

LOS FUEROS Y ORDENANZAS MEDIEVALES: EMBRIÓN DEL GOBIERNO DE LOS CABILDOS COLONIALES HISPANOAMERICANOS

JOSÉ MIGUEL LÓPEZ VILLALBA
UNED

Algunos pocos, demasiado lejos. Así se manifiesta el asentamiento de los supervivientes al descalabro imperial romano sucedido tras las sucesivas crisis políticas y económicas que desembocaron en la mayor catástrofe política de la antigüedad. La dispersión de la población sucedida al desaparecer el imperio romano llevó consigo una falta de cohesión en la estructura del estado con el consiguiente desvanecimiento del mismo.

El occidente europeo sufrió un proceso continuo de restauración en la repoblación de las ciudades. En aquellos difíciles momentos, la necesidad perentoria de normalizar las actividades de los vecinos de los concilium resultantes propició el nacimiento de unas normas basadas en la costumbre que se venía observando desde tiempos pretéritos. El orden local se cimentó pues con la que indudablemente fue la mejor de las argamasas posibles, la costumbre.

La costumbre fue en sus orígenes una *lex non scripta* que se había sedimentado en la vida de los conjuntos humanos porque respondía a las posibilidades que estos demandaban en ella. A nuevas necesidades nuevas respuestas. Así, la praxis diaria se transformó a lo largo de los siglos alto medievales en un repositorio *non scripto* donde se buscaban soluciones para redactar por escrito las nuevas leyes. Todo ello sucedió en cada punto de población por pequeño que este fuera, y terminó formando una red que se verá aplicada en la vida del nuevo conjunto urbano, en cada concejo que nace, salvando, claro está, las individualidades y complejidades de cada uno de ellos, transformándose en verdaderos entes experimentadores.

El resultado fue una tendencia generalizada hacia la consolidación de la *lex scripta* como consecuencia del intervencionismo de entidades superiores que otorgaban leyes pretendiendo extender y uniformar, lo que en principio se presentaba como un conjunto de disposiciones particularizadas. Todas ellas configurarán a lo largo del Bajo Medievo las llamadas *iura propria* locales. Ciertamente una realidad jurídica compleja pero necesaria para formar un entramado de soluciones que aparece consolidado, por medio de la escritura, en dichos siglos finales del medievo.

Dicho progreso jurídico desenvuelto a lo largo del occidente europeo se ajustó a un desarrollo singular en la Península Ibérica debido a la llegada de los musulmanes. El posterior periodo de enfrentamiento militar que intentó recuperar con las armas lo que había supuesto el reino visigodo motivó un genuino proceso de

re población de aquella ingente cantidad de tierras deshabitadas. Julio González llamó a la despoblación producida por la invasión de los musulmanes: “*el quebranto de los poblados*”; pero a la vez expresó su convencimiento de que no fue tan grave, porque no existe una constancia clara acerca de una Península Ibérica hispano-visigoda densamente poblada¹.

El avance cristiano iba acompañado de la ocupación de los solares abandonados con la consiguiente creación de municipios nuevos y rehabilitación de los pre-existentes. Junto con el reino visigodo había desaparecido cualquier atisbo de orden en los concilium. Restaurar un mínimo organismo institucional desde la disposición generalista resultaba poco menos que imposible debido a la grave dispersión en los poblamientos. Pero a la vez, estos poblados eran la primera piedra para levantar la gran obra de un estado nuevo. Estado difuso en el espacio y muy lejano en el tiempo, es muy cierto, mas en aquellos momentos los poblados se presentaban como el caldo de cultivo del mismo y eran, por lo tanto, un objetivo necesario para garantizar la supervivencia futura del reino. Su normalización se debía realizar a través de unos elementos sencillos y autónomos, pero que sirviesen para regular la vida vecinal.

Se puede distinguir tres periodos de recepción del derecho local. En primer lugar aquel que se encuadra dentro del renacimiento de los centros de población dentro del seno de los poderes señorial y real y cuyos documentos representativos serán el fuero y las cartas de población. A continuación se asiste a un periodo de transición durante el que la monarquía puso en marcha sus primeros intentos de control, algunos de los cuales no consiguieron sus frutos. Finalmente con la llegada de la monarquía moderna de manos de los Reyes Católicos y sus propósitos de convertirla en una autoridad absoluta, se dieron pasos de gigante en el control de las poblaciones.

En los momentos de la primera reconquista, la germinación de poblamientos en las fronteras lleva consigo el establecimiento de un particularismo normativo que permita gestionarlos. El mundo jurídico de los lugares de vecinos medievales se fue gestando lentamente desde la semilla de la carta puebla y los fueros. Ambos sistemas representan los instrumentos jurídicos básicos con los que se procura que la repoblación sea efectiva.

El fuero se entiende como la carta expedida por los reyes, y, en su caso, por algunos señores, en virtud del privilegio dimanado de la soberanía en la que se contienen un conjunto de normas destinadas al buen gobierno de las villas y ciudades. Por su parte algunos señores solariegos y los pobladores de algunos parajes de su propiedad llevaron a cabo unos pactos, por medio de los cuales a cambio de la cesión del suelo efectuada por el señor del sitio, los habitantes de aquellos lugares aceptaban el vasallaje. A este último tipo de convenio se le llamó en un principio encartaciones o encartamiento y pasado el tiempo cartas de poblamiento o cartas

1 GONZÁLEZ, J.: *Repoblación de Castilla la Nueva*. Madrid. Universidad Complutense de Madrid. 1975. 2 Vols.

pueblas. Ambos documentos marcaron el paso durante los primeros siglos de la recuperación territorial de lo que había sido el reino hispano-visigodo.

Los ritmos que frecuenta el derecho local resultante de aspectos comunes se pueden encontrar en todas las zonas de la repoblación, de tal suerte que los fueros ya experimentados en algunos lugares son literalmente dispuestos para muchas de las poblaciones emergentes, formándose las familias de fueros. Dichos fueros pueden ser al menos de dos tipos: breves y extensos, siendo los segundos, en muchos casos, de carácter totalmente novedoso y no una ampliación de los primeros, como podría suponerse. De igual forma existen algunas ocasiones, tal como sucede en el caso de Uclés, en las que el fuero breve se intercalaba íntegramente a modo de capítulo en la posterior normativa². Por lo tanto, resulta intrincada la generalización de cualquier argumento sobre los fueros y su implantación, pues si bien todos presentaron unas características comunes, una parte no menor de sus reglas están cuajadas de particularidades y variantes que los hacen originales

Los brotes de posterior estabilidad acarrearón cambios significativos en la relación entre el rey y los municipios y marcaron el comienzo de un segundo periodo. En primer lugar se destaca la figura de Fernando III tratando de impedir la extensión de ciertos malos usos a las localidades que se van recuperando en los territorios al sur y sureste peninsular por medio de la publicación de una norma general. El Fuero Juzgo significa la proclamación de la facultad del monarca para crear el Derecho por medio de una ley. En lo que a los municipios se refiere se está asistiendo a un intento reglado de cercenamiento de la autonomía local.

Alfonso X intentará dar un paso firme con la promulgación de diferentes medidas, tales como el Fuero real y el Espéculo, que no acaban de cuajar. Por el contrario, el Libro de las Siete Partidas va a ser el libro de referencia para los jueces, unificando criterios y acabando con la tradición altomedieval que pretendía la desigualdad entre los hombres. En el fondo, la reforma alfonsina, al proclamar que el rey es el único facultado para crear Derecho, tal como ya había hecho su antecesor, buscaba, entre otras cuestiones, el cambio en el estatuto de los señores y de los concejos. Las complejidades políticas y dinásticas de su reinado propiciaron que nobles y municipios reivindicaran determinados derechos que preconizaban la vuelta a la situación anterior. A pesar de una primera victoria de los peticionarios, el reconocimiento de las propuestas reales sobre la creación del Derecho, se afianza lentamente. Los propios municipios atados de manos colaboran involuntariamente al solicitar la aprobación de nuevas normas para mejorar su legislación, de este modo asisten impotentes a la actividad intervencionista regia que desembocará en la normativa expedida en las Cortes de Alcalá de 1348.

Efectivamente, a partir de 1348 con la promulgación del Ordenamiento de Alcalá por Alfonso XI se va pergeñando una nueva idea de gobierno municipal en la que se abandonará con lentitud la anterior idea del concejo abierto. Surgen una serie de oficiales que asumiendo diferentes jurisdicciones se ocupan de los oficios

2 GARCÍA ULECIA, Alberto.: *Los factores de diferenciación entre las personas en los Fueros de la extremadura castellano-aragonesa*. Sevilla. Anales de la Universidad Hispalense. 1975, p.399

administrativos y profesionales de los ayuntamientos. De entre todos ellos destacan dos que marcarán el compás de las actuaciones: jurados y regidores. Asimismo emerge la figura del corregidor, como representante real supremo, cuya actuación está encaminada al recorte de las libertades municipales que se habían sedimentado en el espacio anterior y cuyo fin último es, por lo tanto, el control absoluto del gobierno local, aunque sea de forma soterrada.

