

**LAS INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS
Y JUDICIALES DE LAS CIUDADES EN LA
ESPAÑA MEDIEVAL**

POR

JOSE M.ª FONT RIUS

Accediendo gustosamente al requerimiento formulado por la «Société Jean Bodin (*), nos complacemos en presentar esta comunicación para recoger en ella las líneas fundamentales y las características esenciales de la estructura administrativa y judicial de las ciudades medievales españolas. Hemos procurado seguir lo más de cerca posible el esquema redactado con carácter general, a fin de hacer más fácil la labor específica de comparación y de síntesis. Sin embargo, en diferentes puntos ha sido preciso desviarse del mismo para dar cabida a las particularidades ofrecidas por la historia de nuestro país.

Ante todo, debemos señalar como determinante fundamental de la estructura y evolución de las instituciones peninsulares en la Edad Media, la magna empresa de la *Reconquista*, factor máximo de singularización y diferenciación de las mismas respecto a sus contemporáneas europeas (1). El medievo español, en realidad, empieza y acaba con la Reconquista cristiana del territorio peninsular ocupado por los musulmanes, a principios del siglo VIII. El período anterior, de dominación visigoda, fué, en realidad, una prolongación de la época romana, bajo el signo de una ligera germanización (2). Sólo la caída del reino hispano-godo al empuje del Islam y la consiguiente reacción cristiana de restauración

(*) El presente texto recoge sustancialmente la comunicación presentada por su autor a la VI Reunión de la «Société Jean Bodin pour l'étude de l'histoire comparative des institutions», celebrada en París los días 6 a 9 de octubre de 1952. Esto explica la tónica del trabajo y su misma estructura, ajustada, en general, al temario propuesto por la «Reunión».

(1) Véanse a este respecto las luminosas páginas del prof. C. SÁNCHEZ ALBORNOZ, en *España y Francia en la Edad Media. Causas de su diferenciación política*. «Revista de Occidente», número VI, págs. 294-316, y también, *España y el Islam*. «Revista de Occidente», número VII, 1929, págs. 1-30.

(2) Tales son las conclusiones a que llegan los modernos estudios de historiadores españoles (MENÉNDEZ PIDAL, TORRES LÓPEZ, etc.)

y reconquista, inauguran una nueva y caracterizada etapa, de siete siglos de duración, en la historia peninsular: la Edad Media española.

Esta indicación vale, también, y de modo muy especial, para la historia de las instituciones, y, concretamente, de las instituciones municipales. Después de los brillantes y documentados estudios de los profesores SÁNCHEZ ALBORNOZ (3) y MEREJA (4), parece ya fuera de duda que la organización municipal hispano-visigoda desapareció con la caída de este reino, si no había desaparecido ya anteriormente, en los últimos siglos de su vigencia. Las ciudades medievales de la península, y con ellas sus instituciones administrativas y judiciales, son, en esencia, creaciones nuevas, fruto de las peculiares circunstancias políticas, militares, sociales y económicas de la Reconquista. Sólo algunas de ellas, las situadas en la zona septentrional de la península, pueden mostrar en su emplazamiento y su fisonomía urbana una cierta ascendencia romano-visigoda. Ascendencia o filiación que en modo alguno alcanza a sus instituciones internas, en las que se da una completa solución de continuidad respecto al período anterior.

Otra peculiaridad de la Reconquista hispánica es la escisión que se opera en el territorio del antiguo reino visigodo, fragmentado ahora en numerosos y variados núcleos políticos que actúan con plena independencia unos de otros. La historia institucional se resiente también de esta división, y, a pesar de las notas comunes que ofrecen en muchos aspectos los distintos reinos cristianos de la península, será preciso aludir concretamente, en nuestra exposición, a la diferente fisonomía que presentan también las instituciones urbanas en los diversos estados de la Reconquista, singularmente la diferenciación más marcada entre el grupo occidental —León y Castilla— y el grupo oriental —Aragón y Navarra, Cataluña y Valencia...— merced a las distintas influencias y factores que actuaron en la formación de uno y otro grupos durante los siglos medievales. Sortear la advertencia de tales modalidades regionales, factible en alguna ocasión, daría lugar, en las más, a una imagen desdibujada de la realidad histórica.

Con estas indispensables indicaciones preliminares podemos introdu-

(3) *Ruina y extinción del municipio romano en España e instituciones que le reemplazan*. Buenos Aires, 1943.

(4) Recensión a la obra de Sánchez Albornoz, en sus *Estudios de direito visigótico*. Coimbra, 1948, págs. 279 y s.

cirnos en el estudio de la estructura administrativa y judicial de los centros urbanos españoles de la Edad Media.

* * *

Hacia los siglos XII-XIII, aproximadamente, las ciudades españolas de los distintos reinos, por un proceso cuyos orígenes, factores, etc. caen fuera de nuestro tema de estudio, habían llegado, tras diferentes etapas o fases, a la consecución de una organización municipal definitiva y completa. Los *concejos* castellano-leoneses, las *universitates* de los dominios catalano-aragoneses eran la expresión jurídico-pública de esta comunidad local ciudadana, viva y actuante, con plena personalidad dentro de los cuadros político-administrativos del Estado, ya por entonces perfectamente estructurado.

La presencia de esta entidad municipal se afirma, sin embargo, con escasa diferencia de tiempo, igual en las ciudades que en las villas o núcleos rurales. En realidad, como se ha señalado por varios autores españoles (5), las ciudades medievales españolas, especialmente las de tierras castellanas, siempre adolecieron de un cierto tinte rural; y sería en extremo difícil intentar una neta separación entre la organización municipal urbana y la de los municipios rurales. Sólo en la orla mediterránea, se hace más acusada la diferencia antedicha. Allí, el florecimiento de algunos centros de vida industrial y, sobre todo, mercantil —Barcelona, Valencia— imprime a los mismos un inconfundible sello urbano que les aproxima a las grandes ciudades de otros países europeos.

Este carácter, entre urbano y rural, de muchas ciudades de la península ibérica, se refleja en su propia estructura física a través del dualismo entre el núcleo urbano, como directivo, y un territorio o término a su alrededor: el *alfoz* de las ciudades castellanas, que en las regiones de más tardía reconquista, como Andalucía y Murcia, alcanza una extensión extraordinaria, englobándose en él numerosas villas y aldeas. El profesor CARANDE (6) ha captado la significación del *alfoz*, en función de la personalidad económica y militar de la ciudad, como base de su sostenimiento y de su defensa, a los que no hubiera podido aquélla subvenir

(5) Vid. L. G. VALDEAVELLANO, *El mercado*. «Anuario de Historia del Derecho Español», VIII, 1931, pág. 397.

(6) *Sevilla, fortaleza y mercado*. «Anuario de Historia del Derecho Español», II, 1925, pág. 253.

por sí sola. En el orden político, interesa señalar el predominio ejercido desde buen principio por la ciudad sobre los lugares de su *tierra* o *alfoz*, cuyos órganos administrativos se conectan con frecuencia con los de aquélla en un plan de delegación o subordinación.

Sería erróneo, sin embargo, suponer que la ciudad medieval española, con su territorio más o menos extenso y poblado, hubiese alcanzado una posición independiente con respecto al Estado y la autoridad soberana. Tal vez en este aspecto se diferencien notablemente nuestras ciudades de los municipios contemporáneos de otros países del Occidente europeo. El mayor poderío de la realeza en Castilla (7) impidió, sin duda, el que aquéllas lograsen un efectivo grado de independencia. Su estatuto jurídico, a salvo de variantes locales y temporales, podría definirse como el de una autonomía político-administrativa, manifestada por la libre facultad de ejercer su propia iniciativa dentro la esfera marcada por el poder soberano. El municipio se integra efectivamente en la estructura general del Estado, como el órgano de la misma en que cristaliza la administración local, dependiente, al igual que los demás, del poder soberano. Este poder superior, en razón al desarrollo político de la Edad Media, pudo ser también, en España, el propio monarca o algún noble o instituto eclesiástico que lo regía en señorío por estar enclavado el lugar en los límites de su feudo o de su *inmunidad* (8). De hecho, sin embargo, y más todavía conforme avanzó la Reconquista, los grandes centros urbanos, las ciudades de importancia, dependían directamente de la Corona y de ella recibieron su organización y autonomía. Mantener esta dependencia de la Corona, evitando salir de la misma por enajenación real a favor de algún particular, fué especial empeño de las municipalidades, que llegaron, incluso, al extremo de redimir con sus propios recursos la venta efectuada por el monarca y pasar de nuevo a su directa dependencia.

