delegados o formando concejos integrados por regidores. «La reforma más trascendente en la historia del régimen municipal castellano es la sustitución de la Asamblea General de Vecinos por un Concejo reducido al que pasan con carácter permanente todas las atribuciones de aquélla.

— *El Regimiento* o conjunto de Regidores (10). — La sustitución no se produce en forma simultánea, sino paulatinamente. En Castilla, mediado el siglo XIV, Alfonso XI da un impulso activo a la intervención regia en la Administración Local. En Burgos, en 1345, manda constituir una Junta de hombres buenos, que, junto al Alcalde, merino y escribano asumen las funciones de la Asamblea. El Rey los nombra regidores y ellos designan los oficios. En Segovia se instituye en 1345 y en Madrid, en 1346. La Cédula de nombramiento del primer Regimiento de Madrid expone las causas y nombra los doce miembros (11). En Salamanca ya funciona en 1396. En Castilla y León, la instauración del Regimiento es posterior al de las ciudades andaluzas, sin tradición en cuanto al Concejo abierto; en las ciudades andaluzas funciona ya en el siglo XII. La incidencia en los Concejos comuneros es lógicamente más fuerte.

— *Los Regidores*. — El Regimiento aparece integrado en el Ayuntamiento y, dentro de él, tiene la personalidad más destacada. Es un elemento, el más importante, pero no el único. A su lado siguió reuniéndose en Burgos el Concejo del Común, suma de colaciones o República de Vecindades.

(10) Gibert, R.: *El Concejo de Madrid*, pág. 124, Madrid, 1949. Instituto de Estudios de Administración Local.

(11) Gibert, R.: c. c., pág. 125.

Se caracteriza por tener la máxima intervención en las decisiones concejiles, por su mayor sujeción al servicio y su mayor responsabilidad, asumiendo en cuanto sucesor del Concejo la elección de oficiales.

Es difícil, dada la diversidad y variedad de la organización municipal en la Edad Media, determinar la Corporación con carácter general. Como regla, dice Colmeiro, «el Concejo está compuesto por cierto número de Alcaldes, regidores y jurados, uno o más alguaciles, un alférez, un escribano mayor y varios oficiales» (12).

Santayana expone que en Castilla y sus ciudades principales lo integran el Corregidor, los regidores, el síndico procurador y el Escribano. Asisten y forman parte de él también en Castilla, los sexmeros y el Procurador General de la Tierra (13).

Los regidores, con los alcaldes, alguacil y escribano, representan «ex lege» a la comunidad vecinal. En la Comunidad de *Sepúlveda*, expone Gibert (14), componen el Ayuntamiento un Alcalde, los regidores (caballeros y pecheros), el procurador, que asume la representación de la Villa y del sector social de los pecheros, el alguacil y el escribano en la época en que el Regimiento se instaura (15). El Gobierno corresponde en *Segovia*, en esta misma época, al corregidor y regidores, procuradores del común, procuradores de la tierra y el escribano (16). En *Salamanca*, al Corregidor, Regidores, Sexmero de la Ciudad, Sexmeros de la Tierra, Escribano del Consistorio y Mayordomo de la Ciudad (17). En *Burgos*, a Alcaldes, regidores (16 en principio), merino y escribano; más tarde aparece el Corregidor y los dos Procuradores mayores representante de la «República de Vecindades».

A las reuniones de los Regimientos asisten el alcalde, los regidores (caballeros —cuyo predominio en Burgos parece absoluto—, y pecheros); los procuradores del Concejo, los procuradores de la Tierra en las comunidades (sin voto), los escribanos, el mayordomo, precedente del actual

---

(12) Colmeiro, Manuel: *Curso de Derecho Público según la Historia de Castilla y León*, página 483.

(13) Santayana Bustillo: *Gobierno Político de los pueblos de España*, págs. 1-36. Fondo del Instituto de Estudios de Admón. Local.

(14) Gibert, R. y otros: *Los Fueros de Sepúlveda*, pág. 449. Excma. Diputación de Segovia.

(15) Ordenanzas de la Villa de Coca, siglo XV, no publicadas, existentes en el Archivo de su Comunidad.

(16) González Herrero, Manuel: *Segovia, pueblo, ciudad y tierra*, Segovia, 1971.

