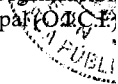


Monografías CIVITAS

Directores: Manuel Alonso Olea, Rafael Calvo Ortega, Luis Díez-Picazo, Eduardo García de Enterría, Jesús González Pérez, Aurelio Menéndez, Juan Montero Aroca, Gonzalo Rodríguez Mourullo, Rodrigo Uría y Gustavo Villapalos.

ENRIQUE ORDUNA REBOLLO
Secretario General adjunto de la Organización
Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (O.I.C.I.)



DEMOCRACIA DIRECTA MUNICIPAL CONCEJOS Y CABILDOS ABIERTOS

Presentación
Francisco VÁZQUEZ VÁZQUEZ
Presidente de la Federación Española
de Municipios y Provincias.
Alcalde de La Coruña

Prólogo de
Ramón MARTÍN MATEO
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Alicante



FEDERACION ESPAÑOLA DE
MUNICIPIOS Y PROVINCIAS
Sección Española del Consejo
de Municipios y Regiones de Europa



EDITORIAL CIVITAS, S. A.

Presentación	13
Prólogo	15
I. INTRODUCCION Y PLANTEAMIENTOS	21
Capítulo I.—ORÍGENES DEL CONCEJO ABIERTO	
A) LA REPOBLACIÓN HASTA EL VALLE DEL DUERO	28
B) EL CONCEJO ABIERTO EN LAS ALDEAS	30
C) EL CONCEJO ABIERTO EN LAS CIUDADES	35
a) <i>León</i>	36
b) <i>Zamora</i>	38
c) <i>Burgos</i>	38
d) <i>Valladolid</i>	40
D) LA REPOBLACIÓN ENTRE EL DUERO Y EL TAJO. LA APARICIÓN DE LOS GRANDES CONCEJOS	44
E) CONCEJO ABIERTO Y FUEROS	46
F) LA EXISTENCIA DE UN DERECHO MUNICIPAL	54
Capítulo II.—LA CRISIS DEL CONCEJO ABIERTO	
A) EL CÓNCEJO REDUCIDO	58
a) <i>León</i>	60
b) <i>Burgos</i>	62
c) <i>Salamanca</i>	64
d) <i>Madrid</i>	65
e) <i>Oviedo</i>	68
B) CABALLEROS VILLANOS Y CONCEJOS	70
C) EL REGIMIENTO Y LA APARICIÓN DEL AYUNTAMIENTO	74
a) <i>León</i>	78
b) <i>Burgos</i>	80
c) <i>Madrid</i>	82
D) EL OCASO DE LA AUTONOMÍA LOCAL: LOS CORREGIDORES	84
Capítulo III.—CONCEJO ABIERTO Y ORDENANZAS MUNICIPALES	
A) LAS ORDENANZAS MUNICIPALES COMO FUENTE DEL DERECHO LOCAL	88

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, ni su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

Copyright © 1994, by Enrique Orduña Rebollo
 Editorial Civitas, S. A.
 Ignacio Ellacuría, 3. 28017 Madrid (España)
 ISBN: 84-470-0372-8
 Depósito legal: M. 22.950-1994
 Compuesto en Fernández Ciudad, S. L.
 Catalina Suárez, 19. 28007 Madrid
 Printed in Spain - Impreso en España
 por Gráficas Rogar, S. A. Pol. Ind. Cobo Calleja
 Fuenlabrada (Madrid)

- B) PRESENCIA DEL CONCEJO ABIERTO EN LOS TEXTOS DE LAS ORDENANZAS. EL CASO DE LA PROVINCIA DE LEÓN 95

Capítulo IV.—OTRAS ORDENANZAS MUNICIPALES EN CONCEJO ABIERTO

- A) SALAMANCA 109
 B) PALENCIA 111
 C) BURGOS 119
 D) SEGOVIA 121
 E) LA RIOJA 127
 F) CATALUÑA 131

Capítulo V.—EL CONCEJO ABIERTO EN LA EDAD MODERNA

- A) EL CONCEJO ABIERTO EN LA LEGISLACIÓN Y DOCTRINA DE LA EDAD MODERNA 140
 B) LA PRÁCTICA DEL CONCEJO ABIERTO 146
 a) *Desmembraciones jurisdiccionales y Concejo Abierto* 147
 b) *Rescate de oficios y Concejo Abierto* 150
 c) *Defensa del patrimonio local y Concejo Abierto* 152
 C) OTROS CASOS DE CONCEJO ABIERTO EN LA CORONA DE CASTILLA .. 153
 a) *Andalucía* 153
 b) *País Vasco* 156
 D) EL CABILDO ABIERTO EN LA AMÉRICA HISPANA 159
 E) LAS REFORMAS DE CARLOS III Y EL CONCEJO ABIERTO 164

Capítulo VI.—EL CONCEJO ABIERTO EN LOS REINOS DE LA CORONA DE ARAGON Y NAVARRA

- A) SISTEMA INSACULATORIO *versus* CONCEJO ABIERTO 170
 B) LOS CONCEJOS ABIERTOS DE ZARAGOZA 172
 C) EL ORIGEN DEL CONCEJO ABIERTO EN CATALUÑA 176
 D) EL OCASO DE LA ASAMBLEA DE VECINOS EN CATALUÑA 180
 E) EL MUNICIPIO CATALÁN DESDE 1716 183
 F) EL CONCEJO ABIERTO EN NAVARRA 185

Capítulo VII.—EL MUNICIPIO LIBERAL Y EL OCULTAMIENTO DEL CONCEJO ABIERTO

- A) LA CONSTITUCIÓN DE 1812 Y LA SOLUCIÓN DE LA CRISIS 195
 B) LA IGNORANCIA INSTITUCIONAL DEL CONCEJO ABIERTO EN EL DEBATE DE 1811-1812 201
 a) *La Comisión de Constitución* 201
 b) *El Discurso preliminar* 204
 c) *El debate parlamentario* 207
 C) LA PERVIVENCIA DEL CONCEJO ABIERTO 212

Capítulo VIII.—LA RECUPERACIÓN DEL CONCEJO ABIERTO EN EL SIGLO XIX

- A) MARTÍNEZ MARINA Y SU CONOCIMIENTO DEL CONCEJO ABIERTO. 216
 B) MUÑOZ Y ROMERO Y LA EDICIÓN DE LOS FUEROS 219
 C) EL RECHAZO DE COLMEIRO 222
 D) MARTÍNEZ SACRISTÁN Y EL CONOCIMIENTO DEL CONCEJO ABIERTO .. 234

Capítulo IX.—LA DEFENSA DEL CONCEJO ABIERTO POR LOS REGENERACIONISTAS

- A) AZCÁRATE Y EL PEQUEÑO MUNICIPIO 242
 B) COSTA Y EL DERECHO MUNICIPAL CONSUETUDINARIO 243
 a) *Asturias* 244
 b) *León* 247
 c) *Burgos* 250
 d) *Otras manifestaciones de J. Costa* 251
 C) MACÍAS PICAVEA Y EL CONCEJO EN EL PROBLEMA NACIONAL 252
 D) LA PERVIVENCIA DEL CONCEJO ABIERTO EN ASTURIAS Y GALICIA. 254
 a) *Asturias* 255
 b) *Galicia* 259
 E) LA REVISIÓN HISTÓRICA DE HINOJOSA ACERCA DEL CONCEJO ABIERTO 261

Capítulo X.—EL CONCEJO ABIERTO EN LOS PROYECTOS DE REFORMA LOCAL 1884-1903

- A) EL PROYECTO DE 1884 267
 B) EL PROYECTO DE SÁNCHEZ DE TOCA DE 1891 271
 C) EL PROYECTO DE MAURA DE 1903 175
 a) *La democracia directa en el proyecto de 1903* 276

Capítulo XI.—PROYECTO DE REFORMA LOCAL DE 1907 Y DEMOCRACIA DIRECTA

- A) LA CONTRADICCIÓN CONSERVADORA 289
 B) SUFRAGIO UNIVERSAL, CONCEJALES CORPORATIVOS Y CONCEJO ABIERTO 291
 C) JUNTAS DE VECINOS Y ASAMBLEAS 297
 D) LA FRUSTRACIÓN MUNICIPALISTA 1909-1912 303
 a) *El Real Decreto de 15 de noviembre de 1909* 303
 b) *El proyecto Canalejas de 1912* 304
 E) LA CONSAGRACIÓN DOCTRINAL DEL CONCEJO ABIERTO EN LA OBRA DE POSADA 306

Capítulo XII.—LA DEMOCRACIA DIRECTA EN EL ESTATUTO MUNICIPAL

A)	LA REFORMA LOCAL DEL ESTATUTO	315
B)	LOS MUNICIPIOS DE CONCEJO ABIERTO EN EL ESTATUTO	317
C)	LAS ENTIDADES LOCALES MENORES	321
D)	EL CONCEJO ABIERTO DESDE LA PERSPECTIVA DOCTRINAL	322
	a) <i>Jordana de Pozas</i>	323
	b) <i>Flórez de Quiñones</i>	324
	c) <i>El Cincuentenario del Estatuto</i>	325
E)	EL CONCEJO ABIERTO EN NAVARRA Y LA APLICACIÓN DEL ESTATUTO MUNICIPAL	328

Capítulo XIII.—LA DEMOCRACIA DIRECTA MUNICIPAL EN EL PERIODO REPUBLICANO

A)	EL CONCEJO ABIERTO EN LA CONSTITUCIÓN REPUBLICANA	338
B)	EL RÉGIMEN LOCAL DE CATALUÑA EN LOS AÑOS 30 Y EL CONCEJO ABIERTO	343
	a) <i>El Estatuto Interior de Cataluña y el Concejo Abierto</i>	344
	b) <i>El «Consell Obert» en la Ley municipal catalana</i>	345
C)	OTRAS PREVISIONES DE CONCEJO ABIERTO EN TEXTOS Y PROYECTOS ESTATUTARIOS DE LOS AÑOS 30	349
	a) <i>Aragón</i>	350
	b) <i>Galicia</i>	351
D)	LA LEY MUNICIPAL DE LA REPÚBLICA	352

Capítulo XIV.—LA DEMOCRACIA DIRECTA MUNICIPAL EN LA LEGISLACION Y LA DOCTRINA DURANTE EL FRANQUISMO

A)	LA SUBSISTENCIA DEL CONCEJO ABIERTO	361
	a) <i>Las restricciones de la Ley de Bases de 1945</i>	362
	b) <i>Los Reglamentos de Organización y Población de 1952</i>	363
	c) <i>El Concejo Abierto entre la realidad y la ignorancia restrictiva legal</i>	365
B)	LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS, PUEBLOS, LUGARES Y ALDEAS EN LA DOCTRINA MUNICIPALISTA: 1946-1976	367
C)	LA EVOLUCIÓN DE LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS 1940-1975	377