En Cataluña, el considerable arraigo del régimen feudal explica el mayor número de municipalidades dependientes de señores particulares.

(7) Vid. los estudios de SÁNCHEZ ALBORNOZ mencionados en la nota (1) y, asimismo, el de *Las Behetrías*, en «Anuario de Historia del Derecho Español», I, 1924, págs. 158 y s.

(8) Sobre el régimen señorial en los países hispánicos, vid. entre la numerosa bibliografía, los estudios de HINOJOSA, *El régimen señorial y la cuestión agraria en Cataluña durante la Edad Media*. Madrid, 1905, págs. 83-136, y de SÁNCHEZ ALBORNOZ, *La potestad real y los señoríos en Asturias, León y Castilla durante los siglos VIII a XIII*. «Revista de Archivos, Bibliotecas y Museos», t. XXXI, 1914, págs. 263-90.

Sin embargo, las principales ciudades formaban parte de los dominios de la Corona. Aquí la dependencia de los municipios, respecto al poder soberano, parece más estrecha todavía que en los reinos occidentales de la península. Su organización, su funcionamiento, su desarrollo, penden en todo caso de la voluntad real. El servicio del rey, la fidelidad al mismo, constituyen el deber fundamental de los ciudadanos y de sus magistrados, a cuya observancia se obligaban bajo juramento prestado al entrar en el cargo o al subir al trono un nuevo monarca.

La supremacía del príncipe como soberano en la vida municipal se manifestaba por el ejercicio de las altas atribuciones a él reservadas en los diferentes órdenes de la vida pública. Como jefe supremo de la justicia, aparte de conocer de las apelaciones de los tribunales locales, podía intervenir en cualquier asunto cuando se hallara en la ciudad, y le competía la vigilancia sobre la recta administración de la justicia por parte de sus funcionarios, corrigiéndoles o destituyéndoles. Como caudillo del ejército, tenía derecho a erigir castillos y fortalezas en el ámbito de la ciudad y a requerir el concurso militar de todos los ciudadanos para cualquier expedición. Como señor de los dominios de realengo, percibía determinados tributos y *caloñas* (multas judiciales) de los habitantes de la ciudad (9).

El distinto alcance y modalidades de esta relación entre la municipalidad y el poder soberano, según épocas y regiones, se manifiesta, de modo especial, en el papel desempeñado por los representantes de este poder en la administración urbana. De buen principio hallamos en los *concejos* de Castilla varias autoridades o delegados de la Corona nombrados por ésta para el ejercicio de los distintos derechos o atribuciones correspondientes al mismo. Pero no puede decirse por ello que integren el gobierno del municipio ni que ejerzan una jefatura del mismo. Su actuación se mantiene, en realidad, al margen de la vida municipal y por lo regular no intervienen en las funciones propias de los magistrados de la ciudad (10). El más importante de estos oficiales en las viejas ciudades castellanas era el *senior villæ*, cuyas funciones se extendían a la vigilancia en la recaudación de pechos y tributos debidos al rey, inspección de las fortalezas y mesnadas concejiles y, en general, a la defensa de los

(9) A. SACRISTÁN, *Municipalidades de Castilla y León*. Madrid, 1877, págs. 196 y siguiente.

(10) Es más, los concejos castellanos tenían prohibido tomar acuerdos ejecutivos o sentenciar pleitos en presencia de los delegados regios. Vid. SACRISTÁN, ob. cit., pág. 198.

derechos de la Corona en el municipio, con arreglo a fuero. A su lado se halla, a veces, el *merino*, recaudador de las rentas y calofías atribuidas al monarca, y el *alcáide*, jefe militar de la ciudad. En Navarra, el *senior*, generalmente un *rico hombre*, delegaba, a veces, en un noble inferior (*prestamero*), ya que solía tener en sus manos el gobierno de varias localidades (11). En las ciudades de la región meridional, conquistadas en el siglo XIII, como Sevilla, el rey puso a su frente un *alguacil mayor*, con funciones militares, de policía y aun de presidencia del concejo municipal (12).

En los territorios de Cataluña, y por extensión, en Valencia y Mallorca, el papel de los representantes del rey o señor en las ciudades corresponde a la mayor vinculación, ya aludida, de los municipios de esta zona respecto a la autoridad soberana. Los propios funcionarios u oficiales del príncipe en la administración territorial y local, en su fase anterior a la formación de los organismos ciudadanos, figuran luego al frente de tales organismos ejerciendo una verdadera jefatura de la ciudad y de sus asambleas representativas. El antiguo *vicarius comitis* (*veguer*) —gobernador de un distrito o parte del condado— o el *baiulus* (*batlle*) —agente del soberano o señor en el ámbito de una localidad, comarca o castillo— actúan plenamente en la ciudad de su residencia con el doble carácter de funcionarios del poder central y de jefes del gobierno municipal. En el primer aspecto se mueven libremente dentro de la esfera de sus funciones propias; en el segundo, vienen a complementar, como su coronamiento, los concejos o cuerpos representativos de la ciudad, procediendo a la convocatoria de sus reuniones, ostentando la presidencia de las mismas y encargándose, por lo regular, de la ejecución coercitiva de cuantos acuerdos y decisiones salieran de las mismas, tanto en su aspecto administrativo como judicial (13).

Hacia las postrimerías de la Edad Media, se produce en Castilla un movimiento trascendental en orden al régimen de las ciudades, tendiendo a colocarlo, cada vez más, en manos del rey. En realidad, forma parte del impulso general de la realeza hacia la entronización de la monarquía

(11) J. M.^a LACARRA, *Para el estudio del municipio navarro medieval*. «Príncipe de Viana», II, 1941, pág. 63.

(12) N. TENORIO, *El Concejo de Sevilla*. Sevilla, 1901, pág. 70 y s.

(13) J. M.^a FONT RIUS, *Orígenes del régimen municipal de Cataluña*. «Anuario de Historia del Derecho Español», vols. XVI y XVII. Vid. a este respecto las págs. 495 y ss. de este último vol.

LAS INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS Y JUDICIALES DE LAS CIUDADES

absoluta, que culminará en siglos posteriores. En el aspecto que ahora nos ocupa, se señala este movimiento por la instauración del *corregidor*, primero con carácter esporádico, luego, general, en todas las ciudades de Castilla. Este nuevo magistrado, designado libremente por el monarca, pasó lentamente a asumir la dirección de la vida municipal, actuando como juez ordinario de la ciudad y su distrito y presidente nato de su concejo. Pero el desarrollo de esta magistratura y la consiguiente transformación del municipio castellano corresponden plenamente a la Edad Moderna (14).

* * *

Cuestión altamente interesante es el modo de fijación del estatuto urbano, de adquisición de personalidad jurídica por parte de la ciudad. Sorteando toda referencia al complejo problema de los orígenes del régimen municipal (15) debe constatar, sin embargo, el hecho de que el poder soberano se halló de buen principio ante la realidad de unas formaciones urbanas con un contenido social y económico y un espíritu de corporación entre sus miembros que aspiraban, por su misma naturaleza, a encarnar la representación y el gobierno de la comunidad local que les daba vida. Circunstancias de índole varia matizan, en nuestra península, el proceso de adquisición de esta personalidad, que se ofrece con características distintas según las regiones y el vínculo de dependencia de tales comunidades.