La figura del corregidor es clave para el desarrollo de las políticas locales en los siglos XIV y XV, pese a que no se implantará en todas las poblaciones. En alguna tuvo como actuar de contrapeso de los poderes nobiliarios locales que, aunque no fuesen propietarios de la urbe, siempre procuraban el acaparamiento de los puestos claves en los ayuntamientos. En un breve acercamiento a una ciudad realenga bajo-medieval castellana con voto en cortes, Guadalajara, se pueden ver eficientemente ejemplificadas las reticencias a la figura de este oficial real. La citada villa recibió la visita de delegados reales en escasísimas ocasiones. En 1341 y 1346, antes incluso del ordenamiento de Alcalá, se tienen noticias de la llegada de alcaldes veedores para “*corregir los fechos de la tierra*” en Guadalajara y su alfoz³.

En 1401, los Mendoza campaban a sus anchas por la villa. Las cosas no habrían mejorado con su influencia en el gobierno local por lo que Enrique III aprovechando la ausencia de la población del almirante de Castilla, Diego Hurtado de Mendoza, envió un corregidor, Miçer Ventura Vençón que, a pesar de gozar de la delegación real, apenas pudo desarrollar su encargo por unos meses y no sin dificultades. Ese mismo año, el rey devolvió los oficios al almirante tras un grave disgusto de este a su regreso a Guadalajara⁴. En 1417, una vez muerto el almirante, llegó un nuevo corregidor, Juan de San Andrés, para arreglar los desafueros que cometían los oficiales concejiles⁵. Asimismo se tienen noticias de una breve estancia en 1455, de un oficial real llamado Pedro de Guzmán⁶. El primer corregidor seriado que se conoce, Antonio de Quesada, retrasó su aparición hasta el año 1543 en que se instaló en la ya por entonces ciudad⁷.

El tercer periodo en la recepción del derecho local se manifiesta con la llegada de los Reyes Católicos y, entre otros aspectos, en la ampliación del nombramiento de cargos dentro de la estructura del poder municipal, como sistema de retribución

3 En 1346 fueron enviados a la villa los alcaldes veedores, Juan de Santo Tomé y Juan Martínez, que entre otras cosas aprobaron unas ordenanzas de oficios. Pocos años más tarde fueron corregidas por otros dos delegados reales, Tel Fernández de Toledo y Garcí Alfonso Triguero del Toro. LÓPEZ VILLALBA, José Miguel.: Concejo abierto, regimiento y corregimiento en Guadalajara (1346-1546). *Espacio, Tiempo y Forma*. Serie III. Historia Medieval. 5 (1992), PP. 65-83.

4 Este fracaso de Enrique III en su deseo de extender la figura del corregidor fue tal vez uno de los más significativos, primero por la calidad de realenga que soportaba la ciudad y en segundo lugar por la lucha de fuerza por el control que se empezaba a vislumbrar con la familia Mendoza. Sobre esta cuestión puede verse. MITRE, Emilio.: *La extensión del régimen de corregidores en el reinado de Enrique III de Castilla*. Valladolid. Universidad de Valladolid, 1969.

5 LÓPEZ VILLALBA, *op. cit.*, p.75

6 NÚÑEZ DE CASTRO, Alonso.: *Historia eclesiástica y seglar de la muy noble y muy leal ciudad de Guadalaxara*. Madrid, 1653, p. 106.

7 Archivo Municipal de Guadalajara. Libros de Actas Concejiles. Año 1543.

de servicios o compra de nuevos partidarios. Aún sin ánimo de exhaustividad en el desarrollo del periodo de los Reyes Católicos se pueden inferir algunos aspectos determinantes en el intento de intervención de las ciudades como consecuencia de las nuevas teorías del poder, producto de la dialéctica entre los dos vértices del mismo: la monarquía y la nobleza. Lo cual comporta el control de los señoríos sobre solares y poblados civiles y eclesiásticos, que empieza a parecer anacrónico cuando las emergentes teorías políticas comienzan a ser prácticas habituales.

Indudablemente, si la monarquía protomoderna procuraba ganar adeptos dentro de las clases urbanas en las que pudiera apoyarse para imponer su nuevo modelo de estado y, sobre todo, si deseaba hacerlo por medio de la concesión de mercedes que se refiriesen a los oficios del concejo, no tenía otra salida que hacer inoperantes a los otros poderes que secularmente habían intervenido sobre la administración de dichos ayuntamientos. Sirva de ejemplo el predominio, ya citado en líneas anteriores, de la familia Mendoza sobre la población de Guadalajara durante el último siglo medieval, pese a ser esta población de propiedad real.

LAS ORDENANZAS MUNICIPALES MEDIEVALES

Con el paso del tiempo aquellos primeros grupos humanos de la repoblación habían devenido en comunidades más organizadas que necesitan de regulación para sus empresas comunes, lo que permite reconocerlos como colectivos estables. Sus actividades van entretejiendo el hábitat cotidiano, la *lex cotidiana*. La concesión regia o señorial que originó aquellos poblamientos fue el primer paso para la construcción del sentimiento de permanencia en los primitivos municipios. Los diversos hábitat quedaron marcados a fuego por su origen señorial o real, por lo que resulta manifiestamente complejo plantear generalidades, aunque sea en aspectos comunes.

De este modo la imposición de nuevas normas por parte de las instituciones superiores se enfrenta a la necesidad de regulación propia que los propios municipios desean ejercer. Con lo cual, no resultan inusual en las urbes medievales los conflictos generados por esta dicotomía, puesto que las pautas emanadas de las diferentes instituciones originan tropiezos al intentar prevalecer unas sobre otras, derivando muchas veces en auténticos reveses en la aplicación acostumbrada de la regla.

Los particularismos enriquecen notablemente el derecho local de esta urdimbre repobladora generando multitud de disposiciones que presentan para la plena edad media, pero sobre todo para los siglos XIV y XV, un abigarrado conjunto de condiciones internas que se manifiestan muy diferentes unas de otras, cuando no contrapuestas. La necesidad llevó a los concejos a regular con urgencia cada nueva necesidad que se le presentaba. Por todo ello, bien pudiera entenderse que pasados los primeros momentos repobladores, sólo los concejos tuvieron potestad para emitir su propio ordenamiento y así fue en un pequeño porcentaje, aunque primando en la mayoría de los casos, el control potestativo de la Corona o de los señores eclesiásticos y civiles de la población, que, como propietarios indirectos de los pobladores asentados en sus tierras, vigilaban los procesos en todo momento.

La preeminencia de la corona y su creciente intervencionismo redujo la autonomía municipal, pero no tanto como para ser considerada una entelequia.

Autonomía en la actividad económica y a continuación en los aspectos jurídicos. Era una necesidad perentoria y se manifiesta diferente, experimental en cada asentamiento. La autonomía jurídica se nutre de la consuetudo, como código que permanece en los tiempos y cuya evolución se alimenta tanto de la praxis diaria como del conjunto de valores que dicha experiencia les había proporcionado.

Existe una brecha entre las diferentes visiones del grado de autonomía normalizadora que alcanzaron los concejos. A modo de ejemplo es indudable que los aspectos económicos se presentan desde los primeros momentos como esenciales. El mercado urbano, motor vital de cualquier sociedad urbana poco evolucionada, se constituye en el gran elemento vertebrador y por lo tanto debe ser controlado en beneficio de la economía del municipio. En referencia a este apartado, los grupos de población altomedievales, lejanos del intervencionismo regio de siglos posteriores, intentaron acomodar sus factores económico-sociales con normas propias que irían perfeccionando las futuras ordenanzas medievales y modernas.

Aunque estas herramientas disponían de recursos que sirvieron para legislar múltiples aspectos con sus correspondientes controles judiciales y en su caso penales, fueron matizadas en casi toda ocasión por la costumbre. La consuetudo fue ostensiblemente un elemento aglutinador de actitudes que pasan a tener fuerza de ley. En los momentos de la ocupación de las tierras incultas brotaron normas que daban carta de naturaleza a los lugares repoblados, pero que desde luego no agotaban las posibilidades jurídicas. Eran el esqueleto de la nueva institución, pero había que rellenarlo con los músculos y la carne de las necesidades cotidianas en un largo devenir que ocupó siglos. Ese fue el sentido de creación y desarrollo del derecho local por medio de las ordenanzas en la Baja Edad Media

Llegados a este punto es de razón definir el término ordenanza que se ha venido utilizando para englobar la normativa municipal como: *“toda norma general, cualquiera que sea su autor, cuyo ámbito territorial se circunscribe al municipio, que se dicta para él y que regula aspectos de la vida económica social, vecinal, de organización y funcionamiento del concejo, su actividad y competencia”* siguiendo la interpretación de Corral García⁸.

Hay otras definiciones que coinciden en lo primordial de modo que mantienen la exigencia de una serie de elementos esenciales para la creación de la ordenanza: a) un ámbito territorial, reducido al municipio y su alfoz; b) una temática que recoge todos los aspectos más significativos de la vida municipal y c) una voluntad de pervivencia⁹. Sin menoscabo de lo recién expuesto, bien se podría matizar este muestrario de dictámenes. En primer lugar aquellos asuntos que hacían referencia al aprovechamiento común de los bienes propios lindantes entre urbes eran entendidos habitualmente entre ambos concejos, aprobando con cierta asiduidad normas

8 CORRAL GARCÍA, E.: *Ordenanzas de los concejos castellanos: Formación, Contenido y Manifestaciones*. Burgos 1988, p. 37.