Capítulo XV.—EL CONCEJO ABIERTO DESDE LA INSTAURACIÓN DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO

A)	EL PROCESO CONSTITUYENTE	385
	a) <i>Los Estatutos de autonomía y los pueblos, aldeas y parroquias</i>	392

	b) <i>Doctrina y legislación durante el período constituyente</i>	393
	c) <i>La divulgación del Concejo Abierto</i>	395
B)	LOS PROYECTOS DE LEY DE RÉGIMEN LOCAL	399
C)	LA LEY 7/1985 Y LA DEMOCRACIA DIRECTA MUNICIPAL	401

Capítulo XVI.—ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL CONCEJO ABIERTO DESDE 1985

A)	ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL CONCEJO ABIERTO	408
	a) <i>Los municipios de Concejo Abierto</i>	408
	b) <i>El alcalde y la Asamblea Vecinal</i>	409
	c) <i>El número de municipios de Concejo Abierto</i>	412
	d) <i>Entidades de ámbito territorial inferior al municipio</i>	414
B)	LA NECESIDAD DE UNA ORDENANZA GENERAL DE GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DEL CONCEJO	421
C)	LA DEMOCRACIA DIRECTA EN EL DESARROLLO LEGISLATIVO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	423
	a) <i>Navarra</i>	423
	a') <i>Municipios</i>	426
	b') <i>Los Concejos</i>	427
	c') <i>Una consideración sobre las elecciones locales de 1991 en los Concejos navarros</i>	428
	b) <i>Cataluña</i>	429
	c) <i>Otros casos. La Parroquia asturiana</i>	431
	d) <i>Castilla-La Mancha</i>	431

Capítulo XVII.—LA DEMOCRACIA DIRECTA MUNICIPAL EN OTROS PAISES

A)	EL CASO SUIZO	435
B)	EL CASO ALEMÁN	437
	a) <i>Baden-Württemberg</i>	440
	b) <i>Baviera</i>	441
	c) <i>Un caso práctico en Baviera</i>	442
C)	LOS CABILDOS ABIERTOS EN VENEZUELA	444
D)	EL CABILDO ABIERTO EN OTROS PAISES DE AMÉRICA	450
	a) <i>México y el Cabildo Público</i>	450
	b) <i>Guatemala</i>	451
	c) <i>Paraguay</i>	451
	d) <i>Chile</i>	452

CONCLUSIONES	455
--------------------	-----

ANEXOS

ANEXO I: Formulario para la elección de Diputados y Personeros del Común. Año 1778	461
ANEXO II: Ley XXVII de las Cortes de Navarra de 1794 a 1797	469
ANEXO III: Ley LX de las Cortes de Navarra de 1817-1818	473
ANEXO IV: León. Gobierno de los pueblos, democracia directa	475
ANEXO V: Municipios menores de 100 habitantes según el Padrón de 1986 y el Censo de 1991	479
ANEXO VI: Una sesión del Concejo Abierto	501
ANEXO VII: La encuesta sobre el funcionamiento del Concejo Abierto	505

PRESENTACION

El proceso histórico de la organización municipal española presenta junto a condiciones territoriales, económicas y sociales, unas características peculiares cuyo signo más llamativo es el elevado número de municipios que hay en España: más de 8.000, pero de éstos sólo el 25 por 100 superan los 2.000 habitantes. Si a ello unimos la población diseminada que se localiza en aldeas, pueblos, lugares, parroquias, caseríos, etc. y que son varios miles, nos da una idea de las dificultades que debe afrontar el político electo, el servidor público, el estudioso y hasta el ciudadano interesado que quiere profundizar en las razones de tal dispersión.

Cierto que el municipio constitucional, aparecido en 1812 y que llega hasta hoy, tiene poco que ver con el del Antiguo Régimen, pero también debemos reconocer que han perdurado figuras como el Concejo Abierto, competencias, atribuciones, recursos, etc., que no se deben considerar como reliquias ni anacronismos, sino todo lo contrario, pues incluso han producido un derecho consuetudinario reconocido por la doctrina, la jurisprudencia y la misma Constitución.

A la construcción de esta compleja tipología municipal han colaborado los siglos; municipios y concejos, inicialmente producto de repoblaciones y enfrentamientos bélicos, que no impidió la feudalización de parte importante de ellos, pusieron todo su empeño en pertenecer a la jurisdicción real, frente a los señoriales, cuya dependencia estaba sometida a un noble y a sus herederos.

La Constitución gaditana trató de poner fin a esta situación, conseguida plena y permanentemente desde 1836, pero a la vez supuso la aparición de once mil «ayuntamientos constitucionales», remedio para hacer frente al poder señorial que se diluyó desde aquella fecha.

Las crisis económicas y sociales de los siglos XIX y XX, supusieron un proceso de despoblamiento desde el mundo rural a

las urbes de la periferia y excepcionalmente de la España interior (Madrid, Zaragoza, Valladolid); desaparecieron muchos municipios, unos por abandono, los más por agrupaciones impuestas, de dudosa efectividad, pero en muchos municipios, aldeas, parroquias, etc., siguieron practicando el Concejo Abierto o la asamblea de todos los vecinos, para el gobierno de los intereses de la Comunidad local.

Y ésta es la síntesis del riguroso trabajo de Enrique Orduña, sobre la «Democracia directa municipal», realizado en los últimos tiempos y que desde la Federación Española de Municipios y Provincias hemos acogido con todo el interés, no sólo por las cordiales y recíprocas relaciones del autor con la FEMP, sino por la defensa del pequeño municipio que se hace a lo largo de las quinientas páginas del libro, actitudes que no podían ser ignoradas por nuestra asociación municipalista, que defiende los intereses de la práctica totalidad de esos municipios, pequeños por su población pero grandes en su número y conjunto.

La solución de sus problemas no puede afrontarse aisladamente. Aquí no valen las buenas intenciones o las acciones individuales para resolver las dificultades y en definitiva conseguir que sus ciudadanos dispongan de la misma calidad de servicios que los de las ciudades; para ello no existe otra fórmula que una acción conjunta que implique a los diversos poderes del Estado: Administración central, autonómica y local, en la que la FEMP respaldada por sus numerosos asociados desempeñe el papel de interlocutor.

De ahí la gran oportunidad del libro de Enrique Orduña, cuya elaboración ha estimulado la FEMP y hoy coedita con una entidad ius-publicista de gran prestigio como es CIVITAS. En nombre de la FEMP y en el mío propio, reciba el autor nuestra felicitación más cordial, al tiempo que le instamos a que continúe su actividad investigadora en el ámbito de la historia del municipalismo español.

Francisco VÁZQUEZ VÁZQUEZ
Alcalde de la Coruña
Presidente de la FEMP



PROLOGO

Enrique Orduña, reputado historiador de la Administración local y regional, nos ofrece ahora un sólido trabajo, el mejor producido hasta la fecha, sobre las modalidades hoy subsistentes en este ámbito de democracia directa, para lo que el método de investigación retrospectiva que maneja es sin duda imprescindible.

Estas manifestaciones de autogobierno no me son ajenas, largamente he conversado con el autor sobre estos temas desde la época de sus comienzos profesionales en León de donde trajo una gran mujer y una sólida vocación municipalista, expoleada en lo que aquí respecta por el hecho de ser esta Provincia donde se da el mayor número de Entidades territoriales inferiores al Municipio, 1.242 de un total nacional de 3.724. El 36 por 100 de la población provincial, según se indica en la obra allí habitan.

Viví en la inmediatez de estas fórmulas de organización civil en mi época de milicias universitarias en el Pirineo Navarro, donde aún quedaban huellas del «Batzarre», Concejo abierto vasco-navarro, extinguido institucionalmente en el siglo XVIII según Demetrio Loperena, buen amigo que ha producido una magnífica tesis a cuya lectura asistí, sobre el Derecho Histórico y Régimen Local de Navarra, que daría lugar a su obra Historia de Municipio Navarro reiteradamente manejada en este libro.

En la redacción de mi propia tesis doctoral sobre el Municipio alemán, volví a retomar estas modalidades de regimiento local que preceden por doquier al Municipio y es que en realidad estamos en presencia de fórmulas paleomunicipales, anteriores a la aparición del Municipio organizado como señala García Valdeavellano, que dan lugar a que sin mayor bagaje y fundamento ideológico, los miembros de pequeñas comunidades rurales tomen colectivamente las pequeñas providencias que les afectan en cuanto grupo.

Para ello se necesita un clima de libertad exento de las mediaciones atosigantes procedentes de los señoríos exteriores por

lo que resulta lógico el que como, constata de Enrique Orduña, el auge y expansión de este bastión de la democracia local se produzca entre nosotros en el Valle del Duero con ocasión de su repoblación por las comunidades de pastores libres que hicieron España según la convincente tesis de Sánchez Albornoz, que no me parece incompatible con la del fecundo mestizaje que propugnó su sempiterno antagonista Américo Castro.

En estas etapas premunicipales las formalidades son pocas, viene dadas por el sentido común, no por los textos jurídicos, los vecinos se congregan en la anteiglesia, naturalmente a la salida de la misa del domingo, o en sesión especial convocada como aún hoy se hace «a campana tañida». Pero si la Comunidad se ensancha y la economía se hace más compleja es necesario recurrir a otras soluciones.

Ya tempranamente la falta de coincidencia entre los «bono homini» originariamente vecinos propietarios y los residentes determina el inicio de la crisis de la institución y la limitación de los participantes en los Concejos, lo que se traslada al Municipio que toma el relevo en los centros urbanos y comerciales, al estamentalizarse los oficios y dar lugar más tarde a su versión oligárquico-hereditaria en las épocas tardo-medieval y posteriores.

Pero incluso en donde se conserva la democracia directa, se van a plantear casi hasta nuestros días, especialmente en Navarra, la pugna latente entre los miembros de los Concejos con posición económica asentada y los otros vecinos a los que se acusa de perjudicar con su mayor número la buena marcha de la institución, propugnándose el sistema censitorio y la restricción de los votantes.