Más tempranamente en León y Castilla que en los demás territorios de la Reconquista, las ciudades dependientes de la Corona consiguen una autonomía en su vida administrativa y judicial por libre concesión de los monarcas a través de *fueros* y privilegios. La fijación de las instituciones urbanas no se acompañó aquí, en la mayoría de los casos, de

(14) El Corregidor, figura mal vista por lo regular entre la población ciudadana, representó, en el orden político, el instrumento principal de que se sirvieron los monarcas para el dominio de las ciudades y centralización de la vida municipal. Un estudio sobre esta institución, referido ya a la Edad Moderna, es el de F. ALBÍ, *El Corregidor en el municipio español bajo la monarquía absoluta*. Madrid, 1943.

(15) Vid. sobre este punto, aparte de los ya citados estudios de LACARRA, para Navarra, y FONT, para Cataluña, el del maestro E. DE HINOJOSA, *Orígenes del régimen municipal en León y Castilla*, dentro de sus *Estudios sobre la Historia del Derecho Español*. Madrid, 1903, págs. 7-10, y el artículo de L. Díez-CANSECO, relativo a los orígenes del municipio leonés, en «Anuario de Historia del Derecho Español», vol. I, 1924, págs. 337-381.

las convulsiones y luchas que distinguen el movimiento comunal de otros países (16). Monarcas y ciudades llegaban a un acuerdo para el establecimiento de las mismas, aunque éste fuera precedido de ciertas disensiones, gestiones y forcejeos, terminados, las más de las veces, con la entrega de una cantidad al soberano. Un privilegio o despacho real venía a reconocer formalmente la constitución de la entidad municipal, sus autoridades y órganos de gobierno, su ámbito de competencia, etc. En Castilla, con frecuencia es el *fuero municipal* —típica redacción del derecho local castellano— el que consagraba la existencia legal de los *concejos*, a modo de pacto firme e incommovible entre el monarca y los respectivos pobladores (17). En Andalucía y demás zonas de tardía reconquista, la organización municipal acusa, al parecer, una mayor iniciativa del monarca, quien cuida de establecerla en las ciudades nuevamente incorporadas como régimen de su administración y gobierno según las líneas generales de los *concejos* del norte. Las ciudades catalanas de dominio real, devienen, igualmente, municipios, en el sentido jurídico, por sendos privilegios reales reiteradamente confirmados y ampliados (18), algunas veces a consecuencia de cartas de franquicia, capítulos presentados al monarca por los habitantes de un lugar, sin faltar algún caso en que la ordenación de la vida municipal se halla recogida en los respectivos códigos consuetudinarios locales (*Costums, Usances*). Lo mismo ocurre sustancialmente en Valencia y Mallorca. Nota común a todos los territorios es la inexistencia de una ley o disposición general ordenadora del gobierno ciudadano en todo el reino. El particularismo jurídico, típico de los siglos medievales, comunicaba a cada ciudad y municipio una fisonomía propia y característica.

Este panorama varía sensiblemente si nos trasladamos a los dominios señoriales. Nobles e institutos eclesiásticos ofrecían por doquier mayor resistencia a conceder una autonomía a las ciudades de sus distritos. Los habitantes de estos centros urbanos les arrancaron a viva fuerza, y aun

(16) Han advertido este fenómeno, con relación a Navarra y Cataluña, respectivamente, los citados autores LACARRA, ob. cit., pág. 55, y FONT, ob. cit., págs. 428 y siguiente.

(17) SACRISTÁN, ob. cit., págs. 184-85. Vid. también HINOJOSA, *Orígenes del régimen municipal en León y Castilla*. Págs. 29 y s.

(18) FONT, ob. cit., págs. 430 y sig. Es interesante el caso de Barcelona, cuyo municipio es organizado por Jaime I a través de varias disposiciones otorgadas en el curso de breves décadas (entre 1249 y 1274), y que fueron perfilando la fisonomía del mismo. Aun experimentó posteriores modificaciones por parte de los sucesores de este monarca.

tras enconadas y violentas luchas, primero el goce de determinadas franquicias y exenciones de cargas serviles y otros gravámenes análogos y, más tarde, el reconocimiento de su libertad municipal y el consiguiente ejercicio del ramo de facultades inherentes a la misma, con independencia de la actuación de los delegados señoriales. El maestro HINOJOSA (19) nos ha legado una prolija y animada exposición del desarrollo de estas luchas y contiendas entre los burgueses de las ciudades episcopales y abaciales del noroeste de la península (Sahagún, Oviedo, Lugo, Tuy, etc.) y sus respectivos señores. Tales luchas adoptaron, con frecuencia, los caracteres de una verdadera insurrección armada, como ocurrió en Santiago de Compostela, bajo el pontificado de D. Diego Gelmírez (primera mitad del siglo XII), donde el movimiento ciudadano desembocó en la instauración pasajera de una verdadera *commune* al estilo del país franco, según ha mostrado recientemente el Sr. VÁZQUEZ DE PARGA (20). De modo análogo, pero con menor intensidad, se advierte el mismo fenómeno en algunas ciudades catalanas sujetas a señorío, como Tortosa, que llegó a la redacción de su propio código con el establecimiento de las instituciones urbanas, después de una prolongada cadena de luchas y discusiones con los Templarios y la casa de Moncada, señores de la ciudad, salpicadas de algún que otro episodio de violencias (21).

* * *

Considerada ya la posición de la ciudad en la órbita del Estado y sus relaciones con la autoridad soberana, podemos introducirnos en el estudio de su administración interna. La organización de la municipalidad y de su gobierno es el primer tema que se ofrece a nuestra atención.

En todas partes, de buen principio y por mucho tiempo, la representación de la ciudad estaba encarnada de modo absoluto y efectivo en la asamblea general de todos los vecinos cabezas de familia, reunidos en la plaza pública a son de campana o pregón, bajo la presidencia del oficial regio o de los magistrados ciudadanos. Pero el papel de esta asamblea,

(19) *Orígenes del régimen municipal en León y Castilla*. Págs. 43 y s.

(20) *La revolución comunal de Compostela en los años 1116 y 1117*. «Anuario de Historia del Derecho Español», vol. XVI, 1945, págs. 685-703.

(21) El autor de la presente comunicación tiene en preparación un estudio sobre el desarrollo de este movimiento comunal de Tortosa. Entre tanto, puede verse: OLIVER, *Historia del Derecho en Cataluña, Mallorca y Valencia. Código de las costumbres de Tortosa*. Vol. I. Madrid, 1876.

e incluso su propia existencia, pasaron por vicisitudes diversas, según épocas y lugares, y, sobre todo, según el desarrollo de la población de las respectivas ciudades.

En Castilla la Vieja, este sentido democrático de sus municipalidades perdura vivo por más tiempo. La asamblea general de vecinos, reunida en *concejo abierto*, con voz y voto de todos sus asistentes, deliberaba sobre todas las cuestiones de interés ciudadano y designaba libremente los distintos magistrados y oficios del concejo. En las ciudades populosas, al hacerse dificultosa con el tiempo la reunión general de los vecinos, se tendió a confiar los asuntos corrientes de la vida administrativa y judicial a la junta de los magistrados, quienes investidos de sus cargos por elección popular, formaban un *concejo cerrado*, representando legalmente la voluntad general de la colectividad urbana.