9 A modo de ejemplo cfr. CARRILERO MARTÍNEZ, R. “Diplomática municipal. Las ordenanzas. Teoría y práctica”. *Anales del Centro de la UNED de Albacete*, 9 (1989), p. 75.

que obligaban a los concejos respectivos. Respecto a la segunda cuestión se puede argumentar que las ordenanzas municipales se ocuparon en la mayoría de los casos de unas determinadas ramas del derecho, predominantemente la organización administrativa local comprendiendo normas sobre policía gubernativa, ferias y mercados, vida económica, sanidad, orden público y otro tipo de prescripciones en este sentido, pero dejaron fuera todo lo relativo al derecho privado, penal, procesal e incluso político, por lo que se puede entender que disminuye notablemente el número de materias a que se extiende su regulación. En cuanto a la tercera afirmación, entra dentro de lo posible que las normas locales fueron promulgadas con un espíritu de permanencia, pero la realidad es que variaron constantemente adaptándose camaleónicamente a las nuevas situaciones que se iban presentando. Las normas locales de cualquier época son alterables porque las necesidades de la sociedad que las proclama son diferentes. Las ordenanzas aparecen entonces bajo un sistema episódico, representando la consolidación escrita de una rica tradición consuetudinaria que no dejará de evolucionar hacia estadios más avanzados del derecho.

Después de esta afirmación es primordial conocer puntualmente el contenido que presentaban estas normas locales. Corral García planteó el esquema de contenidos que se ha seguido con mayor entrega por los estudiosos de la cuestión¹⁰. Sin dejar de reconocer que dicho esquema mantiene una estructura lógica, desde aquí se propone sistematizarla un poco más, acomodando los objetivos a conseguir por la normativa local la siguiente clasificación, mucho más sintética y por lo tanto más asequible¹¹:

- Ordenanzas de buen gobierno
- Ordenanzas de régimen interior
- Ordenanzas de regulación económica

Así pues, la administración de los municipios se concentró durante la baja Edad Media en una figura legislativa que genéticamente es fruto de un proceso que se puede sintetizar en sucesivas actuaciones¹². En principio debía existir alguna deficiencia que subsanar o alguna variación leve en la norma que propiciaran la creación de una nueva. Estas cuestiones, de carácter menor, se resolvían usualmente en las reuniones del concejo y se recogían como un asiento dentro del libro de actas. Dichas ordenanzas puntuales no requerían de ningún procedimiento de aprobación extra-municipal todo lo contrario que las ordenanzas de carácter general.

Para estas últimas, en primer lugar se creaba un comité de redacción que bien podía pasar por una o varias personas delegadas por los señores de la villa, o bien determinadas por miembros del concejo. En cualquier caso la función del cabildo es esencial en esta primera etapa de la génesis. Lo primero que acometían era la justificación por medio de preámbulos, un aspecto documental que gana en

10 CORRAL GARCÍA, E. *op. cit.*, p. 75-76.

11 En nuestra tesis doctoral ya se mantenía esta solución al problema del complejo esquema que se ha utilizado en múltiples ocasiones, dando lugar a no poco errores. LÓPEZ VILLALBA, J.M.: *Diplomática Municipal Medieval de Guadalajara*. Guadalajara. Excma. Diputación de Guadalajara. Colección Tesis Doctorales. Volumen VII. 2007.

12 CORRAL GARCIA, E.: *op. cit.*, pp. 48-53.

importancia en una época en que se extinguían lentamente en la redacción de los documentos solemnes.

Es de razón, por tanto, iniciar aquí un largo inciso para revisar este notable elemento que se justifica precisamente desde la rareza que manifiesta tal partícula en el tratamiento clausular de las ordenanzas municipales ya que aparece curiosamente en lugares no predestinados para su inclusión, con lo cual se produce una quiebra que fracciona el desarrollo clausular del diploma.

El ejemplo que se presenta hace referencia a las ordenanzas de Guadalajara de 1341 y contiene el siguiente orden clausular: expositivo, preámbulo, dispositivo, sanción, preámbulo y sanción¹³. Dicha complejidad emerge de la aparición en el cuerpo documental del preámbulo, que en escasas ocasiones se hace palpable y muchos menos en los documentos expedidos por la escribanía concejil. Es por ello que si su aparición en un documento emanado de un concejo resulta cuando menos curiosa, pasa a ser sorprendente cuando se halla entremezclado con las cláusulas fundamentales de un artículo¹⁴.

Lo interesante de la cláusula invita a reproducir completo el solemne preámbulo:

“E los buenos usos e buenas costumbres deven ser guardadas y las cosas malas deben ser estrañadas e aborrecidas de aquellos en quien mora la justiçia e el derecho, que son buenos. E estos a tales que fazen las dichas anparas e defendimientos y laten de gran despreciamiento e grande soberbia de sus coraçones e los omes non pueden aver complimiento de derecho e porque las grandes osadías naçe gran daño a la tierra e porque es derecho que las cosas muy despreçiadadas y muy sueltas en la tierra que viene mucho daño e mal, así como esto es, esto faze que de derecho es avido por derecho”

A continuación de este leve y literario preámbulo, continúa un breve dispositivo, entronizado por la locución consecutiva: “por ende”, que da paso a una sanción recogida formulariamente; y es en este momento cuando inopinadamente aparece un nuevo preámbulo que vuelve a dar enjundia a lo dispuesto por lo atrayente del relato:

“Que cosa santa es obediencia a los mandamientos que están en lugar de Dios e de los señores y cosa aborreçedera deve ser de los sobervios e manparadores de lo que manda fazer la justiçia e por la obidencia venían los omes en folgura y en paz”

13 LÓPEZ VILLALBA, J.M.: *Diplomática...*, (2006)

14 Lo que se acaba de presentar, dentro de lo extraordinario, no presenta la cualidad de ser único. El profesor Chacón ha presentado otro caso con dos preámbulos: el primero que abre el tenor documental, mientras que el segundo aparece en la parte dispositiva. CHACÓN GÓMEZ-MONEDERO, F.A.: “Notas de diplomática municipal en torno a unas ordenanzas del concejo conquense para fomentar la agricultura (1414)”. En *Littera Scripta. In Honorem del profesor Lope Pascual Martínez*. Murcia. Tomo I, (2002), p. 187-205.

Los concejos aprovechaban, lo que se puede definir como período local de la creación de la ordenanza, para hacerse asesorar por personas o comisiones creadas “ad hoc” sobre la oportunidad de las reformas de una norma consolidada o para ratificar el contenido en la normativa novedosa. La redacción que debería ser producto de un consenso permitía el paso al debate más generalizado que se llevaría a cabo en ayuntamiento. Una vez pasado el trámite de la municipalidad el conjunto de la ordenanza obtendrá, fuera de los límites del cabildo, la conformidad general, la parcial o en el peor de los casos, la reprobación, por parte de los señores de la población.

Cuando las normas salían camino de su revisión por las instancias superiores debían ir suficientemente visadas de modo que se evitasen problemas. En el caso de ser asentamientos que contasen con presencia de la figura del corregidor, este cumplía su función pactando a conveniencia de su regio señor, pero buscando ordinariamente un exiguo menoscabo para los intereses del concejo. El final del proceso externo se daba con el retorno de las ordenanzas debidamente aprobadas por el consejo real o por el señor civil o eclesiástico correspondiente.

Podía suceder que la norma recorriese el camino contrario. Es decir, que llegase al concejo plenamente redactada en la cancillería del señor jurisdiccional, aunque es natural que en todo caso se contara con algún tipo de intervención de los representantes concejiles. En caso de poblaciones de realengo este último supuesto se diluía en la aplicación general de la norma.

Por último, las ordenanzas municipales medievales no suelen encontrarse exentas como tales documentos, pues no se debe olvidar que la ordenanza es en sí misma un contenido y no un continente. Por ello, aunque suelen aparecer copiadas dentro de un extenso procedimiento administrativo, también acostumbran insertarse dentro de cartas reales, en los asientos de actas de sesiones municipales o bajo cualquier sorprendente aspecto. Pueden presentarse con carácter codificador dentro de un gran corpus general nuevo o recopilador de anteriores legislaciones y también con carácter casual, de una en una, resolviendo alguna circunstancia puntual. Aquellas disposiciones no establecían generalmente los aspectos formales que habían de tener los conjuntos ordenancistas y habida cuenta del inmenso rompecabezas que supone la documentación encontrada, pues si variados son los contenidos, no lo son menos los soportes documentales que utilizan estas normas para presentarse en sociedad, es una cuestión de manifiesta complejidad.

En cualquier caso se deberá hacer un examen sobre la ordenanza como documento particularizado, sin olvidar que cada una de ellas forman parte de un conjunto que le sirve de soporte a la norma a estudiar y que asimismo debe ser estudiado. No es este el lugar en que se deba hacer una extensa estrategia de análisis diplomático de tales normas, pero de cualquier modo no se debería pasar la oportunidad de significar algunos trabajos en este sentido¹⁵. La publicación de la norma por medio

15 En anteriores trabajos se han presentado algunos ensayos sobre el análisis de las ordenanzas basados en el corpus documental de dichas normas para la Guadalajara medieval, ciudad en la que se trabaja un corpus completo de las mismas, a los que queda el lector remitido. LÓPEZ VILLALBA, J.M.: “El cuaderno de condiciones del común de Guadalajara de 1405”. *Espacio, Tiempo y Forma*. Serie III.

del anuncio verbal y escrito significaba el final del proceso, sólo faltaba la actuación en ayuntamiento que diese vigencia a la misma. Lógicamente la notificación de carácter verbal por medio del pregón dominó durante el largo tiempo medieval, por el contrario, la publicación escrita ganará terreno con el avance imparable de la imprenta y el mayor conocimiento de la lectura. La ordenanza estaba preparada para controlar los municipios castellanos pero serviría igualmente para hacerlo con la situación urbana devenida del descubrimiento de América.