Los Concejos y Cabildos abiertos se van a enfrentar, como ilustra Enrique Orduña, en la Edad Moderna y Contemporánea, con todos los procesos de ajuste institucional al progreso socioeconómico y con las tendencias racionalizadoras y homogeneizadoras del poder local, pero a la postre van a pervivir y no sólo como una rareza institucional, una suerte de comunidades del terciario social que no han conectado con la evolución generalizada, sino como núcleos vivos que desempeñan una función no desdeñable en el medio rural, protegidos tanto por

el ordenamiento jurídico, caso de la Ley de Bases de 1985, como por el propio sentido común ya que es absurdo y contra-productivo arbitrar fórmulas de regimiento democrático representativo allí donde apenas hay diferencia entre representantes y representados. Sorprende, en efecto, que todavía en 1991 existieran según las informaciones que se aportan en la obra, 797 municipios españoles que venían funcionando bajo la modalidad de Concejo Abierto, identificándose a 2.200 Entidades Territoriales inferiores al Municipio y 58.768 núcleos separados de población, lo que hace preguntarse al autor, si no habrá en la España rural un número de Entidades regidas por el sistema de Concejo Abierto mayor del que pensamos.

No es extraordinario el que se haya llegado a esta situación, ya que el Régimen local huye del uniformismo y es contrario al cartesianismo dogmático, aunque debemos plantearnos ahora como esperablemente las circunstancias del futuro afectaran a la solución de autogobierno que nos ocupa.

La democracia directa parecería coincidir con las contemporáneas inquietudes de intermediación pero, en realidad, el Concejo Abierto no tiene nada que ver con las corrientes, normalmente a un extremo del espectro ideológico, que se suelen identificar con la participación y que tiene un sello netamente urbano. Me he referido a este fenómeno en un reciente libro, señalando que la participación no es una alternativa de las a veces denominadas peyorativamente «democracias formales», calificación utilizada, por cierto, por algunos líderes vecinales que no han logrado vencer en las urnas ordinarias. Se trata más bien de complementos de mecanismos dirigidos a la mejor información de la Administración, a la eficacia en suma de una actuación pública sensible a las demandas populares y a los criterios de los usuarios de los servicios públicos.

Las organizaciones que se abordan en el libro que comentamos tiene escasos efectivos humanos y tareas simples que acometer. Creemos por ello que sus oportunidades se ampliarán ante la previsible constricción de los efectivos del medio rural cuya participación porcentual en la población activa es cada vez menor, lo que afectará particularmente a nuestro país como consecuencia de la retirada de tierras de cultivo impuestas por el PAC europeo.

En cuanto a la ciudad, los Concejos Abiertos tienen poco que aportar como comentábamos a la mejora de la gestión de barrios o sectores urbanos y no digamos a la utópica ambición de contar en general para los procesos de toma de decisiones con la presencia inmediatez del vecindario, lo que sofocaría por cierto cualquier tipo de intento de esta índole.

Pero si cabe trasladar esta solución a circunstancias parecidas a los que se dan en el campo, cual es el caso de las urbanizaciones particulares, que tienen como modelo un hecho no rigurosamente coincidente, el de la división horizontal de la propiedad. Estas comunidades, a las que hace mucho tiempo dediqué un trabajo, aún no disponen de mecanismos de gestión idóneos y necesitan una inyección de derecho público, como bien saben los regidores de los municipios turísticos que ven con consternación cómo se abandona la conservación de estos núcleos y se facilita el escapismo de los residentes insolidarios y fraudulentos. Aquí podría transplantarse con modificaciones la vieja fórmula del Concejo Abierto.

El libro, que no es ni mucho menos un discurso histórico, se ocupa también de la institución analizada en el Derecho Comparado, especialmente en América hispana, donde fue con las Leyes de Indios en la mochila de los conquistadores, y más adelante, como la Comuna de París, sirvió para canalizar el fervor revolucionario e ilustrado que llevó a la independencia al patriciado colonial. En nuestros días este instituto ha tenido una efímera resurrección en Venezuela, impulsada por la mejor doctrina municipalista que allí representa nuestro común amigo Allan Brewer.

Saludo, pues, con alborozo a esta nueva investigación de Enrique Orduña, realizada con rigor y profundidad, y que ilustra sobre la permanencia de una institución, embrionaria en su día del sistema de libertades locales, pero que aún realiza vitalmente una eficaz función para la organización y funcionamiento de pequeñas comunidades rurales.

Alicante, Semana de Pascua, 1994

Ramón MARTÍN MATEO

DEMOCRACIA DIRECTA MUNICIPAL CONCEJOS Y CABILDOS ABIERTOS

I. INTRODUCCION Y PLANTEAMIENTOS

Hace dos décadas, coincidiendo con la incorporación de quien estas líneas escribe al Instituto de Estudios de Administración Local, comenzó a despertar mi interés una institución municipalista de profunda tradición y gran raigambre en el ámbito local: el Concejo Abierto. No me resultaba nuevo, ni mucho menos, tal sistema de funcionamiento municipal, pues unos años antes lo había conocido en la provincia de León, cuando iniciaba una carrera profesional que me vinculó íntimamente a la difusión de la cultura en aquellos medios rurales.

Otros temas monográficos sobre problemas territoriales desviaron la atención y dedicación a lo largo de los años, pero siempre que surgió la cuestión iba recogiendo información, almacenando datos y referencias a la espera de que un día pudiese profundizar con el rigor deseable en el problema del Concejo Abierto.

El reconocimiento constitucional de tal figura, su incorporación a los sucesivos proyectos de ley que no prosperaron y por fin el que se hizo realidad el 2 de abril de 1985, hizo fácil prever que en un futuro no muy lejano había que afrontar el estudio del problema con todas sus consecuencias y la ocasión se produjo en los primeros meses de 1986, cuando fui cordialmente invitado a presentar en la Casa de León en Madrid, el libro del ilustre municipalista Florentino Agustín DÍEZ GONZÁLEZ: *Memoria del Antiguo y Patriarcal Concejo de Laciara*, reedición ampliada y corregida de un primitivo texto que consiguió en 1945 el premio nacional «Calvo Sotelo» sobre publicaciones de Administración Local.

Poco después se aprobaron el Texto refundido y el Reglamento de Organización, y ante la proximidad de las elecciones municipales la Junta de Castilla y León y el Instituto de Estudios de Administración Local, convocaron en la ciudad de Burgos unas Jornadas sobre el tema, en las que se reunió el grupo de funcionarios y profesores vinculados al

IEAL, que habíamos dedicado más atención al Concejo Abierto, conjuntamente con un colectivo de secretarios y funcionarios locales, procedentes en su mayoría de aquella Comunidad Autónoma, que en definitiva eran los que de una u otra forma debían hacer frente al problema. A partir de ese momento, inicié la ordenación de los materiales para hacer realidad el trabajo cuya elaboración ha sido larga, más que por las dificultades, por la interposición de otras funciones que requerían solución más urgente.

Después de intercambiar opiniones con los profesores VALDEÓN, PALOMARES, MARTÍN MATEO y PAREJO, diseñé un esquema que respondía a una síntesis general de la figura del Concejo Abierto, tomada desde sus orígenes hasta nuestros días.

Es el Concejo Abierto la forma más antigua de organización del Municipio, surgida allá por los lejanos albores de la Edad Media al norte de la península ibérica desde el Atlántico al Mediterráneo. Pero lo significativo es que pese a los siglos transcurridos, a los cambios sociales y a todas las reformas, la institución del Concejo Abierto pervive y goza de buena salud, condicionada su existencia a la del pequeño municipio rural.

Ante ello nos preguntaremos todos con cierto asombro, ¿cómo es posible que una institución surgida del *concellium* vecinal en los siglos x y xi pueda transmitirse a lo largo de los años y llegar a nuestros días con el mismo vigor? La respuesta es enormemente sencilla: Nos encontramos ante la manifestación más viva de democracia directa en su forma más pura. Y esa será la causa de que al intentar en nuestros días realizar un estudio o análisis global del concepto participativo del ciudadano en la Administración, será obligado incidir y conocer la figura del Cabildo o Concejo Abierto, tanto en su esencia como en su funcionamiento.

La democracia directa municipal ha sido ignorada, postergada e incluso perseguida, unas veces con la disculpa de alteraciones y tumultos, otras por un pretendido anacronismo o en aras de una racionalización tecnocrática y economicista más peligrosas que las anteriores.

Hemos indicado que el sistema de Concejo Abierto se inició y practicó en Castilla y León a partir de los siglos x y xi, pero tal afirmación no puede ser rotunda ni excluyente, pues igualmente existió y existe en el Pirineo aragonés, navarro o leridano, en Euskadi, Teruel, en algunos cantones suizos, en las parroquias portuguesas, asturianas, gallegas, inglesas y suecas, o en las comunas de Suiza y Alemania ¹. En diversas ocasiones se ha afirmado que era una institución de zonas aisladas o de alta montaña. Tampoco es real, en Castilla y León existen no sólo en las cordilleras que bordean la región, sino en las llanuras que componen su territorio.

En lo que sí estamos de acuerdo es que se trata, al menos hasta ahora, de una institución natural formada por una comunidad de vecinos en círculos preferentemente aldeanos ². Esta comunidad de vecinos, cuando se trate de regular la vida local desde la alta Edad Media, constituirá el *Concellium* o Concejo Vecinal ³. Su origen es la pequeña aldea, y su vida seguirá vinculada a las estructuras rurales o a las urbanas más primitivas. Incluso en nuestra época continúa pervenir en los núcleos de población diseminados por el agro castellano-leonés.

En estos años consulté multitud de obras y documentos, en archivos, bibliotecas o colecciones privadas, pues lo que había iniciado como un estudio del Concejo Abierto a lo largo de los siglos, se estaba convirtiendo prácticamente en una síntesis histórica de la Administración Local desde la Edad Media hasta hoy.

He utilizado fuentes impresas o documentos publicados para el período comprendido desde los orígenes del municipio medieval hasta el siglo xvii, ya que el estado de las investigaciones es muy completo y pocas novedades se pue-

¹ V. AZCÁRATE, G., *Municipalismo y Regionalismo*, Madrid, 1978, IEAL, p. 37. Afirmación realizada exactamente un siglo antes: 1877.

² V. DIEZ GONZÁLEZ, F. A., *El Concejo Abierto y la Ordenanza Concejil*, Madrid, «CAJ», núm. 8, abril 1985, p. 578.

³ V. GARCÍA VALDEAVELLANO, L., *Historia de España. De los orígenes a la baja Edad Media*, 5.ª edición, Madrid, «Revista de Occidente», 1973, segunda parte, p. 481.

den aportar una vez sentados los principios del acceso a los cargos municipales por las oligarquías o el intervencionismo real que supusieron la quiebra del principio democrático municipal de los orígenes o la autonomía local. En estos pasos tuve en cuenta la opinión y los consejos de Julio Valdeón. La carencia de fuentes suficientes que confirmasen la existencia de Concejos Abiertos en España de los Austrias me llevó al archivo de Simancas donde encontré la información buscada, muy abundante, por cierto, y que tratada de forma esquemática deja abiertas otras líneas de investigación para los interesados en los temas de la Administración Local española durante los siglos XVI y XVII.