En su forma más desarrollada integraban las corporaciones municipales castellanas: el *iudex* o juez, los *alcaldes* y los *jurados*, aparte los oficios menores (escribanos, mayordomos, almotacén, sayón, etc.). El juez, generalmente único, y los *alcaldes*, en número variable (dos, cuatro, diez, etc., según las localidades), como asesores suyos, constituían el órgano fundamental del gobierno de la ciudad, y de modo exclusivo, el tribunal de justicia. Si originariamente debían su nombramiento al rey o señor, como evolución del sistema judicial territorial de los primeros siglos de la Reconquista (22), pronto pasaron a ser designados por los propios vecinos, agrupados en *col-laciones* o parroquias, cada una de las cuales elegía uno o dos *alcaldes* y por turno designaba también al juez. Con todo, no faltaron municipios en que el monarca mantuvo, a su vez, varios *alcaldes* de su nombramiento, los «alcaldes por el rey» (23), que compartían su actuación con los populares, o que intervenían de modo eventual en caso de discordia entre los mismos (24). Completaban el cuerpo concejil los *jurados*, elegidos también por las respectivas *col-laciones* de la ciudad, con un señalado carácter de mandatarios del común para defensa de sus intereses cerca del concejo, fiscalización, especialmente en el orden económico, de las actuaciones del mismo, comunicación de las aspiraciones del vecindario, etc. Su participación en las reu-

(22) Así lo aprecia HINOJOSA, *Orígenes...*, págs. 18 y s.

(23) Los hallamos, por ejemplo, en Madrid, como aplicación del *Fuero Real*. Vid. el estudio de R. GIBERT, *El Concejo de Madrid*. Madrid, 1949, pág. 215.

(24) Tal función podía ser atribuida a los «quatro» del municipio madrileño. Vid. GIBERT, ob. cit., pág. 212.

niones del concejo era meramente consultiva. Todos estos oficios eran de renovación anual.

Desde mediados del siglo XIV, el municipio castellano experimenta una transformación radical en su organización por efecto de las medidas centralistas del poder público que ya han sido aludidas. Paralelamente al establecimiento del *corregidor*, los monarcas suprimen por doquier el concejo abierto y lo sustituyen por una asamblea reducida, el *regimiento*, compuesta de un determinado número de *regidores* (doce, veinticuatro, hasta treinta y seis en algunas ciudades), que asume la representación popular y las funciones hasta entonces reservadas a la antigua asamblea general. Este sistema, surgido en las ciudades andaluzas, tendió a extenderse a todos los municipios castellanos, imprimiendo a los mismos una fisonomía aristocrática y oligárquica, en tanto los regidores del nuevo sistema fueron generalmente nombrados —o confirmados— por el rey, gozaban del cargo a perpetuidad y aún lo vinculaban a sus familias como un derecho de índole patrimonial, y todos los oficios concejiles debían proveerse entre los miembros del *regimiento*, votados por ellos mismos. La reunión del *regimiento* con los oficios constituía el *ayuntamiento*, que podía adoptar la forma de ayuntamiento extraordinario cuando se daba acogida en el mismo a la totalidad de los vecinos, hecho muy raro en los últimos siglos medievales.

En Cataluña y demás países mediterráneos, la organización municipal presenta muy distinto carácter. La influencia de ciertas instituciones comunales de Italia o Francia, como el *consulado*, la *coniuratio* o *confratría*, etc., parece percibirse en los primeros pasos de algunas municipalidades catalanas: Gerona, Cervera, Perpiñán, Lérida... (25), para seguir luego un rumbo independiente. La originaria asamblea general de vecinos o *probi homines*, presidida por el *veguer* o el *batlle*, deja paso, en las ciudades de importancia, a un organismo de gobierno más complejo integrado, en líneas generales, por: a), un pequeño cuerpo de magistrados directivos o ejecutivos en número y nomenclatura variable: cuatro, seis, ocho... (*cónsules*, *paciarri*, *pahers*, *jurati*, según las localidades); b), un consejo más amplio de asesores o auxiliares de los mismos (veinte, treinta o más *consiliarri*, *consellers*, *prohoms*), y finalmente, c), la asamblea de todos los vecinos (*parlamentum generale*), que permanece como continuidad de la fase anterior de vida municipal, al igual que la figura del

(25) FONT, ob. cit., págs. 436 y s.

delegado del soberano —*veguer* o *batlle*—, que, según ya apuntamos, preside todo este organismo como su cabeza y coronamiento.

Sin embargo, también aquí la dificultad de congregar la asamblea de todos los ciudadanos dió lugar a que su papel y funciones fueren asumidos en realidad por el consejo de los *consiliarii* o *prohoms* (*consell*, *gran consell*), que en algunas ciudades amplía el número de sus miembros hasta cien y aun más, como en Barcelona (*consell de cent*) (26), quedando reservada la reunión de la asamblea popular para casos de extremada gravedad, más frecuentes conforme adelantaron los tiempos (27).

Los sistemas de designación de magistrados y autoridades en las ciudades catalanas, presentan una multiforme variedad. Podemos, desde luego, advertir, a diferencia de los municipios castellanos, la escasa vigencia del sistema de elección popular, explicable por esta mayor debilitación de la asamblea vecinal a que acaba de aludirse. La elección de los primeros magistrados —cónsules, jurados, etc.— en las grandes ciudades, se basaba, corrientemente, en el sistema de cooptación, confiándola a veces a un grupo de compromisarios designados por el conjunto de autoridades salientes. Los miembros del consejo asesor —*consellers*, *prohoms*— los nombraban los propios magistrados al posesionarse del cargo, forma bastante explicable atendida la función de consejeros o auxiliares suyos que debían desempeñar los nombrados. A fines de la Edad Media se fué introduciendo en los principales municipios catalanes el sistema de insaculación o sorteo para la provisión de cargos o para la designación de compromisarios. Este sistema, que había de triunfar plenamente en la Edad Moderna, fué el recurso de que se valió la realeza en los reinos de la Corona de Aragón.—especialmente Fernando el Católico— para dominar la vida municipal, pues en el nuevo sistema los monarcas solían reservarse la confección de las listas de los individuos sorteables, con lo que quedaba asegurado el gobierno de las ciudades por personas afectas a la Corona (28).

(26) El concejo barcelonés llegó a integrarse de un total de 128 miembros, pero actuaba en comisiones de 32 (trentenari), por turnos trimestrales.

(27) FONT, *Orígenes del régimen municipal de Cataluña*, págs. 495 y s. En esta obra pueden hallarse con cierto detalle todos los aspectos concernientes a los orígenes y primitiva organización del régimen municipal catalán. Para el municipio barcelonés del siglo xv, la obra de J. VICENS VIVES: *Ferrán II y la ciutat de Barcelona, 1479-1516*, vol. I. Barcelona, 1936.

(28) VICENS VIVES. Ob cit. en la nota anterior y además: *Política del rey Católico en Cataluña*. Barcelona, 1940, cap. IV, págs. 175 y s., donde resume la primera.

LAS INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS Y JUDICIALES DE LAS CIUDADES

La organización catalana, algo más simplificada, se reproduce en Mallorca y Valencia. Un pequeño cuerpo de *jurats* (cuatro, seis...) y uno más amplio de *consellers*, como auxiliares suyos, hallamos establecidos en sus respectivas capitales, bajo la presidencia del oficial real *batlle* o *justicia*. La designación de los magistrados se rige, análogamente, por el sistema de cooptación. Más tarde se introdujo también la insaculación. El *justicia* de Valencia tiende a ser designado por el municipio, aunque siempre bajo la aprobación del monarca (29).

En Aragón y Navarra, la organización municipal adolece de cierta imprecisión en los perfiles de sus instituciones directivas. En este último reino, la existencia de *jurados* y *consellers*, aquí de elección popular, generalmente por parroquias, y la presencia del *alcalde* o *juéz* a su frente, cuyo nombramiento a cargo del rey o *senior villæ* acaba siendo prerrogativa del concejo, parecen denotar un tipo mixtificado de gobierno ciudadano (30). En Aragón, el *cabildo* o corporación de los *jurados*, también de elección por parroquias, rodea al *justicia* o *zalmedina*, designado por el rey, pero con propensión a serlo por la ciudad a través de su organización parroquial.