EL ORDENAMIENTO URBANO DEL NUEVO MUNDO

El descubrimiento y posterior colonización de las tierras americanas llevaron consigo el establecimiento de multitud de asentamientos de población con metropolitanos que llegados a dicho efecto, actuaron como garantes de la nueva situación. Ciertamente, la llegada de los españoles al continente americano propició un proceso inagotable de conquista y posterior repoblación que dio lugar al nacimiento de numerosos centros de población urbanos y rurales. Dichos centros pronto se vieron apremiados a redactar una serie de normas que hicieron viable la vida urbana en los nuevos territorios. Situación que se presentaba compleja por la diversidad de marcos en que dicha vida proyectaba desarrollarse, pero que no dejaba de mostrar una continuidad a lo que se venía desarrollándose en las tierras hispanas desde siglos atrás.

A los dos extremos de la mar océano, metrópoli y colonia seguían caminos paralelos en el desarrollo político-jurídico de las poblaciones, utilizando las ordenanzas como corpus orgánico de disposiciones locales. En el llamado Nuevo Mundo, en un breve espacio de tiempo se entremezclaron dos aspectos esenciales: un inmenso espacio habitable y un grupo de agentes sociales dispuestos a recrear las estructuras ciudadanas que ya se habían desarrollado en el reino de Castilla durante varios siglos.

Era un retorno a la situación de conquista-repoblación que se había llevado a cabo en la Península Ibérica durante setecientos años. No se debe olvidar que los hombres que descendieron de las naves transatlánticas eran herederos de un tiempo largo de luchas contra el enemigo exterior que había invadido su solar, pero también de enfrentamientos fratricidas que dieron lugar durante aquel tiempo, al nacimiento y desaparición de varios reinos. Ahora no existía la justificación político-militar de la defensa contra un ejército de invasores que atacaban el dominio de sus ancestros, porque ellos eran los hostiles ante una tierra que se prometía enriquecedora en todos los aspectos. La población amerindia, en toda su diversidad étnica, se presentaba como el contrario a batir, pero en realidad fueron los europeos que hollaban aquellas tierras por primera vez los verdaderos agresores.

Historia Medieval. UNED., (1990), pp. 121-156. "Estudio y transcripción de las ordenanzas de derechos de los oficios del concejo de Guadalajara". En *Espacios y Fueros en Castilla-La Mancha (siglos XI-XV). Una perspectiva metodológica*. Madrid, 1995, pp. 323-350. También en: "Del consuetudo a las iura propias: Las ordenanzas concejiles medievales". En *III Jornadas Científicas sobre documentación en la época de los Reyes Católicos*. Madrid, Universidad Complutense de Madrid. 2004., pp.163-187.

A partir de 1492 se alteró la realidad de todo un continente y no sólo demográficamente, y ello sin olvidar que este último es un aspecto de suma importancia en el planteamiento de cualquier supuesto de estudio. La merma en la población local provocada por la conquista puede calificarse de auténtica catástrofe, aún huyendo de las teorías más catastrofistas planteadas en cuanto al efecto de la presencia española en la contracción de la población inicial. De siempre se ha mantenido que los enfrentamientos entre ambos grupos fueron muy negativos para los aborígenes, pero es indudable que las bajas en el combate fueron el menor de los males a los que se enfrentaron los indios. La explotación laboral, como forma habitual de trabajo, proyectó unos efectos psicológicos y socioeconómicos que a medio plazo propiciaron una desgana vital que unida a las continuas epidemias de viruela, paperas, gripe o sarampión; rompieron lo que, en cualquier caso, hubiese sido un frágil equilibrio entre conquistadores y conquistados.

La sociedad resultante dio lugar a novedades de todo tipo como secuelas sociológicas propiciadas por los consecuentes nuevos grupos sociales: desde conflictos de toda índole, surgidos por un lado entre los habitantes precolombinos y los conquistadores, y por otro, con elevada frecuencia, entre grupos de poder de estos últimos en la búsqueda perpetua del dominio de poder; y finalmente, a una mezcla variopinta de razas producto de los americanos autóctonos, los europeos blancos y los africanos negros. Los españoles fueron en todo momento los dominadores de aquella abigarrada sociedad colonial. Los inmigrantes peninsulares que continuamente llegaban a las tierras americanas pasaban en un elevado porcentaje a participar de la conquista por medio del desarrollo de actividades en las nuevas poblaciones donde buscaban encontrar una vida urbana plagada de promesas que había que encauzar por medio del orden.

La sociedad colonial es un ejemplo extraordinario de complejidad como demuestran las diferentes conjeturas que se han planteado a lo largo del tiempo sobre su evolución. Los análisis de dicha trayectoria van desde las poco imaginativas teorías de una sociedad feudal con los indios subordinados por los señores encomendados, hasta otras más economicistas que describen un mundo mercantilista con un desarrollo del capitalismo muy acentuado o también aquellas otras que no acaban de definirse entre un mundo de criollos y peninsulares enfrentados o unidos por sus intereses¹⁶. Muchas y variadas opciones que no deben distraer de los intereses perseguidos por este trabajo que se encuentran enmarcados en la reflexión acerca del control de la vida urbana por medio del ejercicio normativo y su paralelismo a las promulgadas a lo largo de la Edad Media.

Indudablemente, el lejano proceso legislativo consecuente con la creación ex-novo o la revitalización de algunas de las poblaciones cristianas pre-existentes a la conquista musulmana había llevado consigo múltiples errores que con el paso del tiempo fueron subsanándose. Se reproducían, pues, las situaciones problemáticas y los gestos reparadores. La nueva marea conquistadora propiciada por una maquinaria bélica, esta vez en territorio americano, al tener que enfrentarse una vez asentados

16 MALAMUD, C.: *Historia de América*. Madrid. Alianza editorial. 2005. pp. 136-137

en las poblaciones, a la labor de la regulación de la normativa que daba vida a las instituciones locales y a las actividades de los pobladores, se vieron avalados por la experiencia secular de la metrópoli. De tal suerte que, los centros de población hispanoamericanos, al menos las grandes ciudades, pronto conocieron un proceso normativo que buscaba resolver los problemas más acuciantes en el quehacer cotidiano de autoridades y vecinos. Poco costó que la sociedad española conquistadora repitiese los modelos peninsulares a pesar de los indudables efectos de la influencia de los grupos autóctonos.

Se debe recordar, aunque sea con levedad, la figura del pacto repoblador encarnado en el fuero altomedieval que fue el exponente de la carta de libertades, pero que sobre todo representó el reconocimiento de la existencia de la población que lo recibía e implícitamente la legalidad de las instituciones que lo habían de sustentar. Los fueros de frontera, puesto que buscaban la atracción de futuros pobladores, se manifestaban atrayentes por una normativa donde todos los hombres, una vez lograda la categoría de vecinos, accederían a los mismos derechos independientemente de la extracción económica o social. Un imán poderoso para los personajes más diversos que se instalaron en estos municipios en espera de que su vida mejorase al amparo de las leyes que se dictaban en dichos lugares.

La frontera os hará libres. Una expresión que bien pudiera haber sido un eslogan de atracción para todos aquellos hombres y mujeres que anduviesen remisos ante la posibilidad de acceder a una vida mejor pero llena de peligros durante la alta Edad Media. Asimismo en los primeros años de la conquista americana se experimenta con esta forma de integración en los poblados de vanguardia dentro de la inmensidad geográfica que se iba descubriendo y anexionando. Se puede ver en todo ello un lejano seguimiento de los ejemplos altomedievales cuando las palabras ciudad y frontera eran sinónimas de igualdad y de libertad¹⁷. Pero lógicamente estas disposiciones se irán haciendo más restrictivas en las puntualizaciones normativas posteriores en ambos momentos históricos, cuando la población vaya quedando más y más alejada de los puntos de conflicto. La limitación irá siempre en la línea de acotar las libertades personales en aras de la consecución de un mayor control económico y seguridad política. Todo ello hará que se revitalice el derecho local en un proceso continuo.

Los fueros primitivos con el paso del tiempo se sustituyeron por las ordenanzas concejiles que llegaron, tal como se ha visto, a ser la herramienta más efectiva para el control de la vida cotidiana desde el propio poder local con la anuencia de los poderes superiores. Nuevamente se reproducen estos esquemas al otro lado del Atlántico. Grupos sociales bien determinados controlando el poder municipal y por lo tanto el amplio espacio de su alfoz, que en todos los casos era fuente de riqueza

17 García Ulecia mantiene que los derechos y obligaciones nacen de su carácter de hombres para poblar y para ejemplificarlo utiliza los fueros de Cuenca y Soria. Dice este último sobre los nuevos pobladores: "*Et por ent, si rricos omnes e inffañones o otros qualesquier que sean a Soria uinieren a poblar, en todos ayan esse mismo ffuero que los otros uezinos*". GARCÍA ULECIA, Alberto.: *Los factores de diferenciación entre las personas en los Fueros de la extremadura castellano-aragonesa*. Sevilla. Anales de la Universidad de Sevilla, 1975.

por medio de la producción minera o agrícola, serán los encargados de redactar las leyes locales con la autorización real¹⁸. Las ordenanzas municipales se reconocen de este modo como un documento de excepcional importancia, tanta, cuanta puede trascender de la enjundia de sus contenidos. Estos, no sólo indican el proceso de enfrentamiento con las dificultades y su resolución, sino las preferencias socio-políticas de cada urbe y se traslucen del citado ejercicio legislativo.