De nuevo las fuentes impresas fueron el armazón principal de las épocas siguientes: el reformismo borbónico, el municipio constitucional, el interés por los estudios del municipio medieval, el descubrimiento de la persistencia del Concejo Abierto, los intentos por incorporar esta figura a la de la legislación municipal, su reconocimiento constitucional en 1931 y 1978, hasta la evolución actual. Durante el tiempo transcurrido desde que inicié la redacción del trabajo en el verano de 1989 se produjeron cambios en la orientación y fines de las instituciones, por lo que se intensificó el respaldo de la Federación Española de Municipios y Provincias a este trabajo.

No podemos ignorar las dificultades económicas de los municipios; obligados por las demandas sociales a prestar servicios adecuados a las necesidades actuales, sus recursos son a todas luces insuficientes. Ciertamente que existen mecanismos legales para garantizar la autonomía financiera local, pero todos conocemos las dificultades para su plena aplicación. Y si en los municipios grandes la situación es grave, en los pequeños es de penuria, por lo que de una u otra forma se ciernen nuevas dudas sobre la supervivencia de los mismos. Una vez más pedimos cautela, reflexión y estudio del problema sobre el terreno, no desde los despachos de Madrid o de las capitales autonómicas, a todos los poderes públicos implicados en el asunto, pues las decisiones conducentes a reducir el número de municipios, generan conflictos y rechazos lógicos al desgarrar cuerpos vivos.

Búsquense otras soluciones, que las hay, basadas en la cooperación, el asociacionismo, etc., y descártese la supresión.

Es una lección que hemos aprendido de la experiencia y la doctrina, no sólo en las clásicas del siglo pasado, sino en las actuales, desde Jordana de Pozas y Cirilo Martín Retortillo, a Florentino Díez González, José Fariña Jamargo, Sebastián y Lorenzo Martín Retortillo, Ramón Martín Mateo, Luis Morrell, Simón Tobalina, Luciano Parejo, Luis Cosculluela, etc.

En la obligada relación de agradecimientos y reconocimientos, a riesgo de alguna omisión involuntaria quiero referirme en primer lugar a Julio Valdeón, Jesús Palomares, Ramón Martín Mateo y Luciano Parejo, ya mencionados cuando me referí a los planteamientos científicos. También he de agradecer las conversaciones que hemos mantenido sobre el particular y las valiosas opiniones de Florentino Díez González, Luis Cosculluela, Francisco Sosa, Fernando Manero, Teófanos Egido, Julio Castela, Carmen Lucas, directora de Administración Territorial de Castilla y León, José Luis de Santiago de Cantabria, Atilano Soto, presidente de la Diputación de Segovia, alcaldes como Pedro Aparicio de Málaga, Antonio Jara de Granada, Tomás Rodríguez Bolaños de Valladolid, municipalistas y profesores iberoamericanos: Orlando Contreras, Allan Randolph Brewer Carías, Armando Rodríguez, Felipe Torres del Olmo, Roberto Dromi. La encuesta hubiese sido imposible sin la colaboración de Jesús Mañueco, presidente de la Diputación Provincial de Palencia, Fernando González Benito, entonces director de Administración Local de la Comunidad Autónoma de La Rioja y principalmente Francisco Tomey, presidente de la Diputación Provincial de Guadalajara, cuyas opiniones sobre el particular también resultaron de gran utilidad por su atención y la de sus colaboradores por la información facilitada hasta el final del trabajo. Esta continuidad se ha mantenido también con los datos que puntualmente nos ha facilitado Luis Fernando Velasco Murias, subdirector general de Cooperación Local del Ministerio para las Administraciones Públicas.

Por último, tengo que hacer constar mi agradecimiento a la Federación Española de Municipios y Provincias, no

sólo por la edición de este libro, sino por la acogida que tuvo el proyecto y el apoyo recibido. Este reconocimiento lo personalizo en su presidente Francisco Vázquez, alcalde de La Coruña y en Antonio Luis Hernández, buen amigo, siempre atento y sensible a los problemas locales y que han dado acogida en sus publicaciones y organización a diversas iniciativas municipalistas que en los últimos años habían quedado sin la cobertura necesaria. Reconocimiento extensible al profesor Eduardo García de Enterría, por su apoyo a la edición del trabajo y también por su atención al mismo. A todos, muchas gracias.

Madrid, Valladolid, otoño de 1993

CAPITULO I ORIGENES DEL CONCEJO ABIERTO

La aparición del Concejo Abierto está íntimamente ligada al origen del municipio medieval, cuestión en la que están de acuerdo todos los autores. Ahora bien, es preciso hacer algunas consideraciones al respecto para mayor claridad del problema.

Aunque en ocasiones se ha insistido en el origen romano y visigodo del municipio medieval, estas teorías a la luz de las nuevas investigaciones históricas tienen escasa consistencia. Puede admitirse únicamente que determinados elementos aislados del municipio romano subsistieron en la nueva figura medieval, pero es evidente que su estructura, organización y principios eran indudablemente nuevos ¹.

El *Concillium* del reino asturleonés se fue haciendo realidad al ritmo del proceso repoblador del valle del Duero y, por tanto, en los siglos IX y X tenía un carácter eminentemente rural. Debemos admitir que este *Concillium* era el Concejo Abierto, y en tal sentido lo utilizamos aquí, pero hay que tener en cuenta las diversas acepciones señaladas por VALDEÓN para dicho concepto, por ejemplo: «los integrantes del séquito real», «los monjes de un monasterio», «el equivalente de una iglesia y sus feligreses». No hay que olvidar que estas definiciones han sido extraídas de múltiples documentos manejados e indudablemente tienen el valor científico adecuado. También puede aparecer en los documentos de la época el concepto «collación», aludiendo a una

¹ V. HINOJOSA, E. de, *Origen del Régimen Municipal en León y Castilla*, en «Obras Completas», Madrid, CSIC, 1974, volumen III, p. 282. Señala las relaciones de las instituciones visigodas con el régimen municipal medieval, que ya vislumbró Muñoz y Romero, al vincular el origen de éste con «la aplicación a la esfera del Municipio de las instituciones judiciales de los pueblos germánicos, conservadas sin duda alguna por los visigodos». No parece, sin embargo, que sea ésta una opinión muy sólida en nuestros días, como observaremos posteriormente.

iglesia, que a la vez jugará un papel aglutinante de los habitantes de un territorio concreto, lo que hará coincidir la «reunión de fieles» y la «entidad rural». En ese caso, la «collación» será también el *Concillium* o Asamblea de esos mismos habitantes ².

A) La repoblación hasta el valle del Duero

El proceso repoblador de los monarcas asturiano-leoneses se realizará, primero tímidamente, después con más fuerza, hasta llegar a los límites del Duero. Ello supondrá la aparición de numerosos núcleos de población que van a ser los futuros municipios. A estas entidades, eminentemente rurales, que a veces eran de carácter eclesiástico y otras laico, les otorgarán los reyes de Asturias y León determinados privilegios de inmunidad, y en virtud de los mismos quedará prohibida la entrada en ellos a los funcionarios reales ³.

Estos núcleos de población, producto de la repoblación, constituirán las comunidades de aldea. Sus pobladores, en

² V. VALDEÓN BARUQUE, J., *El origen del Concejo Abierto*, en «El Concejo Abierto», Madrid, IEAL, 1987, pp. 6 y ss. Donde realiza un detallado estudio y análisis del *Concillium*. HINOJOSA, E., *Origen...*, *op. cit.*, p. 282, afirma que la palabra se usará en los diplomas a partir del siglo X «para designar al conjunto de hombres libres de un mismo territorio y a la Asamblea judicial constituida por ellos». ESTEPA, C., *Burgos...*, *op. cit.*, pp. 81 y 82, para el caso burgalés lo tomará con precauciones, e interpreta que nos encontramos ante una comunidad rural que actúa como una auténtica persona jurídica «existiendo además unas diferencias en su seno que pueden por tanto señalar un cierto camino hacia asambleas judiciales más reducidas o hacia una acción jurídica limitada sólo a algunas personas, pero siempre sobre la base del *Concillium*. GARCÍA DE CORTÁZAR, J. A., en *La sociedad rural en la España medieval*, Madrid, Siglo XXI, 1985, pp. 94 y 95, distingue tres clases de *Concillium*: el de Valle (caso de Igüeña, Toranzo o Piélagos en las Asturias de Santillana), el de Parroquia (Cordillera Cantábrica), y el de Aldea (al sur del Duero y en La Rioja, incluyendo las tierras del Oeste de la actual Alava).

³ V. SÁNCHEZ ALBORNOZ, C., *Despoblación y repoblación del valle del Duero*, Buenos Aires, 1966. MENÉNDEZ PIDAL, R., *Repoblación y tradición en la cuenca del Duero*, Madrid, «Enciclopedia Lingüística Hispánica», I, 1960, XXIX-LVII. BARRIOS, A., *Toponomástica e historia. Notas sobre la despoblación en la zona meridional del Duero*, en «Estudios en memoria del profesor Salvador Moxó», Madrid, 1982, tomo I, pp. 115-134.

principio, serán rústicos y campesinos que disponían de parcelas y tierras propias transmisibles a sus herederos, según consta en los documentos de la época, pero, además, tenían acceso y participaban en el uso de los bienes comunitarios de la aldea como los pastos, los montes, el agua, el molino, el pozo de la sal, etc. ⁴.

La regulación de estas cuestiones por un lado, y por otra la defensa de sus derechos ante las intromisiones, la resolución de los litigios entre ellos, la determinación de los límites, las tasaciones, el control de los precios de los alimentos, etc., fueron problemas que se plantearon inmediatamente asentados los repobladores de la aldea y la fórmula para resolverlos fue por medio de la reunión de todos los vecinos, puesto que a todos les afectaba por igual la cuestión y búsqueda de posibles soluciones. Es, sin duda, el Concejo Abierto.