En todos estos territorios de la zona oriental no parece advertirse tan intensamente el movimiento de intervención real en la vida ciudadana, característico de los siglos bajo-medievales castellanos, con la instauración del *corregidor* y *regidores* perpetuos. La constitución política de estos reinos, que otorgaba al soberano un papel menos destacado en la gobernación del país, podía explicar tamaña falta de correspondencia. Por otra parte, la presencia continuada de una autoridad delegada del soberano (*veguer*, *batlle*, *justicia*) al frente de la administración ciudadana, pudo hacer innecesaria una reforma más profunda en sentido realista y centralizador, limitándose al establecimiento del régimen insaculatorio.

* * *

El círculo de competencia de los órganos municipales variaba a tenor del respectivo grado de autonomía disfrutado por la ciudad. Pero en su fase más desarrollada, los concejos y sus autoridades gozaban de plenas

(29) Sobre el régimen municipal mallorquín: QUADRADO, *Privilegios y franquicias de Mallorca*. Palma, 1894. Sobre el valenciano: I. VILLALONGA, *Régimen foral valenciano. Los jurados y el concejo*. Valencia, 1916.

(30) LACARRA, ob. cit.

facultades para ordenar todo lo conveniente al régimen interno de la ciudad en sus diferentes aspectos (31). Y, en consecuencia, ejercieron funciones de reglamentación normativa, de defensa de la paz y el orden, de administración de justicia, de ordenación de la vida económica, de fomento de las obras y servicios vecinales. La propia iniciativa y el impulso de los burgueses marcaron, con frecuencia, los límites de esta actividad municipal.

En el orden legislativo, los concejos de los distintos reinos intervinieron reiteradamente en la redacción y aprobación de sus códigos consuetudinarios locales. Los *fueros municipales* castellanos, concedidos generalmente por el monarca tras su presentación por el concejo, fueron, en ocasiones (Madrid, Salamanca...), promulgados por el propio concejo en uso de sus facultades normativas (32), así como experimentaron modificaciones a través de posteriores acuerdos y estatutos. Algunas redacciones de *costums* municipales catalanas son también obra de las autoridades de la ciudad (33) o de sus delegados en alguna concordia con la autoridad señorial (34). Más aún, los grandes y florecientes municipios del centro de Castilla (Toledo, Avila, Segovia...) ejercieron esta facultad legislativa con relación a pueblos de su territorio o *alfoz*, a los que concedieron fueros o cartas de población para impulsar su desarrollo vecinal (35).

Pero la manifestación más característica de estas facultades normativas de los municipios la constituye, sin duda, la promulgación de ordenanzas, *ordinacions*, para regular los mil aspectos del régimen interno de la ciudad. Estas ordenanzas se reducían, a veces, a tocar puntos particu-

(31) Los privilegios de instauración de los organismos municipales se expresaban a veces, generalmente, con los siguientes o parecidos términos: «et liceat eis gubernare administrare et regere civitatem ad fidelitatem nostram et communi commodum universitatis...» (Del privilegio barcelonés de julio de 1249. FONT, ob. cit., pág. 563, doc. IX.)

(32) Vid. HINOJOSA, *Orígenes...*, pág. 29 y s.

(33) Las *Costumbres de Lérida* (1228), fueron redactadas por el cónsul de la ciudad Guillermo Botet a requerimientos de sus colegas de magistratura. Vid. P. LOS-CERTALES, *Costumbres de Lérida*. Barcelona, 1946.

(34) Es el caso de Tortosa (1279), cuyo código salió de las manos de unos árbitros nombrados por ambas partes, aunque la preparación se debiera a unos expertos juristas. Vid. nota 21.

(35) Así, el concejo de Segovia emprende el siglo XIII la repoblación de El Espinar. (J. PUYOL, *Una puebla en el siglo XIII. Cartas de población de El Espinar*, en «Revue Hispanique», XI, 1904, 244-88.) Numerosas fueron las aldeas repobladas o aforadas en la Baja Edad Media por el municipio de Toledo (vid. E. SÁEZ, *Fueros de Puebla de Alcocer*, en «Rev. de Arch., Bibl. y Museos», LIV, 1948, págs. 109-16).

lares, a modo de bandos o estatutos; pero otras tenían un carácter general como recopilación o sistematización de las distintas ordenanzas especiales. Minuciosas y extensas, constituyen una fuente valiosísima para el conocimiento de la vida interna de la ciudad y de sus instituciones, reglamentando lo concerniente a policía urbana y rural, actuación de cada uno de los «oficios» o funcionarios, régimen procesal, impuestos y tributos, establecimientos de la municipalidad, ejercicio de profesiones e industrias, etc., etc. (36).

Mientras la autonomía legislativa de los concejos fué decayendo en los siglos bajo-medievales por el inevitable avance del derecho real y territorial, esta facultad de promulgar ordenanzas para su régimen interno se mantuvo en pie durante toda la época y aun en siglos posteriores.

* * *

El mantenimiento del orden público, la *paz* dentro de la ciudad y frente a cualquier enemigo exterior, era considerado como uno de los principales cometidos de las autoridades municipales. El mismo vocablo *paciarii*, *pahers*, con que eran conocidos los magistrados de algunas localidades catalanas, revela sin duda el origen ocasional de su aparición (37). Al mantenimiento de esta paz y orden quedaban obligados todos los vecinos, mediante su concurso ante la convocatoria de la autoridad (apellido, «viafós»). En muchas ciudades, la población vecinal gozó de la facultad de salir en hueste armada contra cualquier ataque a sus privilegios y franquicias, así como de ayudarse y confederarse con las poblaciones vecinas para la persecución de malhechores («somatent» catalán, «hermandad» castellana) o erigir castillos y fortalezas de defensa en el término de la ciudad. Complemento de estas medidas, pueden considerarse las de policía urbana, como regulación del tránsito nocturno por las vías de la urbe, tenencia y uso de las armas, represión de todo desorden y algarada, etc.

(36) F. CARRERAS CANDI, *Ordenacions urbanes de bon govern a Catalunya. (segles XIII a XVII)*, en «Bol. Ac. Buenas Letras de Barcelona», vols. XI y ss. Publica buen número de ordenanzas de municipios catalanes.

En los vols. del «Anuario Hist. Der. Español», se hallarán también publicadas numerosas ordenanzas municipales de los territorios de Castilla. Del reino de Navarra vid. LACARRA, *Ordenanzas municipales de Estella*, en «Príncipe de Viana», X, 1949, págs. 397-424.

(37) FONT, *Orígenes...*, pág. 400 y s.

El aspecto militar presenta una gran relevancia en la vida municipal. Con razón ha escrito recientemente un autor que la configuración de la personalidad jurídico-pública de las ciudades españolas dentro del reino se puede explicar, en buena parte, por las necesidades militares de la Reconquista, y que, al igual que otras instituciones medievales, se da también aquí el fenómeno de una «localización» del ejército. El deber de servicio, el llamamiento para ejecutarlo, las formas concretas de su prestación, incluso en el aspecto técnico, tienen fundamentalmente un carácter local: se configuran como obligaciones y aportaciones municipales al Estado (38). El alcance, condiciones, modalidades de la prestación de este servicio, al llamamiento y a las órdenes del soberano, solían estar previstos y regulados en el respectivo fuero municipal. Dado el carácter del ejército medieval, reflejo de la organización de las clases sociales, los burgueses de las ciudades acudían al mismo como tales, es decir, integrando la milicia concejil, al mando de capitanes, ordinariamente elegidos por las propias autoridades de la ciudad, si ellas mismas no salían a su frente. La prestación de este servicio se efectuaba de acuerdo con la respectiva condición personal y, recíprocamente en Castilla, el modo de prestarlo revertía sobre esta condición. Tal es el caso de la *caballería villana*, integrada por los vecinos con casa abierta y patrimonio suficiente para costearse el equipo de caballero y guerrear como tales. Los monarcas fomentaron el incremento de esta caballería no noble, con móviles políticos y económicos, concediéndoles privilegios y exenciones de impuestos. Los *pecheros* estaban, a su vez, obligados a poseer las armas propias del peón. Era cometido de las autoridades municipales la vigilancia y comprobación de esta preparación militar de sus súbditos, a cuyo fin solían celebrarse en las ciudades sendos *alardes* o exhibiciones armadas, varias veces al año; asimismo debían disponer siempre de reservas comunales de armas y pertrechos. Las vigilias en alcázares y fortalezas, y en general en el recinto urbano, constituían también una modalidad del servicio militar de peones y caballeros al mando de las autoridades municipales, que se combinaba con el servicio en hueste, a fin de no dejar nunca la ciudad desguarnecida.