Pudiera colegirse de lo anterior que el ordenamiento municipal americano nació únicamente gracias al protagonismo de los vecinos, lo cual no sólo sería incierto sino que además nos alejaría, por supuesta unificación, de la diversidad de orígenes que tuvieron estas disposiciones en una sociedad que presentó tantos motivos de variedad como soluciones para los mismos. De esta manera, la ordenanza como regulación local emblemática, se presenta con numerosas esencias que responderían celosamente a las necesidades específicas para las que habían nacido.

Las ordenanzas, al igual que en la época medieval, se encuentran en la mayor parte de las ocasiones insertas en otros documentos de cancillería concejil, o de cualquier otro tipo de cancillería más solemne. En el primero de los supuestos, la norma suele aparecer como el resultado de un acuerdo que se refleja en el libro de actas del cabildo. En la mayoría de las ocasiones tal acuerdo es el asiento conciso de un hecho puntual y no previsto con anterioridad. En buena lógica, una vez solucionada la circunstancia, el resultado, en forma de normativa, servirá de clave resolutoria para casos posteriores. Por otro lado, entre los documentos municipales no suelen faltar disposiciones otorgadas para resolver asuntos que responden a demandas de carácter general que cubrirían el método de la organización del concejo u otros aspectos que requieran tratamiento más amplio. Por lo que respecta a los ordenamientos vehiculados en documentación real, virreinal, de audiencias u otros tipos diplomáticos, las ordenanzas no se presentan, generalmente, resolviendo algún asunto concreto, sino como un corpus regulador de la mayor cantidad de negocios municipales posibles¹⁹.

En las disposiciones emanadas por las instituciones locales se observa como el fenómeno de la construcción legislativa municipal se va implantando a través de las necesidades más o menos urgentes. Hay una concatenación de situaciones que pasan por la autonomía que la Corona se ve obligada a reconocer a las instituciones nacidas en América, debido a la lejanía entre los centros de poder y los súbditos americanos. No fue menor la problemática generada por la distancia que a su vez existía entre las diferentes urbes que se iban fundando. Distancia que se

18 “Y el dicho cabildo e regimiento puedan hacer y hagan ordenanzas, con que para usar de ellas hayan de llevar y lleven configuración mía” en: Fundación de la villa de Salamanca. Procedimientos, vecinos y territorio. Ordenanza 8ª. México 1602. Publicada en: SOLANO, Francisco de.: *Normas y Leyes de la Ciudad Hispanoamericana (1601-1821)* Tomo II. Madrid. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1995, p. 23

19 Según Domínguez Company: las ordenanzas que encontramos en la América hispana pueden estar hechas por los cabildos, por autoridades ajenas al gobierno directo de los mismos, como la Corona, los conquistadores, la Audiencia o los virreyes. DOMÍNGUEZ COMPANY, F.: *Ordenanzas Municipales Iberoamericanas*. Madrid-Caracas. Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal. Instituto de Estudios de la Administración Local. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1982, p. 4

verá magnificada por las dificultades de circulación que presentan los caminos en los primeros momentos de la instalación española, porque al igual que en la Edad Media peninsular se unieron dos fenómenos importantes en la construcción política de la urbe, la dispersión de las poblaciones y la amplia autonomía.

Para algunos autores esta conjunción es el origen de la fortaleza que presenta la autonomía legislativa municipal, aunque mantienen que dicho fortalecimiento sería involuntario, pues nacería como producto de una necesidad. Por nuestra parte, y sin negar la posibilidad de que se trate de una situación que se alimentaba espontáneamente, entendemos que, en cierta medida, estuvo basado en la certeza que aportaba el conocimiento histórico del devenir urbano en la metrópoli, a modo de compendio de corpus normalizadores. Lo cual, que duda cabe, les alumbraba al sentar las bases de la futura gestión municipal, pues no ignoraban que, en los años inmediatamente anteriores al descubrimiento, es decir, a finales del siglo XV, la intervención regia había disminuido preocupantemente las cotas de autonomía local en el reino de Castilla. Pero en aquellos nuevos asentamientos la Corona estaba lo suficientemente lejos, y, por otro lado, aún no existían centros de intermediación de dicho poder real. Todo ello permitió regular la vida local por medio de un ordenamiento conciso y ajustado a la resolución de las dificultades inherentes a la compleja situación de los primeros tiempos, que resultó el reflejo de la tradición, la consuetudo y la normalización anteriores junto con un conjunto de disposiciones legales novedosas ajustadas al tiempo y al lugar.

Pero mientras esto ocurría en tierras americanas, en la metrópoli el sistema municipal participativo languidecía sin visos de recuperación, sobre todo después de los trágicos acontecimientos derivados del alzamiento comunero, acabado el cual se frustraron muchas ilusiones de continuidad asamblearia, que, si bien es cierto se hallaba mermada, después de estos hechos se diluyó sin esperanza.

El municipio americano muestra la interesante condición de ser de realengo, y muy excepcionalmente de señorío, lo cual aportó a su desarrollo unas señas de identidad diferenciadoras, aunque, como bien se conoce, la práctica cotidiana discurrió por caminos ajenos a lo presupuestado por la Corona. El cabildo y las leyes propias son un claro ejemplo de antropofagia mutua, el primero sustentado por la ley, es, a su vez, alimento de esta, puesto que del mismo surgen los acuerdos que se verán plasmados como normativa que contiene el espíritu de la ciudad. El municipio se presenta como hijo legítimo de la colonización, pues aquella necesitaban con urgencia el nacimiento de múltiples asentamientos para consolidar la conquista. De que forma se puede dotar de consistencia territorial a los triunfos por las armas, sino abriendo una vía a la permanencia por medio de la repoblación. De este modo se repetía, como se ha insistido, el esquema hispano de la reconquista con el establecimiento en las tierras recién dominadas de un cierto caudal humano que garantizara la permanencia de lo expugnado. Sin olvidar otros aspectos, con la utilización continuada de una alternativa previamente experimentada, la llamada a los metropolitanos que tuviesen en su ánimo atravesar los mares para instalarse en el Nuevo Mundo, bien por espíritu aventurero, de mejora económica, o por comenzar un inédito periplo en sus vidas, se tornaba más atractiva porque desde el principio

se trasladaban a un espacio habitable con unos intereses y preferencias en la vida cotidiana que les recordaba, aunque exiguamente, lo que ya conocían²⁰.

Respecto al terreno habitado, aunque al comienzo, predominaron las razones urbanísticas convencionales en toda conquista, como la funcionalidad defensiva o los intereses comerciales, acabaron primando los criterios lógicos de espacio: habitación-comunicación. Así, muchas de las flamantes villas y ciudades se erigieron siguiendo la propuesta aristoteliana de levantar el trazado de sus calles en forma de damero, aunque sin olvidar, claro está, la influencia que los ordenamientos locales tuvieron en la disposición urbanística de las mismas. Como norma general las ciudades se desarrollaron alrededor de un centro selecto que englobaba la catedral o iglesia principal junto al cabildo y otros edificios públicos. De este modo, en la plaza principal tanto se acogían las celebraciones profanas o religiosas como se realizaban los mercados. De cualquier forma la obsesión normativa de los Austrias llevó a Felipe II a promulgar unas ordenanzas sobre la forma de urbanismo que debían tener todas las ciudades que se fundasen a partir de aquel momento. El patrón era muy claro porque se optaba por la planta rectangular hipodámica que siempre había dado buenos resultados²¹.

La ciudad fue el mayor exponente centralizador de la sociedad colonial, sobre todo por la mezcla humana que se favorecía debido al trasiego social, económico o político que se representaba en todo momento en aquel gran escenario, donde cada día actuaban cualesquier actores de los diferentes grupos urbanos. Algunas de estas urbes tuvieron el privilegio de ser a la vez la sede de todo el poder colonial religioso y civil, gracias a lo cual sus cabildos dispusieron de mayor poder al concentrarse en ellas todas las élites económicas, jurídicas, religiosas, militares e incluso educativas por ser asiento de los centros educativos superiores. Una preeminencia que conllevaba todo tipo de privilegios que hacían que la vida no sólo fuese más cómoda sino que el poder de su cabildo aumentase en razón del prestigio de los centros de población.