(17) Ordenanzas de Salamanca recopiladas en 1616. La Ordenanza en cuestión es de 12-VII-1544. No publicadas existentes en su Archivo.

Interventor y el merino o alguacil. En definitiva, los oficiales, regidores y justicia. Su intervención es de matiz diverso; la primacía y el gobierno lo asumen en realidad los regidores. Las Ordenanzas Municipales, por supuesto las de Burgos, a partir del siglo XV, precisarán su composición y su régimen de sesiones, por ejemplo, las Ordenanzas de 1546, de Cuéllar, en el artículo o ley primera dispone «para esto ordenamos que cada viernes de cada semana los regidores y procuradores de los hijosdalgo y los dos regidores de los pecheros y el mayordomo y procurador de esta Villa y los procuradores de la Tierra y los dos escribanos del Regimiento vengan y estén en el Regimiento de esta Villa» (18). Los regidores son nombrados en Burgos directamente por el Rey o previa presentación del Concejo. Han de ser vecinos. El cargo es retribuido.

— *Los Procuradores y Sexmeros.* — La presencia en los Concejos y Regimientos de procuradores sexmeros —nos referimos exclusivamente a los Concejos extremeños—, en unión de otros oficiales pecheros, suponen un freno al creciente predominio de los caballeros en el gobierno concejil; al propio tiempo supone una participación, limitada en un principio, pero cada vez más creciente, de la Tierra en el gobierno de la Comunidad o Universidad.

Los sexmeros no pueden, según los autores, tomar parte activa en las resoluciones con voto, del que carecen, aunque por supuesto, tenían voz en las sesiones, en cuanto representantes de los distritos del alfoz (sexmeros), cuartos (Fuentedueña) u ochavos (Sepúlveda).

— *Escribano.* — La presencia del escribano en las sesiones del Regimiento es inherente a la función fedataria que asume. En todas las actas de sesiones consta su presencia. El número de escribanos del Concejo de la Comunidad de Villa y Tierra de Cuéllar es de dos, si bien la presencia de los dos no es corriente.

El oficio es «una adaptación al gobierno y a la jurisdicción municipal del Instituto General del Notariado en el que se funda la práctica escrituraria y la Fe pública» (19). Algunos Concejos tuvieron el privilegio de nombrarlos. En Burgos eran nombrados por el Rey a propuesta del Concejo. Una disposición alfonsina de 1345 nombra un escribano mayor y 37 escribanos (hoy notarios) más para la Ciudad; sólo el primero es el escribano del Concejo del que forma parte con facultad para nombrar dos

(18) Ordenanzas de la Villa de Cuéllar recopiladas en 1546. Impresas en Valladolid, año 1547.

(19) Gibert, R.: *El Concejo de Madrid*, cap. VII.

sustitutos (Ordenanza de 1345). Debía ser vecino, hombre bueno y «sabor e abonado e tal que cumpla a mi servicio»; el cargo era remunerado. Vitalicio. Tenía voz.

— *Procuradores Mayores*. — Los Procuradores menores de las vecindades elegían en Burgos a dos procuradores mayores que asisten con voz al Regimiento, representando y defendiendo al «Común» y fiscalizando su actuación.

#### 4. *Importancia de las Ordenanzas*

En los fueros propios de los grandes Concejos Castellanos son escasas las normas sobre organización y funcionamiento; otro tanto cabe decir respecto de aquellos a los que, como propio, fue concedido el Fuero Real (Burgos). De ahí que las Ordenanzas y la costumbre, en opinión de Santayana Bustillo, constituyen la fuente fundamental de estos Concejos.

La costumbre antes del siglo XV y las Ordenanzas a partir de él constituyen la normativa básica completada por el Derecho territorial y los Ordenamientos de Cortes. Ellos, en efecto, regulan lo referente a presidencia de las sesiones, citaciones, número de asistentes necesarios, hora, quorum, orden de la sesión y discusiones.

Que las Ordenanzas municipales constituyen fuente fundamental nos la pone de manifiesto el hecho de que ésta sea la materia que inicialmente se aborda en ellas. Las Ordenanzas de Coca dedican al Regimiento las siete primeras ordenanzas de su texto. Las de Salamanca le dedican al título primero (en el que se recopilaban ordenanzas de 1569, 1582, 1581, 1618, etc.), en él se regulan la constitución, sesiones y funcionamiento del Regimiento, indicando que a los señores regidores se les entreguen las tocantes a su oficio y si los demás regidores lo desean se han de leer en consistorio.