* * *

La administración de justicia constituye en todos los territorios his-

(38) GIBERT, *El concejo madrileño*, pág. 112.

pánicos de la Reconquista una fundamental atribución de las autoridades ciudadanas. Podemos señalar el hecho general de que su aparición como tales se halla íntimamente asociada a la adquisición de estas funciones judiciales, a la par que la personalidad jurídica de la ciudad se perfila y completa precisamente por la consecución de una autonomía judicial (39). Tal vez representen estas funciones la nota más característica del municipio medieval español en comparación con el de nuestros tiempos. La justicia, atributo del rey, es ejercida originariamente en el ámbito territorial y local por unos delegados suyos. La configuración municipal consistirá en convertir estos delegados en magistrados de elección vecinal, poniendo, a la vez, en sus manos la dirección de toda la vida urbana (Castilla), o en asociar la actividad de los representantes ciudadanos a la función de este oficial regio (*curia*) formando su consejo, tanto para la administración de justicia como para el gobierno de la ciudad en general (Cataluña, Valencia, Mallorca). Así, en esencia, la justicia, sin dejar en momento alguno de considerarse atributo de soberanía, es ejercida en su fase ordinaria o de primera instancia por y en el seno del municipio, a modo de una delegación jurídico-pública de la Corona. El monarca, sin embargo, conserva siempre la *mayoría de justicia*, que se manifiesta en la apelación de las sentencias de los jueces locales, en la competencia exclusiva sobre determinadas cuestiones y delitos y, en general, en la facultad de entender en cualquier asunto, avocándolo a su corte o juzgando en la propia ciudad. En uso de esta suprema prerrogativa, a fines de la época medieval, mandaba, con frecuencia, a las ciudades castellanas, *jueces de salario*, *veedores* o *pesquisidores*, para desembocar finalmente en el establecimiento, con carácter permanente, de *corregidores*, que desplazaban a las justicias municipales. Los señores titulares de alta o baja justicia, por razón de inmunidad o de feudo, procuraron conservar más personalmente los atributos judiciales en los centros urbanos de sus dominios, resistiéndose a traspasarlos al elemento popular.

El órgano de la administración de justicia en las ciudades castellanas lo constituye el *juez* con los *alcaldes*, cuya reunión, a modo de tribunal colegiado, recibía en algunas partes la denominación de *curia alcaldum* o *corral de alcaldes*. Sin embargo, no siempre actuaban todos sus miembros conjuntamente, pues en las ciudades populosas solían formarse a

(39) C. SÁNCHEZ ALBORNOZ. Recensión de su conferencia *El régimen local y los albores de los municipios*, en «Anuario Hist. Der. Esp.», X, 1933, págs. 521-22.

modo de secciones o *mayordomías* de este tribunal, con el juez y dos o tres alcaldes, que juzgaban en una *colación* o en determinado período de tiempo, con la misma autoridad del tribunal en pleno. También parece que cada *alcalde* podía juzgar, por sí solo, en las asuntos menores de su respectiva *colación*. Pero, por lo menos una vez por semana, estaban obligados a reunirse todos los alcaldes, bajo la presidencia de un juez, para tratar de asuntos judiciales con exclusión de los administrativos. Su competencia se extendía en el orden civil a todos los litigios que afectaban a vecinos de la ciudad, incluso en el caso de ser éstos demandados por *hombres de palacio* (40); y en materia penal, a todos los delitos cometidos en el territorio municipal, salvo los llamados *casos de corte*, de los que entendían directamente los *alcaldes* de la corte del rey (41). En materia civil, la cuantía del asunto determinaba muchas veces si cabía o no apelación al tribunal superior. En Sevilla, y otras ciudades del Sur, el órgano judicial lo integraban seis *alcaldes ordinarios* rodeados de varios *hombres buenos*. Las apelaciones iban a los alcaldes mayores puestos por el rey en la propia ciudad.

El establecimiento del *corregidor*, como hemos apuntado líneas más arriba, representó un golpe de gracia para la autonomía judicial de los concejos castellanos, pues la actuación de estos delegados de la Corona en las ciudades fué desplazando a los *jueces y alcaldes foreros* en sus funciones de justicia, los cuales, en la Edad Moderna terminaron por desaparecer o subsistir tan sólo en lugares de poca importancia.

En Cataluña y demás territorios mediterráneos, la justicia ciudadana se administraba por el *veguer, batlle* o *justicia*, oficiales del rey, con la asistencia y consejo de las autoridades municipales —así de los magistrados directivos como de sus consejeros—, que formaban su *curia* o tribunal, al par que el órgano de gobierno administrativo de la ciudad. El ámbito de competencia abarcaba igualmente toda la materia civil y criminal. Las municipalidades catalanas tendieron a destacar la intervención del elemento ciudadano en la administración de justicia, y así, en algunas ciudades, se advierte que los *cónsules* y sus *consellers*, los *pacarii* con

(40) Los fueros y cartas de franquicia solían contener como privilegio y garantía procesal de los ciudadanos la prohibición de sacarlos de la ciudad para recibir justicia.

(41) Las Cortes de Zamora de 1274 determinaron concretamente «las cosas que fueron siempre usadas de librar por corte del rey: muerte segura, mujer forzada, tregua quebrantada, salvo quebrantado, casa quemada, camino quebrantado, traición alevé, raptos».

los *prohoms*, etc., entendían generalmente en materia penal con exclusión del representante real o señorial (42). Estos, en todo caso, eran los encargados de llevar a ejecución las sentencias dictadas por los magistrados municipales, a las cuales debían atenerse, como firmes e irrevocables (43). Esto aparte, las cartas de franquicia y privilegios concedían a estos últimos —e incluso, de modo genérico, a la comunidad de habitantes— la facultad de arreglar, arbitral o amistosamente, las desavenencias surgidas entre ellos antes de presentar las reclamaciones a la curia (44).

Resulta obligada en este sitio una, aunque sea breve, mención de la justicia mercantil, ejercida por ciertos tribunales de mar o *consulados*, en algunos puertos de la costa mediterránea (Valencia, Barcelona, etc). Se trata de una jurisdicción especial *ratione materiae*, a cargo, fundamentalmente, de miembros de las propias corporaciones de mercaderes y gente de mar. Pero su carácter municipal se señala por el hecho de que en alguna ciudad, tales *cónsules de mar* eran designados anualmente por las propias autoridades del municipio, quienes les daban posesión en el cargo y ejercían respecto a los mismos una cierta tutela (45).

* * *

Poseyeron las municipalidades españolas de la Edad Media una autonomía, en el orden económico, que les permitía disponer de su hacienda, atendiendo, con determinados ingresos, la satisfacción de los gastos inherentes a sus funciones y servicios. Pero el extremado particularismo que reina en este punto, vuelve difícil una síntesis esquemática de la organización económica municipal.

(42) Para Barcelona, lo consignó el privilegio llamado *Recognoverunt Proceres*, del año 1284, en su cap. 48. Para Lérida, la rub. 163 del lib. III de sus *Costumbres* (1228), en forma bien explícita: «In criminibus illis quæ penam ingerunt corporalem, non iudicat curia sed consules et probi homines civitatis, quorum sententia mandat curia executionis». Igualmente lo establecían los *Usances* de la Seo de Urgel. Vid. FONT, *Orígenes...*, págs. 542 y 543 con sus notas.

(43) Vid. nota anterior.