Otro motivo aglutinante de los aldeanos era su dependencia de una autoridad exterior (el Rey, el señor, etc.) El

⁴ La Comunidad de Aldea es una figura cuyo estudio no se ha desarrollado hasta fecha reciente. Señalada por DÍEZ CANSECO, FLÓREZ DE QUIÑONES o LÓPEZ MORÁN, el abulense SÁNCHEZ ALBORNOZ, incidió con escaso énfasis en el tema. Por el contrario DÍEZ GONZÁLEZ, F. A., *En la España rural*, León, 1975, pp. 205-263, y en diversos aspectos de su obra municipalista dedica muchas páginas a la Comunidad de Aldea. Recientemente en VALDEÓN, J., *Señores campesinos en la Castilla medieval*, en «El pasado histórico de Castilla y León», Burgos, 1983, volumen I, pp. 69 y ss. BARBERO, A. y VIGIL, M., *La formación social del feudalismo en la Península Ibérica*, Barcelona, Crítica, 1978, pp. 354-380. PASTOR, R., *Resistencia y luchas campesinas en la época del crecimiento y consolidación de la formación feudal de Castilla y León. Siglos X-XIII*, Madrid, Siglo XXI, 1980, pp. 20-55. REYES TÉLLEZ, F., *Las Comunidades de Aldea*, en «El pasado histórico...», Burgos, 1983, volumen I, pp. 189-198. ESTEPA, C., *El nacimiento de León y Castilla (siglos VIII-XI)*, Valladolid, 1985, pp. 48 y ss. GARCÍA DE CORTÁZAR, J. A., *Les communautés villageoises du Nord de la Péninsule Ibérique au Moyen Age*, en «Les communautés villegoises en Europe Occidentale du Moyen Age aux Temps Moderns», Flarán, núm. 4, 1982, pp. 55-57. *Idem*, *Del Cantábrico al Duero*, en «Organización social del espacio en la España medieval. La Corona de Castilla en los siglos VIII a XV», Barcelona, Ariel, 1985, pp. 60-71. Recientemente, del mismo autor, en «La Sociedad rural en la España medieval», Madrid, Siglo XXI, pp. 82 y ss., donde se indican las tres dedicaciones posibles del espacio físico en la aldea: lugar de residencia, espacio de cultivo y espacio inculto.

señor, secundado por sus agentes, los merinos y sayones, trataría de crear y mantener una tupida red de obligaciones sobre el hombre asentado en la aldea. Otra vez la reunión de todos los vecinos de aldea —el Concejo Abierto— constituirá el mecanismo de defensa que les permitirá presentar una actitud más o menos sólida y unitaria frente a las imposiciones y demandas del señor y sus subalternos.

La Asamblea Vecinal intervendría en múltiples facetas de la vida social y económica de la comunidad, pero también defendería los principios inspiradores de su condición jurídica, aquellos privilegios y exenciones concedidos por el Rey, o que pactaron al repoblar la aldea. En definitiva, estaban defendiendo su derecho o fuero ⁵.

B) El Concejo Abierto en las aldeas

Las comunidades de aldea, al tratar de resolver y hacer frente a los problemas planteados por su gestión, en terminología de nuestros días, generaron el nacimiento de las Asambleas Vecinales, con la característica ya mencionada de constituir la reunión de todos los vecinos. Por lo que el *Concillium*, en caso de confirmarse esta hipótesis era, en opinión de VALDEÓN, «la propia comunidad convocada en Asamblea para autogobernarse». Y es indudable que en las comunidades aldeanas de los siglos IX y X eran el Concejo Abierto ⁶.

Este *Concillium* tendrá un carácter eminentemente local, en el sentido que nosotros lo estamos utilizando, y como hemos visto será «la comunidad misma actuando en la regulación de algunas actividades comunes» ⁷. Lo que también será cierto es que el *Concillium* del incipiente Municipio estará constituido por todos los vecinos, sin excepciones ni discriminaciones de ningún género, ya sea de edad, sexo o condición social o jurídica con excepción de moros y ju-

⁵ V. GARCÍA VALDEAVELLANO, L., *De los orígenes...*, op. cit., p. 104.

⁶ V. VALDEÓN, J., *El origen...*, op. cit., p. 5.

⁷ V. GARCÍA VALDEAVELLANO, L., *De los orígenes...*, op. cit., p. 103.

díos, según indicábamos anteriormente. Ello se desprende del conocimiento de algunos textos, por ejemplo el del año 935 referente al Concejo de San Zadurní, Berdeia y Barrio, en el que se menciona: «Nosotros todos, que somos del Concejo de Berdeja, Barrio y San Zadornil, varones y mujeres, jóvenes y viejos, máximos y mínimos, todos conjuntamente, que somos habitantes, villanos e infanzones...» La conclusión de VALDEÓN será clara: estamos ante la equiparación entre la comunidad de aldea y el Concejo, que naturalmente tiene un carácter abierto ⁸.

El origen del *Concillium* es ciertamente oscuro, pues no se encuentra ningún vestigio ni rastro de tal institución en las fuentes visigodas. HINOJOSA piensa que el *Conventus publicus vicinorum* pudo persistir en algunas regiones apartadas del poder central (Toledo), favorecido por el *Liber Judicum*, y que pese a su oscurecimiento en los primeros años de la invasión árabe, posteriormente se fundió en el *Concillium* o Asamblea Judicial, con lo que encontramos este dualismo identificado por las mismas personas ⁹.

No parece sea esta la idea que se tiene al respecto a la luz de los últimos trabajos, que afirman el origen medieval del *Concillium*, producto de las circunstancias especiales basadas en la repoblación y la extensión de los primitivos reinos ¹⁰.

Dicha interpretación parece ser la más idónea, pues no podemos olvidar lo argumentado posteriormente sobre el vínculo de solidaridad que ligaba a los repobladores, protagonistas de un proceso inédito desde antes de la romanización de Hispania. Tal espíritu solidario les impulsaba a la defensa de intereses comunes, siempre por medio del *Concillium*, pues debieron descubrir su fuerza ante la amenaza

⁸ V. VALDEÓN, J., *El origen...*, op. cit., p. 5.

⁹ V. HINOJOSA, E., *Origen...*, op. cit., p. 283. GARCÍA VALDEAVELLANO, L., *De los orígenes...*, op. cit., p. 103. Aunque matizará que los integrantes del *Concillium* son «todos o parte de los hombres libres o vecinos de la localidad».

¹⁰ V. VALDEÓN, J., *El origen...*, op. cit., p. 3, opinará que el *Concillium* es una «creación específica de la Edad Media» sin «contactos directos con ninguna herencia del pasado».

exterior, bien procediese del Rey, del señor, o incluso de los próximos componentes de otro *Concillium* cercano. Ello supondrá la aparición de una verdadera conciencia colectiva entre los vecinos, lo que, sin duda, produjo una mayor intervención de éstos en la ordenación y regulación de la vida local ¹¹.

Y tal regulación, protagonizada por la comunidad de aldea, se desarrolló desde la Alta Edad Media, a través del *Concillium*, el cual dará lugar al Municipio cuando obtenga el grado de organización precisa y disfrute de una cierta autonomía procedente de la obtención de derechos y fueros. A este Municipio o Concejo lo calificará VALDEAVELLANO como «la reunión de todos los vecinos», o «Concejo Abierto», constituido en un régimen de democracia directa en el que todos participaban por sí mismos ¹².

La aparición de las comunidades rurales autónomas se produce en Castilla a partir de la época de Fernán González. Son las células que generarán los municipios castellanos. Ya vimos con anterioridad que los primitivos reyes de Asturias y León habían concedido privilegios de inmunidad a determinados lugares. Por ello, nuestros viejos conocidos, los habitantes de San Zadurní, Berbeja y Barrio, aquellos que eran iguales, en 955 atestiguarán ante el primer Conde de Castilla que no tenían acceso a sus villas ninguno de los agentes del señor, ni merinos ni sayones. El asentimiento del referido Conde a estas manifestaciones que contenían una exención señalada, supuso el reconocimiento de la libertad administrativa y judicial de tales comunidades. Deduciéndose que de todas aquellas concesiones nació la figura jurídica del municipio castellano ¹³.

¹¹ V. GARCÍA VALDEAVELLANO, L., *Los orígenes...*, op. cit., pp. 478-479. PAREJO ALFONSO, L., *Derecho básico de la Administración Local*, Barcelona, Ariel, 1988, p. 21. ESTEPA, C., *Burgos en la Edad Media...*, op. cit., p. 82, indicará que: «Esta Comunidad o *Concillium* se encuentra sometida a la autoridad Condal y posteriormente regia, la cual muy probablemente tiene unas especiales connotaciones de dominio sobre ella mediante la propiedad.»

¹² V. GARCÍA VALDEAVELLANO, L., *Los orígenes...*, op. cit., p. 481.

¹³ V. SÁNCHEZ ALBORNOZ, C., *España un enigma histórico*, 2.^a edición, Buenos Aires, Losada, 1962, volumen II, p. 407. Téngase en cuenta lo

Este Concejo castellano no va a diferenciarse del surgido unos años antes en los reinos de Asturias y León con motivo de las repoblaciones iniciadas. Se mezclarán las personas, las costumbres y las instituciones. Así cuando lleguen al primer límite repoblador del valle del Duero no habrá distinciones entre unos municipios y otros y el sistema de Concejo Abierto, o la Asamblea General de Vecinos será el procedimiento de autogobernarse las aldeas.

Si bien es verdad que aquellas aldeas y aquellos incipientes municipios estaban formados en un principio por hombres libres, la igualdad de todos no parece que sea su característica. En primer lugar, se suscita la cuestión de la duda cuando a una aldea repoblada llegan nuevos integrantes. ¿Qué sucede entonces? Y si no hay tierra suficiente, ¿cómo se instalan los recién llegados, eminentemente campesinos? VALDEÓN dice que «las nuevas gentes, al no poder tener tierras propias, debían establecerse mediante contratos agrarios de diversa naturaleza» ¹⁴.

Evidentemente, los documentos son explícitos a este respecto, aunque no muy abundantes, y así del tantas veces citado de 955 recordamos la fórmula inicial: «Máximos et mínimos, villanos et infanzones...» No caben, por tanto, muchas dudas sobre el particular, y podemos afirmar sin temor a errores, que al menos en el siglo X no existía ya una sociedad igualitaria, sino un entramado social marcado por el *status* económico, que en esta ocasión se reflejaba por la tenencia y propiedad de la tierra, que a todas luces era desigual, máxime cuando esta desigualdad aparece inicialmente en la adjudicación de tierras de labor en las zonas repobladas. La configuración de esta estructura social en las comunidades de aldea, dará lugar a la aparición de los *boni homini*, que serán aquellos vecinos que tengan *hereditate* en la aldea y que poco a poco irán absorbiendo la representación de la

afirmado por Estepa referente a Burgos en *Burgos en la Edad Media...*, op. cit., pp. 81 y 82.

¹⁴ V. VALDEÓN, J., *Señores y campesinos en la Castilla Medieval*, en «El pasado histórico de Castilla y León», Burgos, 1983, volumen I, p. 70. Sin duda estos contratos agrarios darán lugar a una nueva clase de campesinos sin tierra y escasa capacidad económica.

comunidad en el *Concillium*, con lo que irá mermando la actividad del Concejo Abierto, dando paso a un Concejo reducido, que analizaremos después. Tal situación, pareja al crecimiento de la aldea, se producirá paulatinamente a partir de los siglos XI y XII.