Las Ordenanzas de la Villa de Cuéllar de 1546, inician su articulado con la regulación del regimiento y su composición. Otro tanto cabe afirmar respecto del Concejo de Burgos. Las Ordenanzas de 1497 dictadas por los Reyes Católicos; las de 1557 aprobadas por el Regimiento y confirmadas por Felipe II; las tardías de 1747, encabezan su articulado con la regulación del regimiento, composición y régimen de sesiones.

#### d) *La Autonomía municipal*

Puede afirmarse la conexión e interrelación existente entre la expansión del Derecho Territorial, fortalecimiento y expansión de la reconquista y del reino castellano con la pérdida de la autonomía municipal. La crisis de la autonomía municipal se inicia cuando los municipios castellanos y sus milicias van perdiendo su singular valor y papel decisivo en la reconquista. Los fueros castellanos son fueros de frontera muchas veces impuestos por el municipio o pactados con el Rey, compendio de privilegios por servicios prestados; su concesión decae a medida que la reconquista avanza. Fernando III da un impulso decisivo a la Reconquista, con él llegan a su apogeo los grandes Concejos Castellanos (Comunidades), pero también constituye el preludio de su crisis. La intervención a través del Derecho Territorial la confirma Alfonso X por dos caminos: 1) La territorialización del derecho (Partidas y Espéculo) y 2) La territorialización o tendencia uniformista de los fueros, el Fuero Real que como municipal dio a grandes y numerosos municipios castellanos. Los municipios comienzan a ser menos necesarios a la reconquista, a constituir un peligro y a no ser en principio imprescindibles para limitar a la nobleza como en épocas posteriores, o a oscurecer a la realeza.

Pero quien incide decisivamente en la autonomía municipal en orden al gobierno y organización (en el autonómico continúa el proceso degradatorio y decadente) es Alfonso XI que ataca en sus cimientos la autonomía municipal y su primitiva organización democrática. Prohíbe las reuniones populares del Concejo Abierto, porque daban lugar a banderías y disturbios. Concentra y atribuye el gobierno de las ciudades y villas en un reducido número de caballeros, regidores, instituyendo el regimiento de nombramiento real y perpetuo, golpe éste el más certero que él inicia y que resultará irreversible. Por otro lado en muchos municipios reserva para sí o sus adelantados el nombramiento de otras autoridades y oficiales concejiles, interviniendo, además, por medio de funcionarios u oficiales reales. En el orden normativo subordinó el Derecho Local al Territorial, al dar primacía a la aplicación del Ordenamiento de Alcalá sobre los Fueros Locales. Ciudades y villas se resistieron a veces a esta política, expone Sánchez Albornoz (20) como por ejemplo Avila, Sepúlveda, etc., pero pudo la firmeza del Monarca. Así en Burgos la práctica inveterada del viejo

[20] Sánchez Albornoz, C.: *España, un enigma histórico*, tomo II.

«Concejo popular» no pudo ser desterrada sino con el correr de un plazo largo de años.

En definitiva, expone Aguado Bleye (21) «las reformas del municipio castellano (al igual que el aragonés y catalán) responden a un sentido centralizador característico de las monarquías de la época y que como hemos visto viene del siglo XIII». El príncipe aboca para sí sus regalías como expresión de su poder y el municipio, lejos de tener «su propio derecho» y su «propia organización», pasa a ser a lo sumo un detentador de ciertos privilegios o concesiones reales más o menos numerosos. Al municipio foral sucede el municipio privilegiado.

Todos los grandes municipios castellanos (Comunidades) tienen ya desde el siglo XIV, Corregidor (la existencia de éste en Burgos consta ya en las Ordenanzas de 1497, existió desde la segunda mitad del siglo XV), o Alcalde Real, cuya misión era vigilar la administración municipal. Fueron frecuentes sus abusos que bien claramente aparecen en las Cortes de Madrigal de 1475, donde se recuerda a los reyes que las leyes de Castilla prohíben dar corregidor si no lo piden los municipios, y que la duración de la magistratura ha de ser de un año prorrogable por otro y no más, ya que si no, se hacen parciales. El control de los Corregidores dio lugar al envío y nombramiento de otras magistraturas reales como los Pesquisidores y los Veedores, cuyas funciones (las de Veedores) regulan los Reyes en una Ordenanza y que se informaba en cada villa o aldea de cómo ejercían su oficio y administraban justicia los corregidores y alcaldes (22).