(44) Tal declaración suele presentarse en estos o parecidos términos: «Omnes vero iniurias et omnia malefacta que fuerint infra habitatores Ilerde habeant licentiam probi homines Ilerde ea ad invicem adaptare et pacificare si voluerint antequam ad curiam querimonia inde feratur.» (De la carta de población de Lérida, 1150, concedida por el soberano catalán Ramón Berenguer IV, a raíz de la reconquista de la ciudad.)

(45) Tal ocurría en Barcelona a tenor de las ordenanzas procesales de su consulado (s. xv). F. VALLS TABERNER, *Consolat de Mar*. Barcelona, 1931, vol. II, página 63.

Una de las fuentes de ingresos más importante en las municipalidades, la constituían las rentas y productos de sus bienes patrimoniales, los llamados *bienes de propios*, poseídos abundantemente por todas las ciudades en virtud de privilegios y concesiones soberanas, a raíz de su reconquista y repoblación. Estos bienes —a diferencia de los comunales de uso público y vecinal— eran explotados por el concejo en un régimen de economía privada, generalmente mediante arriendo, y consistían principalmente en bosques, prados, *dehesas*, *ejidos*, etc., para apacentamiento de los ganados y utilización de la madera. Análogos a estos ingresos deben considerarse los producidos por la explotación de una serie de establecimientos de tipo industrial: carnicería, horno, etc., poseídos por las ciudades, en régimen de monopolio o de libre concurrencia, a veces como adquisición de antiguos derechos señoriales.

Otra fuente de ingresos municipales venía constituida por la percepción de multas y *colonias*, y, en general, los derechos producidos por la actuación administrativa y judicial de sus magistrados, compartida, a veces, con los agentes del soberano. Otro capítulo, muy característico, lo formaban los derechos y tasas aplicables sobre la circulación y tráfico de productos en la ciudad y su consumo, gravando por lo regular ciertos artículos comestibles. La percepción de esta clase de derechos, efectuada corrientemente por el sistema de arriendo, que llegaba a alcanzar el propio empleo u oficio, se combinó con frecuencia con similares percepciones correspondientes al monarca.

En último término solían acudir los municipios al reparto comunal, que obligaba a todos los vecinos sin excepción alguna. En las ciudades catalanas, este repartimiento se efectuaba por el sistema de *taxas* o *tallas*, con la imposición, a cada vecino, de una contribución proporcional a su potencial económico, según el arbitrio de personas o comisiones designadas para ello.

También en circunstancias extraordinarias (originadas por necesidades propias del municipio o por acceder a las demandas monetarias del soberano) recurrieron éstos al crédito público. Fué corriente que los préstamos recibidos con tal motivo se aseguraran, afectando a los mismos la futura percepción de determinados ingresos municipales, o también amortizando la cantidad recibida contra el establecimiento de un *censal* (derecho a la percepción de una renta perpetua: *compra de rentas*) a favor del acreedor, radicado sobre una propiedad del municipio o, asimismo, sobre unos determinados impuestos.

Las atenciones de los municipios eran de diversa índole, a tenor de su ámbito de competencia. Carga preferente constituía la construcción y reparación de murallas, fosos y fortalezas para la defensa de la ciudad. A su lado debe señalarse, igualmente, la construcción y entretenimiento de los edificios públicos, empezando por la propia casa capitular, cárceles, puentes, fuentes públicas, mercados, mataderos y, en general, la policía de la ciudad. A estos gastos deben añadirse las inversiones para el sostenimiento de obras pías y beneficencia. Capítulo importante constituía la satisfacción de los salarios a jueces y alcaldes y demás oficiales del concejo —salvo aquellos que los percibían con cargo a los impuestos que recaudaban—, incluyendo, hacia fines de la época, el sueldo del corregidor en las ciudades castellanas. Las recepciones y agasajos al rey, su corte y a grandes personajes, importaban también sumas crecidas.

* * *

La ordenación de la vida económica de la ciudad, sólo en ciertos aspectos caía bajo el ámbito de la competencia municipal. Dejando para otra ocasión la consideración atenta de este aspecto, conviene tener presente, sin embargo, que en nuestro país, según opinión de ilustres autores (46), el cuidado de la vida económica en las comunidades rurales (y a su semejanza, en las urbanas), habría dado lugar a las primeras actuaciones públicas de la asamblea vecinal. Ya plenamente en el marco ciudadano, el organismo municipal interviene, de buen principio, en la ordenación del mercado local (47), así como del comercio permanente en *lonjas*, *tiendas*, etcétera, regulando sus distintos aspectos.

Esta competencia origina en todas partes el establecimiento de un funcionario especial, el *almotacen* o *mostaçaf* (de posible origen musulmán), inspector y juez del mercado, con amplia jurisdicción en todo lo referente al mismo, especialmente en la fiscalización de pesos y medidas, aunque esta función la desempeñan, a veces, otros oficiales (*fieles medidores*, *jurados*) (48).

(46) Díez CANSECO, CARANDE, en sus artículos citados en notas 15 y 6, respectivamente.

(47) Un excelente estudio del mercado castellano medieval, el del prof. VALDEAVELLANO, cit. en nota 5.

(48) Sobre el *mostaçaf* del municipio mallorquín y el código por el que se regía en su actuación, A. PONS, *Libre del Mostasaf de Mallorca*. Mallorca, 1949. Para el valenciano: F. SEVILLANO COLOM, *Valencia urbana en los siglos XIII y XIV a través de libros del Mustaçaf*. Valencia, 1953.

El desarrollo industrial y mercantil de las ciudades españolas, al igual que las del resto de Europa, amplía, por reflejo, la intervención municipal en esta esfera. En España se manifiesta ostensiblemente en el papel ejercido por las autoridades ciudadanas en la regulación de profesiones y oficios, sobre todo en la constitución y funcionamiento de los gremios de artesanos, muy numerosos en casi todas las ciudades de la Península, desde fines de la Edad Media.

La competencia de la municipalidad se extiende incluso a la esfera de la vida bancaria. En Barcelona, su consejo municipal dicta ya, desde el siglo XIV, ordenanzas reguladoras del oficio de banqueros, y, a principios del siglo XV, funda su propia "Taula de Canvi", a modo de banco municipal, en el que se admiten las imposiciones voluntarias de particulares y, de modo obligatorio, los depósitos de bienes confiados a tutores, albaceas, administradores de obras públicas, etc. Así se formaba un fondo asegurado por la ciudad, que servía, a un mismo tiempo, para aligerar su economía y aumentar el crédito público (49). El ejemplo de Barcelona fué seguido por la mayoría de las ciudades de los reinos de la Corona aragonesa y de otros territorios (50).

* * *

Dentro del círculo de competencia municipal queda por referirnos al grupo de funciones que, en todo tiempo, aparecen como las más características de la actuación municipal, en tanto se proyectan de modo inmediato al mantenimiento de los servicios públicos y a las obras de interés comunal de la ciudad.

Las propias necesidades físicas y morales de la colectividad urbana, marcan los diferentes objetivos de esta actuación concejil. Las obras de defensa y conservación de la urbe —murallas, fortalezas, muros de contención de las aguas, puentes, etc.— constituyen una de las principales preocupaciones de las autoridades, y su ejecución —a veces muy costosa—

(49) F. RAHOLA, *Los antiguos banqueros de Cataluña y la "Taula de cambi"*. Barcelona, 1911. J. V. AYATS, F. UDINA y S. ALEMANY, *"La Taula" de cambio de Barcelona (1461-1714)*. Barcelona, 1947.

(50) M. PERIS FUENTES, *La Taula de Valencia*, en «III Congrès d'Història de la Corona de Aragó», vol. I, pág. 503-18. S. CARRERAS ZACARÉS, *La primitiva Taula de Cambis de Valencia*. Valencia, 1950.

dió lugar en alguna capital a la constitución de organismos especiales con un régimen particular de economía y gobierno (51).