Los *boni homini* son, sin duda, los vecinos más destacados del Concejo, bien por sus propiedades, bien por su posición social, y ellos serán los que evolucionando el tiempo gobernarán en nombre de todos, ostentando la representación de la Asamblea General de Vecinos, consolidándose la diferencia de clases sociales basada en la desigualdad económica y en la incipiente influencia política.

En la estructura social medieval, los que se perfilaban como dirigentes, señores, caballeros, etc., hasta finales del siglo XI, principios del XII, habían formado parte de la población rural; a partir de entonces, las nuevas demandas y la evolución social les impulsó hacia las incipientes ciudades, con lo que se institucionalizará un sometimiento de las aldeas del alfoz al Concejo urbano. El Concejo Abierto seguirá practicándose por tiempo indefinido en las aldeas y perseverará en muchos casos hasta hoy. Pero es indudable que existirá una fuerte dependencia del habitante de la aldea respecto al noble de la ciudad, marcada a partir del siglo XIII, con un matiz más público, pues desde el Concejo de la ciudad se dominaba a los Concejos de aldea, por el carácter hegemónico de aquéllos, «complementando, por esa vía institucional, el dominio, que a título individual, ejercían ciertos señores sobre ciertos aldeanos de la tierra»¹⁵.

Ello producirá en el futuro indudables conflictos, que serán debatidos en los Concejos Abiertos, llegando los aldeanos hasta las más altas instancias del poder del Estado en queja y recurso de sus pleitos. Unas veces será contra los nobles o señores que olvidaban sus deberes, otras frente a instituciones como la Mesta. Punto de fricción éste muy frecuente por la mayor localización de aldeas de Concejo

¹⁵ V. GARCÍA DE CORTÁZAR, J. A., *La Sociedad...*, op. cit., p. 130.

Abierto en las zonas altas donde el Honrado Concejo tenía sus pastos.

C) El Concejo Abierto en las ciudades

El natural desarrollo de las aldeas hacia entidades locales más amplias o las concentraciones de población con carácter urbano, dan también lugar a diversas interpretaciones. Por un lado se piensa que las ciudades, al ser una transformación de las aldeas, heredan de éstas el *Concillium* y el sistema de Concejo Abierto para regular la vida local. En otro sentido, se apunta que al producirse la evolución urbana, no es simultáneo el mantenimiento institucional del Concejo Abierto. Se piensa a este respecto, que al menos en alguna ocasión el *Concillium* de las ciudades pudo derivar de las Asambleas Judiciales de carácter feudal aparecidas en el reino asturleonés en la Alta Edad Media¹⁶.

Hay que señalar también que al aparecer las ciudades castellanoleonésas con sus incipientes municipios, se ubicaban en la mayoría de las ocasiones dentro de un recinto amurallado rodeadas de un extenso territorio, que hoy denominaríamos término municipal y entonces se llamaba el alfoz, en el que a su vez existían varios Concejos, formados por el de la urbe y los de las aldeas. La realidad es que no había diferencias entre los habitantes de una y otras; en el período a que hacemos referencia, siglo X a XI, era realmente una sociedad igualitaria dentro de los de la misma condición, no existiendo inferioridad de los habitantes llanos del alfoz, respecto a los de la urbe.

El componente común de las ciudades lo encontraremos al tutelar éstas un conjunto de aldeas de su alfoz, a través de los caballeros, que anteriormente moraban en las aldeas y que ahora se han instalado en las ciudades, como hemos indicado, con lo que se producirá un fenómeno de dependencia señorial aldea-ciudad. Desde ésta, dice CORTÁZAR, «el caballero y ganadero de Avila, Salamanca, Segó-

¹⁶ V. VALDEÓN, J., *El origen...*, op. cit., p. 9.

via, Calatayud, Daroca, o el noble interesado en los rendimientos agrícolas del campo de Lérida o Zaragoza sobreimponen su hegemonía sobre el campesino arraigado en las aldeas de la tierra o del alfoz»¹⁷.

a) LEÓN

En el temprano Fuero de León de 1020 encontramos, en el capítulo 29, un reconocimiento a la igualdad de los habitantes de la ciudad y a los del distrito rural que constituían su término, pudiendo todos por igual intervenir en el gobierno municipal con idénticos deberes y derechos¹⁸.

En ese mismo Fuero existe otra disposición, la 30, que confirma la existencia de un Concejo General de los ciudadanos de fuera y de dentro de la ciudad, su igualdad y sometimiento a una misma norma. Tal precepto del Fuero leonés dispone que todos los habitantes del alfoz y de la urbe tuviesen siempre un mismo Fuero, y que acudiesen el primer día de Cuaresma al capítulo de Santa María de Regla para establecer allí las medidas del pan, del vino y las carnes, así como el precio de los salarios del campo, etc. Y también para asegurar el orden y justicia en «todo aquel año», con señalamiento de penas a los infractores¹⁹.

SÁNCHEZ ALBORNOZ, refiriéndose a dicha población de León en el siglo x, indica que «el Conde gobernaba a la ciudad, auxiliado por el merino y el sayón. El *Concillium* o Asamblea General de Vecinos de León y su alfoz se reunía bajo la presidencia de aquél»²⁰. Sin embargo, en la misma ciudad, durante los siglos xi y xii, según las investigaciones realizadas por el profesor ESTEPA, se llega a la conclusión de que el *Concillium* de León en la época citada «era la asam-

¹⁷ V. GARCÍA DE CORTÁZAR, J. A., *La Sociedad...*, op. cit., p. 56.

¹⁸ V. MUÑOZ Y ROMERO, T., *Colección de Fueros Municipales y Cartas Pueblas*, Madrid, 1847, volumen I, p. 257.

¹⁹ V. DíEZ GONZÁLEZ, F. A., *El Concejo...*, op. cit., p. 579.

²⁰ V. SÁNCHEZ ALBORNOZ, C., *Una ciudad de la España cristiana hace mil años. Estampas de la vida de León*, 5.ª edición, Madrid, Rialp, 1969, p. 29.



blea judicial, presidida probablemente por el iudez o integrada por los *boni homini*. La deducción la obtiene el autor tras el examen de un documento del año 1037 que contiene un testamento²¹. Si este *Concillium* no coincide con el que SÁNCHEZ ALBORNOZ describe para el año 930 aproximadamente, quiere decir que un siglo después se ha transformado su naturaleza. De acuerdo con VALDEÓN, el *Concillium* descrito por ESTEPA para la ciudad de León, a mediados del siglo xi, está casi en las antípodas del Concejo Abierto²².

Es probable que cuando se produzca la evolución del Municipio incipiente y aparezcan los municipios consolidados de las centurias siguientes, xii y xiii, este *Concillium*, ajeno al Concejo Abierto del xi, sea el antecedente del Concejo definido por ESTEPA como «Asamblea representativa de la comunidad, con atribuciones fiscales y militares, personalidad jurídica y ejercicio de jurisdicción como delegado del poder regio»²³.

Surgen las dudas sobre el particular y a la luz de los actuales conocimientos no se puede afirmar que, a partir del siglo xi, las grandes ciudades del reino estuviesen gobernadas por un sistema de Concejo Abierto. El crecimiento urbano, la veriedad demográfica, el deambular de peregrinos y mercaderes, etc., harían cada vez más difícil el funcionamiento del Concejo Abierto. La evolución se irá produciendo paulatinamente y el Concejo se formará sobre la base de la asamblea compuesta por algunos hombres de la ciudad, «una vez que éstos se atribuyan la representación de toda la comunidad urbana»²⁴.

Si a ellos unimos, en el caso de León, el crecimiento urbano producido por la incorporación de nuevos barrios, como San Martín o el de los Francos, quedarán pocas dudas para interpretar que cuando se habla de «concilio» en docu-

²¹ V. ESTEPA, C., *Estructura social de la ciudad de León. Siglos XI-XIII*, León, 1977, p. 456.

²² V. VALDEÓN, J., *El origen...*, op. cit., p. 10.

²³ V. ESTEPA, C., *Estructura social...*, op. cit., p. 456. En este último aspecto coincide con SÁNCHEZ ALBORNOZ que atribuye al Conde la presidencia de la Asamblea Vecinal.

²⁴ V. *idem*, p. 456.

mentos de la época (1122) se está refiriendo indistintamente a una pequeña Asamblea Judicial y a un grupo de personas, también reducidas, representantes de las nuevas comunidades. De cualquier forma se está iniciando el declive del Concejo Abierto y como afirma ESTEPA se producirá «la actuación de unos pocos personajes en la vida local»²⁵.

Además del mencionado caso de León, vamos a interesarnos muy brevemente por otros dos ejemplos que pueden ser un símbolo de las ciudades repobladas hasta el valle del Duero, nos referimos a Zamora y Burgos.

b) ZAMORA

Zamora, núcleo urbano de importancia en la primera repoblación por su carácter fronterizo, sufriría a fines del siglo X la ofensiva musulmana de Almanzor. Tras ella, sin obispado, semidestruida la ciudad y menguada su población, tardará un siglo en recuperarse, hasta las postrimerías del XI. A partir de ese momento, en opinión de REPRESA, «se irá definiendo un régimen de gobierno ciudadano»²⁶, que por su dimensión urbana, no podía ser ya del Concejo Abierto, procedimiento que quizá había sido abandonado hacía tiempo.

c) BURGOS

Respecto de Burgos, las primeras referencias documentales en las que consta el funcionamiento del Concejo aparecen en el siglo X, y se refieren a él como una modesta Asamblea Vecinal, compuesta a veces por «todos y otras por un grupo de vecinos que representa a la comunidad»²⁷. Con ello surge una vez más la duda de la presencia general

²⁵ V. *idem*, p. 457.

²⁶ V. REPRESA NAVAS, A., *Génesis y evolución urbana de la Zamora medieval*, Madrid, «Hispania», 1972, núm. 122, p. 528.

²⁷ V. GONZÁLEZ DIEZ, E., *El Concejo Burgalés, 884-1369. Marco histórico institucional*, Burgos, 1983, p. 357.

de ciudadanos de todas las ocasiones en que se reúne el *Concillium*. Y además, según GONZÁLEZ DIEZ, en las escasas ocasiones documentales a que ha tenido acceso consta que los ciudadanos participan en el tribunal del Conde, reiterándose lo que sucedía en León por época coincidente, según nos describía SÁNCHEZ ALBORNOZ.

En otro documento del 972, recogido por el mencionado GONZÁLEZ DIEZ constará «vel omni concilio de Vurgentium civitate, anima ad huc esse civitas, et in facie multorum bonerum omnium a minimo usque ad máximo»²⁸.