Por lo tanto el desarrollo de la normativa era mayor cuanto más crecían los enclaves urbanos, lo que llevaba consigo en la mayoría de los casos, la dispersión de las citadas regulaciones, ya que dichas leyes aparecían vehiculadas en una variopinta documentación emanada por el cabildo e igualmente, en otras tipologías ajenas al mismo, muy difícil de recopilar. Desde los asuntos vitales a las cuestiones más banales, pero asimismo necesarias para desenvolver con relativa facilidad aquellos abigarrados sistemas urbanos, eran tratados sin el menor complejo. Se puede asimismo afirmar que no les dolieron prendas ante las habituales mutaciones en la letra y el espíritu de la ley, producidas por las cambiantes necesidades de los municipios, que a veces llegaban a producir una reforma generalizada de su conte-

20 “*Que se hagan las paredes de las casas de tapias al modo de Castilla...*” En: Instrucción del Virrey de Nueva España al alcalde Mayor de Michoacán para que verifique el traslado de la población indígena en 1601. Disposición 7ª sobre: “Las medidas de los solares que se han de dar a los indios”. Publicada por SOLANO, Francisco de.: *op. cit.*, pp. 5-6.

21 Felipe II. “*Ordenanzas de descubrimiento, nueva población y pacificación de las Indias*”. 1578.

nido. Dichos contenidos, obviados los consecuentes localismos, se pueden asumir como conjuntos similares, puesto que las necesidades comunes ocupaban la mayor extensión del espacio normalizador.

Esta costumbre de legislar sobre problemas concretos daba lugar a un sinnúmero de concisas normativas sin cohesión que resultaban difíciles de organizar ante cualquier intento de formación de un corpus de disposiciones de carácter general. Este efecto dispersivo, que llevaba anejo un efecto de inoperancia codificada, se pretendió corregir con disposiciones recopilatorias que fueron promovidas en muchas poblaciones desde los primeros momentos. Nueva Cádiz, ciudad de México o San Juan de Puerto Rico se pueden destacar por sus recopilaciones que, en buena lógica y las más de las veces, no dejaban de ser unos conjuntos de las disposiciones anteriores que se habían ido dictando desde el momento de su fundación.

Sería hacia mediados del siglo XVI cuando se dio facultad formal a los cabildos para que pudiesen dictar sus propias normativas. En realidad estas leyes dejaban patente una certeza que se venía dando desde los primeros momentos en cuanto se quería solucionar con normas, en general concretas, aquellos asuntos que se suscitaban en el diario devenir de la población, aunque siempre bajo la aprobación de las recién constituidas Audiencias Reales²². Las Audiencias Reales pasaron de este modo a ser veedores de las ordenanzas que se iban resolviendo en dicha institución. La Orden Real de 1548 fue el comienzo de una serie de disposiciones sobre ordenamiento local que continuarán a lo largo del gobierno de los Austrias y con posterioridad de los Borbones. Así, en las disposiciones que sobre el desarrollo de la normativa municipal se hicieron en 1596 se hace mención expresa sobre la vigilancia que los alguaciles mayores de las audiencias deben llevar a cabo para el control de buen gobierno de villas y ciudades²³.

Al igual que en los primeros momentos del avance repoblador hacia las extremaduras aquellos lugares que iban naciendo en el nuevo mundo, gozaban de ciertas ventajas que permitían su desarrollo vital. Durante el reinado de Felipe II se redactaron unas Normas de Población en las que se reconocía y destacaba la figura del descubridor como garante de la gobernación de la tierra anexionada. Esta disposición llevaba implícito el ejercicio palpable de la influencia del conquistador para dictar ordenamientos de carácter municipal. De modo que se puede constatar que ciertas autoridades íntimamente relacionadas con los municipios, pero ajenas al gobierno del cabildo, tenían una amplia potestad normativa. A modo de aquellos primitivos fueros y cartas de población o de las posteriores ordenanzas, las normas urbanas coloniales se hicieron en nombre del señor natural de la población, en este caso el rey, al que se nombra específicamente aludiendo al poder y facultad que otorgaba a estos señores de la guerra que garantizaban por la fuerza la continuación del sistema. Entre las múltiples justificaciones que aquellos autores dejaron en los preámbulos de sus regulaciones destacan las alusiones que se hacen a los “*Capítulos de corregidores*” que se habían propuesto por los Reyes Católicos durante el año

22 Ley XXXII. Título I. Libro II. Real Cédula (1548).

23 De Felipe II. Ley IV. XX. Libro II. (1596).

1500 para el control de las localidades castellanas²⁴. El preámbulo representa la justificación literaria, basada muchas veces en hechos remotos, de algunos hechos documentados. Resulta curioso como el preámbulo siendo un aspecto habitual en los documentos de cierta solemnidad latinos y romanceados de la Edad Media, reaparezca en la documentación de referencia.

Siempre que se divulgaba un ordenamiento, el corpus jurídico se razonaba por la gran necesidad que se tenía del mismo. No importaba si el autor era un conquistador, un cabildo cualquier o, incluso, el propio rey. El hilo conductor del discurso aducido en su justificación pasaba por el bien de los súbditos, destinatarios finales de lo contenido del conjunto de normas. Algo previsible, como se vio en páginas anteriores, en tanto que en los siglos tardomedievales castellanos se hacían similares alusiones como motivo de la redacción y puesta en práctica de algunos conjuntos normativos concejiles.

Se viene manteniendo que el principio normativo fue la guía de la vida urbana en los territorios americanos. Poco cuesta sostener esta aseveración si se echa una leve mirada a las diferentes agrupaciones legislativas locales que se han conservado. Siguiendo las ya profusas publicaciones sobre colecciones de ordenanzas de la Hispanoamérica colonial se pueden alcanzar una primera conclusión que pasa por la agrupación de las normas en grandes conjuntos que seguirían el itinerario de lo presupuestado para las ordenanzas medievales: De buen gobierno, de régimen interior y de regulación económica.

El primer grupo, abarcarían las regulaciones sanitarias, las de carácter social, las tocantes a los diferentes gremios, y como no, las medidas de orden público. Para ejemplificarlo sin extendernos demasiado, se han tomado algunas normas de mercados y orden público de algunas ordenanzas elegidas al azar, las de Nueva Ciudad de Cádiz de 1538, y la Ciudad de Santiago de Guatemala de 1565. Por lo que se refiere a la regulación del comercio se puede leer en la primera de las citadas:

*“... por quanto que la miel e aceite e vinagre que viene de Castilla tapado en sus vasijas, viene falto e mal acondicionado, se manda que ninguna persona venda la dicha miel... so pena de tres pesos de oro cada vez que lo contrario fiziere...”*²⁵

*“... que ninguna panadera ni otra persona sea osada de vender pan coçido nin vizcocho sin que primero le sea puesto por los dichos diputados, nin abrir pipa de harina para amasar... sin que primero los dichos diputados lo vean si es harina de amasar o no... e quien lo oviere amasado pague de pena tres pesos...”*²⁶

El orden ciudadano fue ampliamente tratado en todas sus vertientes, tal como se puede ver en este ejemplo de amplia connotación religiosa:

²⁴ En el capítulo XVII de las mismas se recoge: *“que vean las ordenanças de la dicha çibdad, villa e partido que fuere a su cargo...”*

²⁵ *Cedulario de la monarquía española relativo a la isla de Cubagua (1523-1550)*. Fundaciones Boulton y Mendoza, 2 tomos. Caracas, 1969. Domínguez Company, F.: *op. cit.*, pp. 49-58.

²⁶ *Idem*. p. 55

“... que qualquier persona que los domingos e fiestas de guardar fuere tomado por las calles en tanto que se celebran los ofiçios divinos e misa mayor sean llevados a la carçel pública y estén en ella tres días e paguen de pena por cada vez un peso de oro...”²⁷

o en este otro que hace alusión a la tenencia de armas:

“... que persona alguna, estando en cabildo o audiència, non entre con armas so pena de las aver perdido...”²⁸

Y por lo que respecta a cuestiones referentes a la vida cotidiana se llegan a normalizar aspectos harto curiosos:

“... que delante de los bueyes e carretas que anduvieren por esta çiudad, vaya una persona delante de los dichos bueyes, so pena de dos pesos...”²⁹

Resulta interesante contemplar como desde los primeros momentos se establecieron una serie de medidas que regulaban la actividad de los esclavos negros por la problemática que podía derivar de las actuaciones llevadas a cabo fuera de sus ocupaciones habituales y la consiguiente alarma social a que daban lugar. Por medio de la lectura atenta de estas ordenanzas se presentan como personajes curiosos, pues, siendo esclavos, mantienen un sistema de vida arbitrario que obliga a que se dicten normas para evitar que sojuzguen a los naturales de la tierra, los amerindios, que de este modo se presentan como los más desfavorecidos de la escala social de las citadas colonias.

Las ordenanzas procuraron, en toda ocasión que les fue propicia, que los indios estuviesen protegidos dada su proverbial inocencia en algunos aspectos de aquella nueva situación que les desbordaba, pero sobre todo en lo que incumbía al trato comercial.

Entre los múltiples ejemplos que se podían aducir destacaremos los siguientes:

“Otro sí porque de andar los negros y negras por el tranges a tratar y contratar con los indios, viene daño y desasosiego a los naturales porque les roban y toman lo que tienen, ordenamos y mandamos que ningún esclavo, negro ni negra, ni otro pueda entrar a contratar ni contrate con los dichos naturales en el trange ...”³⁰

27 *Ibidem* p. 55

28 *Ibidem* p. 55

29 CHINCHILLA AGUILAR, E.: *El ayuntamiento colonial de la ciudad de Guatemala*. Editorial Universitaria. Guatemala, 1961. DOMÍNGUEZ COMPANY, *op. cit.* pp. 79-92.