El abastecimiento de la ciudad constituye otro capítulo de gran interés. Los rectores de la vida municipal cuidaban de asegurar el mismo, procurando la mayor afluencia posible de artículos a buen precio (52). Muchos municipios, incluso, como ya se ha aludido, contaban con establecimientos propios de carnicería, horno, pescadería, mesón, etc., que, por lo regular, procedían de un traspaso de derechos o monopolios señoriales. Cabe recordar también aquí la regulación del mercado público, para el cual construyeron, a veces, lonjas o pórticos adecuados, e igualmente para el matadero (*macellum*) y otros servicios.

El surtido de aguas mereció análoga atención, especialmente las destinadas a molinos y riegos, con la correspondiente construcción de acequias y conducciones, a veces mediante participación de las autoridades soberanas (53) o de municipios contiguos (54).

La higiene y sanidad no tenían, en cambio, en la concepción de la época, la importancia que se les ha brindado con el tiempo. Pero no están ausentes en el régimen de la ciudad disposiciones de policía urbana, acompañadas de las correspondientes sanciones, relativas a la limpieza de la vía pública y de los edificios particulares. Hay que señalar, asimismo, que algunas ciudades disponían de baños públicos (posiblemente heredados de la dominación musulmana), pertenecientes al municipio y explotados por el mismo en régimen industrial.

Beneficencia e instrucción pública eran también atendidas, aunque en

(51) En la ciudad de Valencia se creó, a este efecto, la *Obra dels murs e valls*, que con carácter autónomo atendía a las necesidades referidas. Vid. J. LOP, *De la Institució, govern polítich y juridich... de les fabriques vella dita de Murs e valls, e nova dita del riu de la... ciutat de Valencia*. Valencia, 1675.

(52) Para la consecución de este objetivo, la ciudad de Barcelona obtuvo privilegio para embargar los cargamentos de trigo y otros artículos que bajaban por el Ebro, en tanto fueran necesarios al surtimiento de la urbe. A este fin adquirió en señorío varios castillos y baronías situados en las márgenes del río, en la zona tortosina.

Sobre la política de subsistencias del municipio valenciano ha reunido interesantes datos el letrado don F. ROMERO GARCÍA, en un trabajo, inédito todavía, que hemos podido consultar por atención de su autor.

(53) Por privilegio de 1279, Jaime I otorgaba a la municipalidad barcelonesa la conducción de aguas por la acequia condal o real, ofreciéndose el monarca a contribuir a los gastos de las mismas en proporción al aprovechamiento que reportara de ella. (Arch. Corona Aragón, Reg. 42, fol. 125.)

(54) Así ocurría con el régimen de riegos de la huerta de Lérida. Vid. GRAS, *La Paheria de Lérida*. Lérida, 1909. Su regulación solía estar confiada a un órgano especial, la *Junta de Cequiaje*.

menor grado, por los organismos municipales, dado que estas funciones, por mucho tiempo, estuvieron en manos de la Iglesia. Sin embargo, éstos solían socorrer y subvencionar los hospitales y otras instituciones de caridad enclavados en el núcleo urbano. Y hacia los siglos finales de la época establecieron, también por su cuenta, centros de enseñanza (*estudis*, en las ciudades catalanas) con carácter elemental, algunos de los cuales devinieron con el tiempo los gérmenes de los posteriores estudios superiores o Universidades (55).

* * *

Para terminar, unas breves indicaciones en torno a los puntos finales del temario sobre la diferenciación entre las instituciones urbanas y las de comunidades rurales, y entre aquéllas y los distritos de la administración territorial.

Comunidades urbanas y comunidades rurales aparecen poco diferenciadas en los primeros siglos de la Reconquista, sobre todo en León y Castilla, donde, como se indicó oportunamente, las formaciones urbanas son escasas y viven muy vinculadas, económica y socialmente, al campo que las rodea. El desarrollo posterior y la gradual adquisición de unas instituciones peculiares las fué configurando con propia personalidad.

La diferenciación entre ciudades y villas en plena Edad Media, adoptó caracteres sociales, económicos y políticos. Las primeras acabaron distinguiéndose por la predominante dedicación de sus miembros a la vida industrial y mercantil, en tanto las segundas mantuvieron, naturalmente, su tipo de vida agrario, con la preferente atención a los problemas de utilización de pastos y bosques, tránsito de ganados, labores agrícolas, etcétera. Socialmente, mientras el clima de la ciudad, con el goce de privilegios y franquicias, hizo surgir una clase de hombres libres, los burgueses, la población campesina siguió por mucho tiempo vinculada más o menos estrechamente a la tierra que cultivaba e inserta en el complejo de relaciones señoriales, que se traducía en sujeción a unas cargas más o menos serviles. En el orden jurídico-público ya conocemos la estructura

(55) Sobre los *Estudios* de municipalidades catalanas, vid., entre otras obras: J. M. ROCA HERAS, *L'Estudi general de Lleida*, Barcelona, 1927; J. B. TORROELLA, *L'Estudi general o Universitat literaria de Girona*, Gerona, 1906; S. CAPDEVILA, *Les antigues institucions escolars de Tarragona*, «Estudis Universitaris catalans», 1927, pág. 68 y ss.

LAS INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS Y JUDICIALES DE LAS CIUDADES

de muchas ciudades de Castilla englobando en su término villas y aldeas, que participaban también del gobierno municipal, aparte de contar con su propio concejo de aldea o de colación. Más tarde, la ciudad intenta dominar estos grupos rurales de sus términos, a modo de señorío ejercido por la urbe. En todo caso, la organización de las comunidades rurales es más simple que la de las ciudades, aunque procure adoptar su patrón. Allí el *concejo abierto* perdura de modo vivo por mucho tiempo, y los *jueces* o *alcaldes*, en número reducido, se mantienen también, incluso bajo el gobierno del corregidor. De modo parecido, en Cataluña, la asamblea de vecinos o *probi homines*, presidida por el *batlle*, perdura en los núcleos rurales durante toda la Edad Media, mientras en las ciudades evoluciona bien pronto hacia la formación de consejos reducidos, con unas autoridades o magistrados a su frente.

En cambio, las diferencias respecto a la administración territorial y sus instituciones se marcan de buen principio y sólo a fines de la época se inicia una tendencia hacia cierta confusión. No puede hablarse, en realidad, de instituciones territoriales, sino tan sólo de divisiones o distritos de su organización administrativa. La ciudad aparece, en el aspecto jurídico-público, como una segregación de la división territorial superior (*condado, veguería*) en la que se hallaba englobada al igual que el resto del territorio, adquiriendo una personalidad plenamente independiente cuando puede contar con autoridades propias y, sobre todo, elegidas por ella misma. Pero la relación con la administración territorial no se rompe nunca. Sabemos que en el orden judicial, por ejemplo, las sentencias de las autoridades locales castellanas eran apelables ante los oficiales territoriales (adelantados, merinos mayores...). Y en Cataluña, el *veguer*, jefe de la *vegueria*, circunscripción territorial básica en este país, preside a su vez el consejo municipal de la ciudad cabeza de la misma, sobre todo en las actuaciones judiciales. Lo mismo ocurre con el *justicia* valenciano en su *justiciado* y la respectiva ciudad-centro. Sólo a fines de la Edad Media se insinuaba en Castilla un movimiento de aproximación de las administraciones territorial y local, que en la primera época de la Edad Moderna llegarán a una casi identificación. En efecto, la actuación de los corregidores, delegados regios en la vida municipal, hace innecesaria toda división intermedia, pues por este sistema los municipios se hallan estrechamente ligados al poder central. Las ciudades, sobre todo las principales, con *voto en cortes*, tienden a extender su término jurisdiccional por las villas

y aldeas de su comarca, y así, el *corregimiento* pasa a ser tanto una unidad local como territorial. Contrariamente, en Cataluña, la división gubernativa y judicial del Principado en *veguerías*, se mantiene incólume durante toda la Edad Media (y aun hasta el siglo XVIII), con una delimitación geográfica perfectamente definida, que la separa netamente de la administración local. Sólo en los dominios señoriales, la ciudad y todo su distrito tienden a constituir una unidad administrativa.