En esta ocasión no queda duda de que participan todos los vecinos. Situación que se reproduce en 1103, en un privilegio de Alfonso VI, eximiendo de la mañería que se pagaba en la ciudad. Al referirse al Concejo lo hace por la generalidad de los ciudadanos, detallando su situación jurídica: «ad todos homines de Burgos...», «tan clerici quam layci, tam nobiles quam ignobiles, tan franci, quam castellani seu de quacumque provincia fuerint»²⁹.

Pero nosotros, ciñéndonos al tema del Concejo Abierto, objeto de este trabajo, no podemos admitir sin más la constancia de que el Concejo estuviese formado por todos los hombres de Burgos, por lo cual debemos formular algunas preguntas. Ciertamente que el Concejo de Burgos lo componían todos sus ciudadanos. Hoy también el Municipio está compuesto por todos los residentes en él (art. 12.2 Ley 7/1985). Pero a principios del siglo XII Burgos era una urbe de considerable importancia en la época, con una numerosa población franca o de otros lugares establecida en la ciudad y reseñada en el documento. Si estos casos hubiesen constituido una corta o escasa representación, no se haría mención de ellos; lo mismo es válido para clérigos, laicos, nobles, pueblo llano, etc. ¿No será una mera fórmula del procedimiento de elaboración del documento, mencionar todos los hombres de Burgos?, ¿no estaría ya en desuso en tal aglomera-

²⁸ *Ibidem*. Tomado de *Becerro gótico de Cardena*, doc. XCVIII, p. 113, 26-II-972.

²⁹ *Ibidem*, p. 359 (Archivo Municipal de Burgos, Secc. Histórica, n. 133, Col. Documental, n. 25).

ción urbana el sistema de Concejo Abierto? ¿Habría posibilidad de reunir a todos los hombres de Burgos en el lugar habitual para celebrar el Concejo? Mucho tememos encontrarnos ante un caso de Concejo reducido en que unos pocos representan a todos. Y este Concejo reducido es probable que fuese en realidad quien gobernarse el municipio burgalés de principios del XII.

Confirma nuestras dudas el profesor ESTEPA, cuando piensa que a partir del siglo XI se va borrando esta realidad del *Concilium* y que la configuración de instituciones municipales en la segunda mitad del siglo XII tenga lugar ya a partir de la mera existencia de Asambleas Judiciales limitadas sólo a algunos hombres de la ciudad, caracterizados como *boni homines*, y produciéndose prácticamente en esta ocasión una situación análoga a la de León en la misma época³⁰.

d) VALLADOLID

Un caso más tardío es el de Valladolid, lugar prácticamente inexistente durante el siglo X y la mitad del XI, pues la primera referencia documental no aparece hasta 1062, por la donación de un infantazgo hecho por Alfonso VI, que se extendía hasta «Valladolid». La aldea situada entre los ríos Esgueva y Pisuerga tuvo durante poco tiempo carácter fronterizo, pues la conquista de Toledo en 1085 alejó el campo de batalla más de 200 kilómetros al sur del Duero. Sin embargo, debemos reconocer su carácter de encrucijada y su estratégica ubicación como núcleo de población en los límites del antiguo territorio cristiano, protegida por las cercanas fortaleza de Simancas y Cabezón, lugares más antiguos y escenarios de duras luchas en la primera mitad del siglo X³¹.

³⁰ V. ESTEPA, C., *Burgos...*, *op. cit.*, p. 83.

³¹ Con carácter introductorio téngase en cuenta esta somera bibliografía sobre los orígenes de Valladolid: ANTOLÍNEZ DE BURGOS, J., *Historia de la muy noble y muy leal ciudad de Valladolid (1640)*, Valladolid, 1887. SANGRADOR Y VÍTORES, M., *Historia de la muy noble y leal ciudad de Valladolid*, Valladolid, 1851-1854, 2 volúmenes. Actualmente: RUCQUOI, A., *Valladolid en la Edad Media*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 1987, 2

Los hallazgos arqueológicos permiten suponer la existencia esporádica de pequeños poblamientos anteriores dotados de la movilidad propia del proceso reconquistador³², pero la realidad es que hasta fines del siglo XI sólo se conoce su nombre y la existencia de dos parroquias, San Julián y San Pelayo, de gran tradición en la España cristiana, que quizá acogiesen a dos comunidades de origen geográfico distinto y de las que tampoco se conoce el momento de su instalación, pero es indudable que tenían un firme sentido comunitario. Aquellas parroquias o collaciones tendría una importancia fundamental en el incipiente *Concilium* vallisoletano, que ya en 1095 estaba dotado de una relativa autonomía reconocida por el delegado regio, como figura en la carta dotal de la Colegiata de Santa María por el conde don Pedro Ansúrez³³.

Tan destacado noble no fundó la ciudad, como vulgarmente se transmite, sino que al lado del asentamiento de la comunidad ya existente, regida por un Concejo Abierto, fundó dos iglesias: Santa María y Santa María de la Antigua y un hospital, produciéndose en el futuro un desarrollo urbano considerable hasta la actual plaza de Santa María desde la orilla septentrional del Esgueva. A partir de ese momento se incorporaron al lugar pobladores de diversos orígenes, árabes, judíos y extranjeros, conocidos comúnmente como francos, o incorporándose éstos tempranamente a la condición de vecinos³⁴.

volúmenes. RUIZ AUSENCIO, J. M.; REPRESA RODRÍGUEZ, A.; VALDEÓN BARUQUE, J. y SUÁREZ FERNÁNDEZ, L., *Valladolid medieval*, Valladolid, Ateneo, 1980. WATTEMBERG, F., *Valladolid. Desarrollo del núcleo de la ciudad desde su fundación hasta el fallecimiento de Felipe II*, Valladolid, 1975.

³² V. SÁNCHEZ ALBORNOZ, C., *Despoblación y repoblación del Valle del Duero*, Buenos Aires, 1966.

³³ V. MAÑUECO, M. y ZURITA, J., *Documentos de la Iglesia colegial de Santa María la Mayor. Siglos XI y XII*, Valladolid, 1917, volumen I, p. 27. Se trata de la carta dotal de Santa María la Mayor otorgada por los condes don Pedro y doña Eylo en el día de la consagración de la iglesia el 21 de mayo de 1095. Esta obra es fundamental para el conocimiento del Valladolid medieval, pues casi la exclusividad de las noticias sobre la ciudad se encuentran en los documentos del Archivo de la Colegiata, publicados íntegramente en la misma.

³⁴ V. RUCQUOI, A., *Valladolid...*, *op. cit.*, p. 66.

También a finales del siglo XI se produce la integración de los habitantes de las dos parroquias primitivas y, por tanto, la consolidación del *Concillium*, que se manifiesta como el instrumento para gobernar la comunidad, formado por todos los habitantes conjuntamente con el representante real, merino, sayón, etc.

Sin embargo, en Valladolid, como en otros lugares al norte del Duero, se produjo un caso de doble jurisdicción, que dividió a la población a raíz de la donación hecha por el conde don Pedro al abad D. Salto, de un barrio fuera de los límites del Esgueva para que lo poblasen, constituyendo el señorío de la abadía y convirtiéndose a sus pobladores en vasallos³⁵. La situación perdería durante los dos siglos siguientes con los conflictos y fricciones que pueden suponerse. Pese a la dificultad de identificar a las personas o el territorio de dicha jurisdicción abacial se suele situar al este de Santa María la Antigua en el barrio de las Cabañuelas³⁶. Lógicamente, junto al *Concillium* y el delegado regio existió otro merino del abad y posteriormente, incluso, un *judex abacial*.

A lo largo del siglo se crearon hasta 13 parroquias que, además de la consideración religiosa, dieron lugar a la aparición de una entidad territorial denominada barrio en lugar del habitual de parroquias o colaciones, aunque se desconoce el papel que desempeñaban estas verdaderas divisiones urbanas en la administración del Concejo³⁷.

Durante todo el siglo XII ese *Concillium* aparece una y otra vez como la manifestación colectiva de todos los vecinos en los documentos de la Colegiata, refiriéndose siempre a asuntos de interés que afectaban al gobierno de la comunidad o a las relaciones del *Concillium* con el abad. Su evolución entre 1100 y 1150 es desconocida, ya que la documentación sólo aporta el testimonio de su existencia, pero a partir de 1150 las referencias son más frecuentes y mucho más amplias, apareciendo no sólo el *Concillium*, sino diver-

³⁵ V. MAÑUECO, M. y ZURITA, J., *Documentos...*, op. cit., p. 43.

³⁶ V. RUCQUOI, A., *Valladolid...*, op. cit., p. 75.

³⁷ *Ibidem*, p. 74.

sos magistrados que desempeñaban funciones específicas, por ejemplo en 1158 aparece el *Judex*, como primer oficial del *Concillium*, desempeñando funciones judiciales militares (la milicia concejil), y políticas que afectaban al Concejo. La evolución es lenta, pues hasta 1250 no aparecieron los alcaldes y los jurados.

Quizá sea a mediados del siglo XII, cuando la complejidad de la administración y la existencia indudable de un sector oligárquico de *boni homini*, desplazase a la Asamblea Vecinal de las responsabilidades cotidianas en el gobierno local, que en lo sucesivo se desempeñarán por un grupo reducido de representantes, aunque el *Concillium* y, por tanto, la Asamblea de Vecinos, como tal, siga figurando en los documentos del período.

Ello se deduce por la estructura de los mismos, en los que aparece el *Concillium* como protagonista de la vida urbana y en los que constan siempre una relación idéntica de personas que actúan en nombre de dicho *Concillium*, por lo que si éste sólo fuese «La asamblea general de los habitantes reunidos para confirmar las ventajas, donaciones, intercambios y para solucionar algunos aspectos de la vida económica»³⁸, cualquier individuo de la Asamblea podría actuar como testigo y suscribir los documentos en nombre del resto de sus convecinos. Estas circunstancias se repiten en las décadas posteriores, constandingo los hijos o descendientes de los anteriores, por lo que Adeline RUCQUOI mantiene la existencia de un reducido grupo de delegados representando al resto de la comunidad incluso antes de 1150³⁹.

Nuestra duda es si estos delegados eran electos por la Asamblea de Vecinos o por el contrario se repetían los nombramientos de forma rutinaria probablemente, y por último se haría de forma vinculante. Es muy improbable que en 1250 se elegiesen a los nuevos magistrados; nada aclara la documentación, ni tampoco se puede recurrir al primitivo

³⁸ V. GAUTIER DALCHE, J., *Les mouvements urbains dans le Nord-Ouest de l'Espagne au XII siècle: influences étrangères au phénomènes originaux*, «Cuadernos de Historia», volumen II, 1968, pp. 51-64.