El auténtico mal era el de que los Concejos caen en manos de oligarquías locales de caballeros villanos, burgueses o pardos que pronto se olvidan de su origen, cuyas prácticas corruptivas son evidentes. Los Reyes Católicos fieles continuadores de la política centralizadora luchan contra ella y generalizan la institución de los Corregidores a través de una Ordenanza dada en 1500 que fija sus funciones. Divide el Reino en 66 Corregimientos (uno para cada ciudad y su alfoz). Presiden las sesiones, inspeccionan términos y asumen la jurisdicción alta y baja como delegados del Rey con todo su contenido, incluido el control normativo y de Ordenanza de los Concejos.

---

(21) Aguado Bleye, P.: *Historia de España*, tomo II. Espasa Calpe, 1974.

(22) Aguado Bleye, Pedro: *Historia de España*, tomo II.

En la tardía Edad Media, Castilla, dice Sánchez Albornoz (23), conoce un doble proceso de crisis: «el del régimen benefICIAL y vasallático y el crecimiento y afirmación del régimen señorial que alcanza su máximo desarrollo con Fernando III en que los nobles adquieren grandes señoríos en las tierras ocupadas»; las mercedes de los Trastámaras los aumentan.

El régimen señorial se afianza y generaliza con el tiempo y frente a los municipios de realengo surgen los cada vez más numerosos de señorío, en los que éste, el señor, ejerce y ostenta innumerables facultades y poderes sobre los órganos y actividad concejil.

## II.— APORTACIONES AL REGIMEN LOCAL DE LA REVOLUCION COMUNERA

Las aportaciones al Régimen Local de la Revolución Comunera fueron transcendentales aun desde la óptica actual, y tanto más transcendentales cuanto desconocidas son.

### a) *Corregidores y regidores*

Señala Sacristán Martínez entre las pretensiones de la Junta de Avila en cuanto al Gobierno anterior: a) que se limite la facultad real en cuanto al nombramiento de Corregidores, limitándose su período de mandato a un año a cuya conclusión sean sometidos a juicio de residencia; b) que sean destituidos los Ayuntamientos perpetuos, reemplazándolos por personas merecedoras de la confianza popular, conservando la institución de los Regidores previo juramento de tener la vara en nombre del pueblo.

### b) *La Asamblea Municipal*

En todas las ciudades el Regimiento tradicional se amplió en órgano representativo que podría recibir nombres distintos (Congregación, Junta, etc.). Los Regidores continuaban formando parte de la Asamblea, no obstante las más de las veces perdieron su prestigio y autoridad efectiva, siendo expulsados en ocasiones del Regimiento (Murcia, Aranda de Duero).

(23) Sánchez Albornoz, C.: *España, un enigma histórico*, tomo II.

Dos nuevas representaciones pasan a formar parte de la Asamblea: a) Los representantes de los estamentos tradicionales: clero, caballeros y los buenos hombres pecheros (se incorpora el clero); b) Elementos elegidos directamente por el pueblo, los diputados, dos por parroquia o colación, constituyeron la auténtica originalidad del movimiento comunero; ellos dirigían las ciudades y ostentaban los más amplios poderes. Parece que eran los únicos con derecho a voto. En Toledo sustituyeron a los Jurados. En Salamanca se llamaron diputados, veintes o Congregación. Se procuraba fueran personas auténticamente representativas. Todos prestaban juramento. Eran removidos por voluntad de los electores. Convocaban las Asambleas de barrio; velaban por el cumplimiento de los acuerdos de la Asamblea.

La Asamblea General se reunía de forma regular, incluso diariamente. La presidía una personalidad que podría ser el corregidor, pero no necesariamente él, designado por la Junta o elegido por la población.

Constituyeron en principio un intento de restauración del Concejo abierto, puesto que las sesiones eran públicas y todo el mundo podía asistir y dar su opinión. Este intento no perduró, ya que más tarde sólo asistió un grupo de observadores que debían guardar silencio.