30 Ordenanzas de la Ciudad de Santiago del Nuevo Estremo. GAY, Claudio.: *Historia Física y Política de Chile*. Tomo I. *Documentos*. Santiago. 1884. DOMÍNGUEZ COMPANY, *op. cit.* pp. 111-126

En los ordenamientos que Francisco de Toledo, virrey de Perú, hizo en la ciudad de Cuzco en el año 1572, acerca de ciertas cuestiones referentes a los agravios que recibían los indios en el beneficio de la coca.

*“Item mando que ninguna persona quiete a indio alguno su manta para cubrir los cestos de coca, ni por prenda, so color de decir que se huiría... so pena de veinte pesos”*³¹

*“Item porque aconteçe que muchas veces saliendo los indios que entraron alquilados a los Andes, algunos españoles, mestizos, mulatos, y negros les hace por fuerzas llevar cargas y dejar sus quipes y cargas propias en el camino, ordeno y mando que el corregidor tenga mucho cuidado de castigarlo y ejecutar en las tales penas contra los que cargan indios, con mucho rigor...”*³²

*“... por quanto una de las causas más perjudiciales a esta república son las borracheras y juntas que hacen los indios los domingos y fiestas y algunas vezes de ordinario ... porque mueren muchos y gastan quanto tienen en beber y les falta después la comida en mejor tiempo...”*³³

Aparece repetidamente la figura del indio como el objetivo de todos los desafueros posibles, tanto por los conquistadores, desde su privilegiada posición, como del resto de los componentes de la escala social colonial: mulatos, mestizos e incluso los propios esclavos negros. Las fuentes documentales nos avisan de la gran preocupación que hubo tanto en la corte española como en el poder delegado por la protección de los súbditos autóctonos, tal como se puede leer en el título XXI de las ordenanzas que para la ciudad de Cuzco dictó, tal como se vio, el virrey Toledo el 18 de octubre de 1572.

El sentimiento de la Corona por no permitir que esta situación se prolongue por más tiempo se extiende a todos los nacidos en la tierra y termina ordenando que nadie haga chicha para vender, ni tener taberna en sus casas, bajo penas que oscilaban desde los cincuenta pesos, si era español el causante de estos atropellos, hasta los doce pesos y cien azotes, si fuese esclavo negro.

Respecto al mundo económico que se desarrollaba en el espacio urbano, y sin el ánimo de profundidad que corresponderá a futuros trabajos, se puede hacer hincapié en la completa vigilancia que se imponía a la actividad financiera y mercantil que discurría en las poblaciones. De entre la multitud de normas que servían para

31 Ordenanzas de la Ciudad de Cuzco. (1572). URTEAGA, Horacio y ROMERO, Carlos.: *Fundación española del Cuzco y ordenanzas para su gobierno*. Lima, 1926. LEVILLIER, Roberto.: *Gobernantes del Perú. Cartas y Papeles*. Madrid, 1925. DOMÍNGUEZ COMPANYY, *op. cit.*, pp. 127-221.

32 *Idem*

33 *Ibidem*

regular estas operaciones es significativo destacar una que hace referencia a un oficio conocido en Castilla profundamente desde hacía siglos: el de los regatones.

Los revendedores fueron una de las graves preocupaciones de los concejos castellanos medievales que siempre procuraron el control de la intervención de dichos regateros en los procesos de compra-venta. Los gobiernos municipales consideraron un principio esencial para el buen desarrollo de las actividades mercantiles en los mercados medievales la prohibición de la reventa de cualquier producto. Pero a pesar de la persecución obstinada que estos revendedores sufrieron por parte de las disposiciones concejiles, siguieron insistentemente en su ánimo de hacer llegar a los moradores de las urbes aquellos productos que por ciertas circunstancias eran difíciles de conseguir en el mercado cotidiano. Los regatones aprovechando la demanda extramercantil llegaban a obtener copioso beneficio. El negocio de los regatones se fundamentaba en la venta a deshoras, sobre todo por la tarde; o en la posesión de productos agotados o poco factibles de encontrar. De este modo se entiende que se procurase, entre otras cuestiones, garantizar por medio del control de estos personajes los precios puestos a coto por la oficialidad municipal y, tal vez, la mejor manera fuese la obligación de celebrar todas las transacciones comerciales en el mismo lugar donde se asentaban los puestos de venta.

En las Ordenanzas de la Ciudad de los Reyes de 1594 se llegaron a dictaminar diecisiete normas referidas a estos personajes, algunas de las cuales hacen referencia a lo indicado hace unas líneas:

“El comprar y vender mantenimientos fuera de la alhóndiga ó lugar señalado por el alcalde y diputados, es prohibido...”³⁴

En la normativa guatemalteca de 1565 se puede ver que mantienen similares propósitos para el abastecimiento de los ciudadanos:

“Ordenamos e mandamos que por quanto en esta çiudad los mercaderes venden drogas como açibar, trementina, atriaca, inguentes, ruibarbo, y otras cosas tocantes a medicina, las cuales por no saber si son buenas o malas, en lugar de provecho, hacen daño... que no se venda so pena el que esto hiciese de treinta pesos de oro.”³⁵

Finalmente no es de menor importancia el conjunto normativo que hace referencia al régimen interior de los cabildos. Entre estas destacan las que hacen mención a los oficios públicos, los nombramientos, las funciones que llevan a cabo, la actividad del propio regimiento, reuniones y asistencia a las mismas, entre otros variados

34 Ordenanzas para la Ciudad de los Reyes (Lima). Ordenanza 42. Editadas en Libro de Cabildos de Lima (1593-1597). Volumen XII, y en DOMÍNGUEZ COMPAÑY, F. *Ordenanzas Municipales Hispanoamericanas*. Madrid-Caracas, 1982., p. 267.

35 CHINCHILLA AGUILAR, *op. cit.*

aspectos, que asimismo se pueden contemplar en el ordenamiento de Cuzco, donde entre múltiples aspectos se trata de la elección de los alcaldes y oficiales del cabildo de esta ciudad, el oficio y obligación del ayuntamiento, del oficio de escribano de cabildo y guarda de las escrituras que están a su cargo.

“... que el primer día de año nuevo, habiendo oído primero una misa del Spiritu Santo, se haga por el Cabildo, Justicia, y Regimiento la elección de dos alcaldes, por el orden que hasta aquí se ha hecho..... por quanto converná algunas veces sacar alguna provisión para la presentar en algún negocio de pedimiento de partes o de ofiçio, o alguna de las ordenanzas susodichas, ordeno y mando: que en poder del escribano del cabildo esté un libro en que estén sacadas y abtorizadas todas las dichas provisiones y cédulas...”³⁶

Si nos alejamos de las lógicas analogías y diferencias que se producen por la situación geográfica o por la divergente cronología se encuentran en casi todos las poblaciones una serie de disposiciones similares con los que intentaban subsanar y regular los problemas recurrentes en el gobierno de las urbes americanas. Algo similar a lo que sucedía en la metrópoli y había venido desarrollándose en la Baja Edad Media hispánica, es decir, ante parecidas dificultades, respuestas análogas.

REFLEXIONES FINALES

La concepción italiana sobre derecho local, cimentada en la confirmación de los estatutos locales por la propia justicia natural, camina lejana del desarrollo efectivo en la imposición de la normativa en los reinos cristianos peninsulares, pero deja prendida la idea de que la autonomía de las poblaciones esta relacionada con la capacidad de generar su propio ordenamiento, por medio de pautas que gocen, en un estadio más avanzado, de la misma naturaleza que las normas estatales³⁷.

En la Península Ibérica, el asentamiento musulmán supuso la desaparición de la estructura político administrativa del reino visigodo lo cual dio lugar a un vacío político. La inmensa fractura del edificio institucional ocurrida tras la invasión musulmana significó, en primer lugar, el desconcierto con el consecuente desorden, y a continuación, el camino de la lentísima reconstrucción política hacia la concepción de estado. Los reinos cristianos resultantes del tesón reconquistador procedieron lentamente a la reconstrucción de la vida social. Dicho camino conllevó el renacimiento de los poderes legislativos. Las concesiones otorgadas por reyes y señores en aras del afán repoblador del yermo en que se habían transformado ingentes extensiones de tierra se representó por medio de los documentos repobladores

³⁶ Ordenanzas de la Ciudad de Cuzco. (1572). URTEAGA, Horacio y ROMERO, Carlos.: *op. cit.* LEVILLIER, Roberto.: *op. Cit.* DOMINGUEZ COMPANY, *op. cit.*, pp. 138 y 148.

³⁷ Como brillante resumen de todas las teorías propuestas por la escuela italiana: GROSSI, P.: *L'ordine giuridico medievale*. Roma, 1995. Hay edición en español: *El orden jurídico medieval*. Madrid, 1996.

que otorgaban un carácter oficial a un proceso que en el fondo era eminentemente popular. Dichos documentos eran la imagen de un derecho privilegiado que se entregaba a cambio de una serie de servicios que debían prestar los vecinos de los lugares forales. Repoblación de frontera con sus correspondientes privilegios y obligaciones. Un proceso histórico que dará paso a unos fenómenos que ilustraran la convivencia de los siglos posteriores.