### *c) Las Asambleas de barrios*

La Comunidad se organizó en la base como democracia directa, aspecto éste a pesar de su importancia y trascendencia para la vida local frecuentemente olvidado. Aunque los comuneros renunciaron pronto a los Ayuntamientos públicos consiguieron no obstante a través de estas Asambleas la participación ciudadana.

Las Asambleas eran convocadas por los diputados de cada barrio a toque de campana o por pregonero, y se celebraban en la iglesia parroquial. En la Asamblea se discutía tanto sobre los grandes problemas de la política nacional, como sobre los estrictamente locales. Se reunían a intervalos irregulares y los asuntos en ellas debatidos eran unas veces meramente informativos, en otras se invitaba a la población a pronunciarse sobre cuestiones cuyo parecer deseaba conocer el Concejo; otras veces se votaban propuestas de la Junta o Asamblea General.

Hubo, no obstante, quejas sobre la forma de llevar los debates, ya que individuos con aire amenazador se situaban en las cuatro esquinas, en estas circunstancias los acuerdos eran unánimes.



## III. — SINTESIS DEL DERECHO DEL CONCEJO DE BURGOS

En el estudio de los derechos locales hay que distinguir, dice Gibert, «Los Fueros de León, en el que ocupa el de esta ciudad el lugar más destacado, atraídos por la Ley visigoda en el ámbito territorial y la autonomía judicial de estilo castellano, y el Derecho castellano, modalidad frontera del derecho leonés».

Castilla, dice Gacto (24) «hubo de conocer en un primer momento la vigencia del Código visigodo, pero ya mediado el siglo X accede a una autonomía de hecho, que le conduciría, según la tradición popular, a una ruptura jurídica a partir de la cual dejó de aplicarse, pasándose a la primacía del libre albedrío». Así ha podido decir Galo Sánchez que Castilla ha vivido sin leyes hasta el siglo XIII (25); el Código visigodo apenas se aplicó y la costumbre habría de ser la materia prima en manos de los artífices del Derecho Castellano. Los Jueces han sido los creadores del derecho de Castilla, el Juez castellano fue con frecuencia un verdadero legislador al sentenciar conforme al albedrío («fazañas»).

Al referirse Gibert a Burgos en su trabajo sobre el Derecho Municipal en León y Castilla (26) dice que «re poblada desde el año 880 hay referencias seguras a un Fuero de Burgos desde 1039, consistente en exenciones y privilegios muy favorables. Más importante que esta serie de privilegios y otros posteriores fue el «iudicium» de sus propios jueces la jurisprudencia creadora (las «fazañas»). No cabe duda de que el Concejo burgalés era uno de los más privilegiados de Castilla.

El Derecho de Burgos fue recogido en redacciones privadas y anónimas que sirvieron de fuente al «Libro de los Fueros de Castilla», alguna de cuyas copias (G. Sánchez) llevan el título de Fuero de Burgos; esta obra se realizó en Burgos, y en ella el Fuero de esta ciudad tiene un carácter principal. Gibert dice que en cierto sentido puede ser considerada como Fuero de Burgos. Hay indicios de cierta supremacía de Burgos respecto de otras villas de Castilla con fuero propio, por ejemplo Belorado. Más tarde, en opinión del propio autor, le fue concedido el Fuero

(24) Gacto Fernández, E.: *Temas de Historia del Derecho Medieval*, pág. 32. Universidad de Sevilla, 1977.

(25) Sánchez Galo: *Para la Historia de la redacción del angituo D. Territorial Castellano*, en A. H. D. E., núm. 6, año 1929, pág. 262.

(26) Gibert, R.: *El Derecho Municipal...*, A. H. D. E., número 26, año 1956, pág. 710 y ss.

Real (año 1256). En 1272, volvió a recuperar su primitivo Fuero (27), al mandar el Rey que juzgaren por el Fuero viejo como sabían. El Fuero no se escribió, «tal es también el caso del Fuero de Burgos que probablemente jamás se escribió (Pérez Prendes). Los jueces aplicaban los privilegios de los reyes y lo demás que a su parecer y al de los hombres buenos era derecho y esto es el Fuero Municipal en sentido estricto.

Esteban CORRAL GARCIA

*Secretario General del Excmo. Ayuntamiento de Burgos*

(27) Pérez Prendes, J. M.: *Curso de Historia del Derecho Español*, pág. 429, Madrid, 1983.