Las normalizaciones de las nuevas poblaciones cristianas que tuvieron lugar durante la Edad Media por medio de los fueros y cartas pueblas, quedaron obsoletas con el paso del tiempo ya que no permitían el desarrollo normativo de algunos aspectos particulares y por lo tanto no recogían todas aquellas circunstancias que iban añadiéndose a la vida cotidiana como resultado de la mejora de la vida económica y social de los concejos y su correspondiente complejidad administrativa. En esta situación de crecimiento estará el germen de nacimiento de unas disposiciones que en realidad desarrollaron los fueros y cartas pueblas y que permitieron, una vez rota la estanqueidad de la ley primitiva, alimentar la vida administrativa, económica y judicial de los poblamientos por medio de la producción constante de normas³⁸. Esta aparente capacidad auto normativa de los concejos que se lleva a cabo durante el periodo final del medievo será corregida por la lenta, pero inexorable, recepción del derecho común, esponja de pluralidades y representante inequívoco del poder real. Este espacio temporal viene manifestado normativamente por las ordenanzas municipales, mezcla de autogobierno y de control de las instancias superiores, señorial y real. La pujanza de este último dominio se hará manifiesta en muchos de los conflictos urbanos que se generen en el siglo XV. En definitiva se trata de un claro avance de un poder real representado por el aparato administrativo central.

La ordenanza reducía la actuación genérica de los fueros y cartas de población pero le proporcionaba una mayor especificidad, lo que otorgaba, como se ha apuntado, la posibilidad de resolución de pequeños problemas cotidianos cuyo desenlace permite la continuación de la vida local. Lo cual no significa que el derecho local ordenancista por este afán puntualizador en lo particular se difuminase en lo universal. Asimismo no se debe entender que el agotamiento de los fueros suponía el toque de salida hacia una nueva legislación municipal que anulase su presencia, pues los municipios necesitaban ambas jurisprudencias: la regulación auto proporcionada y aquella otra que dimanaba de instancias más elevadas, en muchas ocasiones como actuación general para un conjunto señalado de poblaciones. El concejo nunca tuvo la prerrogativa de la exclusividad en la emisión de normas, e incluso había una prelación que se debía respetar, pues si alguna ley promulgada por el cabildo contradecía las disposiciones generales de la Corona o señor natural, indudablemente no era autorizada por dichos poderes.

38 Un análisis pionero sobre la normativa municipal se puede ver en: LADERO QUESADA, M. A., y GALÁN PARRA, M.I.: "Las ordenanzas locales en la Corona de Castilla como fuente histórica y fuente de investigación (siglos XIII-XVII). *Anales de la Universidad de Alicante*, (1982), PP. 221-243.

Hubo pues, una coexistencia eminentemente pacífica entre las disposiciones señoriales y reales por un lado y las ordenanzas concejiles por otro, que daría paso lentamente al predominio de estas últimas. El crecimiento exponencial de los centros de población dificultaba la capacidad de la cancillería real de regular asiduamente todas las actuaciones municipales. De este modo se dio un trazo de libertad, de un modo encubierto al comienzo, y más desveladamente con posterioridad para que los lugares de vecinos tuviesen sus propias ordenanzas y costumbres, siempre, claro está, dentro de la vigilancia estricta de los poderes responsables. Se puede concluir a este respecto que las ordenanzas medievales a pesar de su importancia, ni fueron las primeras disposiciones jurídicas con las que contaron los concejos peninsulares, ni anduvieron solas el camino de la legislación municipal desde la erección de los lugares de repoblación como núcleos administrativos, comerciales y defensivos hasta la Edad Moderna.

A fines del siglo XV se pueden distinguir dos vías de actuación basadas en el origen de la elaboración de las ordenanzas locales: autonomía local e intervencionismo regio. La primera proposición, sin dejar de ser correcta, presenta una realidad desviada, puesto que muchos de los ordenamientos propuestos por los cabildos bajomedievales para su administración obedecían a disposiciones dictadas o matizadas por el corregidor como representante de la monarquía dentro del consejo. Es decir, se asiste a la asunción del control concejil indirecto por medio del visado de la norma por el corregidor, sobre todo durante el reinado de los Reyes Católicos, antes de pasar a la aprobación definitiva del Consejo de Castilla. ¿Se puede hablar ante estos hechos de autonomía local absoluta para esta época? Está claro que no, como mucho se podría admitir el concepto de autonomía dirigida. En segundo lugar se planteaba la opción de una intervención regia directa. Este es el caso planteado en muchas de las ordenanzas aprobadas directamente por los monarcas, en especial, por los Reyes Católicos en una búsqueda interesada en el control de las ciudades y villas de sus reinos.

Finalmente, no se debe olvidar que la llegada de los españoles a las tierras ignotas de la futura América facultó la creación de un nuevo mundo alejado de todo lo conocido hasta entonces, a uno y otro lado del océano Atlántico. Se abría la puerta a unos caminos no recorridos en la constitución de modelos sociales, políticos, económicos y culturales. Europa, el viejo continente, paso obligado de todas las culturas, podía entrar por los espacios abiertos por los viajeros castellanos en busca de misteriosos horizontes que alcanzar. El mayor activo de los castellanos pasaba por la conjunción real de todos los habitantes, autóctonos y recién llegados, y la creación de espacios, núcleos urbanos, donde aposentarlos juntos. Pero en ningún caso se debe ignorar la influencia de siglos de experiencia urbanística que los colonos tenían a su alcance, aunque la situación que nacía no hacía presagiar el uso de copias.

La sociedad pluricultural por la que apostaron los conquistadores dio las pautas para la construcción de la base de aquella gran pirámide del desarrollo conquistador: la ciudad. En efecto, la ciudad, marco referencial de cualquier proceso desarrollista, aparece como ejemplo vivo que se auto alimenta para seguir engendrando nuevos

asentamientos. Al igual que los grandes imperios de la antigüedad, la idea de comunidad ideal lo representaba el conjunto de los territorios, pero se alimentaban social y culturalmente de la ciudad. El nuevo mundo no se libró de la polémica secular ciudad-imperio. La ciudad colonial americana representaba la energía que mantenía el imperio. Es por ello que el urbanismo de la ciudad nueva no debía ser solamente un lugar para vivir sino el arquetipo del futuro.

Se tenía que construir una sociedad nueva en aquellas lejanas provincias ultramarinas. No hubo, en el tiempo primigenio de la colonia, innovaciones legales de calado respecto a los procedimientos metropolitanos anteriores. En el imperio hispánico, la ciudad, tanto la metropolitana como la colonial cumplía la función de comunidad que agrupaba los diferentes sistemas sociales (justicia, iglesia, administración) que conllevaban el control de los ciudadanos, es decir, de los súbditos. Por ello, la ciudad como intermediaria del poder imperial necesita ser controlada por el Estado, que se reserva entre otras cuestiones, al igual que había hecho la Castilla tardomedieval, los cargos de regidores con nombramiento directo del Rey. La sociedad urbana estuvo implicada desde el nacimiento del edificio político-social americano, no sólo en las actuaciones, sino en la legitimación del pensamiento que las creó.

A modo de colofón se puede hablar de las posibilidades de estudio que presentan las diferentes manifestaciones del derecho local, aún reconociendo que se está en el comienzo de un largo camino que deberá contar, ineludiblemente, con el conocimiento de la mayor cantidad de fuentes que permita un análisis comparativo del desarrollo de la gestión cotidiana de las urbes. Tal como sostiene el profesor Ladero Quesada, una de las vías de análisis de los concejos y cabildos pasa por el mejor conocimiento de los fines principales que persiguen las ordenanzas³⁹. En primer lugar, la *“preservación del término y recursos de la localidad a favor de los vecinos de la misma”*. En segundo, el *“bien común”*, que pasa por una correcta actuación de los órganos institucionales y sus correspondientes oficiales que actúan a modo de instrumento controlador de la vida urbana para velar por la calidad de la misma. En este apartado serían tantas las posibilidades de estudio como la dispersión dispositiva que cubren, desde la organización del cabildo, su funcionamiento, la justicia municipal, los escribanos del concejo, alcaldes, y otros muchos oficios y oficiales del mismo. Igualmente se podrían rastrear los bienes de propios y las oportunidades de allegar fondos en el mantenimiento del gasto capitular. Sin olvidar otros aspectos económicos, no sólo comunales sino particulares, se abren perspectivas en los semblantes que envuelven el ámbito de la vida concejil: urbanismo, higiene, sanidad, espectáculos, acontecimientos festivos, abastecimiento, mercados y, además todos los correspondientes controles que sufría la norma en el consecuente perfeccionamiento legislativo, momento de máxima debilidad de la misma por su exposición a la censura.

39 LADERO QUESADA, M.A.: Las ordenanzas locales. Siglos XIII-XVIII. *En la España Medieval*. 21 (1998), pp. 294-337.

Muchos caminos hacia un único destino, el entendimiento profundo de nuestras poblaciones históricas, y que mejor fórmula para lograrlo, que el estudio sosegado de la normativa municipal, sea de iniciativa comunal o institucional externa, que servirá de guía para reconstruir el origen y florecimiento de las urbes, su vida cotidiana, la forma de organización de aquellas sociedades, la gestión económica que ejercieron, en definitiva, el conocimiento de los ritmos vitales de un mundo nuevo, pero viejo a la vez, porque representa más allá de las diferencias geográficas o meramente formales, nuestro pasado común.