³⁹ V. RUCQUOI, A., *Valladolid...*, op. cit., p. 149.

Fuero con el que se dotó tempranamente a la villa, pues sólo se reconoce su existencia por las referencias al mismo. Cuando en 1265, Alfonso X concedió al Fuero Real a Valladolid, desaparecen estas dudas y se inicia el ocaso de la autonomía e independencia local, porque el democrático ejercicio del Concejo Abierto había desaparecido bastantes años antes.

D) La repoblación entre el Duero y el Tajo y la aparición de los grandes Concejos

Hemos descrito cómo el municipio rural nació en las tierras repobladas cuyo límite marcaba el valle del Duero. Cronológicamente apareció muy temprano, hacia los siglos IX y X, pero también se extendió y asentó con gran rapidez, generalizándose institucionalmente por todo el territorio de los reinos de León y Castilla. La repoblación, que a continuación se acometerá, es la comprendida entre el Duero y el Tajo con la aparición de las dos Extremaduras, la castellana y la leonesa. El campo de batalla no volverá a estar al norte del Duero, por el contrario la línea defensiva será el Tajo y la guerra se llevará hasta el corazón de Andalucía.

Tal circunstancia supondrá la aparición de una tupida malla de pequeños y grandes Concejos cuyo señor es el Rey, lo que en realidad produjo un claro equilibrio frente a la voracidad feudal de nobles y altos clérigos.

Es preciso señalar, además, la fuerza de alguno de estos Concejos, los cuales indudablemente ya no se regían por el sistema Abierto o de Asamblea General de sus vecinos. Esta fuerza económica y militar no será igualada por ningún señorío de la época y habitualmente apoyará al poder real en detrimento de las instancias feudales. Con razón se dirá que las milicias aportadas por los Concejos de ciudades como Avila, Segovia, Burgos, etc., cuando el Rey las reclame para alguna campaña militar, constituirán las fuerzas más importante de su ejército, siendo prácticamente en todas las ocasiones más fuertes que las aportadas por los señoríos más relevantes.

A ello habrá que añadir la potencia económica de su alfoz, unas veces solo, otras institucionalizado en Comunidades de Villa y Tierra, lo que justificará la afirmación de DÍEZ GONZÁLEZ sobre la existencia de un verdadero «señorío» del Concejo, opinión compartida por prestigiosos medievalistas⁴⁰. El Concejo, efectivamente, era un señorío, perteneciente al «señorío del Rey». Tal carácter señorial lo ostentaba el Concejo dada su personalidad jurídica, no sólo porque era propietario, sino «porque también ejercía una jurisdicción como delegado del poder regio y, por tanto, participaba de su fiscalidad»⁴¹.

Tales municipios aportaron nuevos contingentes humanos a los primitivos Concejos que habían surgido al norte del Duero en las primeras repoblaciones de los siglos IX y X, y así, según SÁNCHEZ ALBORNOZ, se constituyó «una extraña comunidad histórica alzada sobre una amplia base democrática, un pueblo único en Europa y España». De tal empresa, el historiador de Avila, excluye a Galicia y Asturias, afirmando que por entonces, siglos XII y XIII, sólo «Euskadi se hallaba también organizado democráticamente»⁴².

No parece que las opiniones de la actual investigación histórica al respecto resulten terminantes y tajantes en su contenido democrático, como expone el ilustre profesor abulense, máxime desde que se constata la existencia de oligarquías urbanas precisamente a partir del mencionado siglo XII. Cuestión, por otra parte inevitable, producida por la propia dinámica de la sociedad medieval. Lo que es cierto, a los efectos de nuestro interés, es que el Concejo Abierto será cada vez más restringido y creemos que prácticamente inexistente en estos poderosos municipios medievales.

⁴⁰ V. DÍEZ GONZÁLEZ, F., *El Concejo...*, op. cit., p. 580. Recientemente la obra de BONACHIA, J. A., *El Señorío de Burgos durante la baja Edad Media (1255-1508)*, Valladolid, Secretariado Publicaciones de la Universidad, 1988, 369 pp.

⁴¹ V. ESTEPA, C., *Estructura...*, op. cit., p. 459.

⁴² V. SÁNCHEZ ALBORNOZ, C., *España...*, op. cit., p. 409.

E) Concejo Abierto y Fueros

La permanente situación conflictiva que existía en la España cristiana hacia el año 1000 y que se prolongó durante los años sucesivos, motivada por las discordias que agitaban el territorio desde la muerte de Alfonso VI y la empresa repobladora, por otro lado, supusieron la aparición de un deseo por parte de las Asambleas Vecinales de cada ciudad o villa, de ampliar sus competencias judiciales, económicas y políticas frente al dueño de la tierra, obteniendo la abolición de cargas onerosas o de abusos monopolísticos. Frente a esta situación, en la misma época, las ciudades, aldeas o villas dependientes del señorío real, se encontraban reguladas por una serie de normas estatutarias, conocidas por «fueros», que las reconocían y atribuían un cierto grado de autonomía política, judicial y económica, muy estimable ⁴³.

Los Fueros municipales eran, como es sabido, la gran manifestación escrita de los privilegios concedidos por el Rey o el señor a los municipios, y en ellos se encontraban las bases del derecho local y de la misma autonomía municipal. En principio, aquellos Concejos que se habían regido por las costumbres, encontrarán en su Fueros los códigos de sus derechos y de su actuación. La recopilación de privilegios, fuentes de derecho local, costumbres, etc., una vez confirmado por el Rey, constituirán el Fuero, que durante los siglos XI al XIII se extendió por España.

La Asamblea Vecinal, el Concejo o el *Concillium* resultarán las piezas claves de los Fueros, pues la concesión de estatuto, bien sea regia o del señor, se hace siempre al conjunto de vecinos de una ciudad, villa o aldea, y sobre tal institución pesará la responsabilidad del gobierno local. Incluso en Fueros más tardíos, cuando la imposibilidad de convocar a todos los vecinos en Concejo mayor, Concejo pregonado, etc., era manifiesta, o las oligarquías municipales lo dificultaban, se recurrirá al procedimiento de las «Collaciones», división por parroquias, o a convocarlo parcialmen-

⁴³ V. GARCÍA VALDEAVELLANO, L., *Los orígenes...*, op. cit., pp. 410 y ss. SÁNCHEZ ALBORNOZ, C., *España...*, op. cit., pp. 78, 102 y 103.

te en las aldeas del alfoz, pero en algunas ocasiones, muy señaladas, se mantendrá el sistema del Concejo Abierto.

Prácticamente todos los Fueros municipales concedían a los habitantes el derecho a constituir una asamblea general, compuesta por los vecinos, considerándose como tales a los cabezas de familia o a los propietarios de la tierra, e incluyendo a todos los que habitaban tanto en el interior de la villa, como a los que vivían fuera de sus muros, en el alfoz. Una de las ocasiones que, sin duda, constituía motivo de convocatoria obligada del Concejo Abierto general era la elección o designación de cargos u oficios concejiles, la reunión anual más importante del Municipio, en la que participaba todo el pueblo, por lo que es cierta la afirmación de que al ser designados los magistrados municipales en sus distintos cargos bajo los auspicios de la Asamblea Popular, ésta «podía con justicia considerarse la autoridad suprema dentro de la ciudad» ⁴⁴.

Aunque, sin duda, de Castilla y de León proceden los primeros grupos de cartas municipales que regulaban la actividad concejil de diversas poblaciones: Burgos, Palenzuela, Sepúlveda, Nájera, Miranda, Logroño, etc. ⁴⁵, en nuestro análisis hemos incluido Fueros posteriores y del área aragonesa y navarra.

Ya hemos hecho mención, anteriormente, al precepto del Fuero de León, confirmando la existencia de un Concejo General de los ciudadanos de dentro de León y de su alfoz, su igualdad y sometimiento a una misma norma, para establecer que acudiesen un día señalado, el primer día de Cuaresma, a otro lugar significativo, el capítulo de Santa María de Regla, la iglesia mayor, para establecer asuntos trascendentales para la regulación económica y social de la ciudad: pesas y medidas, cuantía de salarios del campo, orden, justicia, etc.

⁴⁴ V. MERRIMAN, R. B., *Formación del Imperio Español en el viejo mundo y en el nuevo*, Barcelona, 1959, volumen I, p. 161.

⁴⁵ V. SÁNCHEZ ALBORNOZ, C., *España...*, op. cit., p. 407.

El concepto *Concillium* contenido en el Fuero de León, al menos en su precepto primero, sí tiene todas las características de un Tribunal, como opina el profesor ESTEPA, pues en definitiva se refiere a la determinación de un orden de prelación en la vista de las causas judiciales, en este caso las que afectan a la iglesia, y no debe interpretarse como una asamblea eclesiástica o un concilio, continuidad de los realizados en la fenecida monarquía visigoda⁴⁶. Pese a la indudable dificultad de deslindar los asuntos públicos civiles de los eclesiásticos, en los albores del año 1000, creemos que el texto del Fuero leonés resulta claramente referido a un Tribunal, como lo confirma su contenido:

«... cause ecclesie prius iudedatur iudiciumque factum absque falsitate consequantur»⁴⁷.

En el Fuero de Salamanca aparece el concepto «Concejo Mayor», lo que induce a pensar en la existencia de un Concejo reducido alternativo, en el que se solventaban habitualmente los asuntos. En esta ocasión consta en el capítulo 38: «A quien en Conceyo mayor alguna cofa porfi porfizier, o por algun omne, dauer o de alguna heredade, peche C, marauedis»⁴⁸.

El concepto se repite en el epígrafe 179 «Qui prindar a conceyo mayor», por el que todos los que realizasen tal acción, sin mandato de los alcaldes o de las justicias debían pagar 100 sueldos: «E todo omne que a conceyo mayor algun auer pediere, peche, C, faldof»⁴⁹. La presencia de los

⁴⁶ V. El Fuero de León, Comentarios. Seminario de Historia Medieval de España, Dir. Luis de Valdeavellano, Coord. Rogelio Pérez Bustamante, León, p. 28. Por el contrario al referirse al precepto XXX, anteriormente citado, lo califica como uno de los más interesantes, y denomina a la Asamblea Vecinal como el *Concillium*, palabra de la que más tarde derivará la voz Concejo, *op. cit.*, pp. 97 y ss.

⁴⁷ Reproducimos el texto de la obra citada anteriormente, que procede a su vez, de la edición crítica de don Luis Vázquez de Parga en «Anuario de Historia del Derecho Español», volumen XV, 1944, p. 341 y ss.

⁴⁸ V. Fueros Leoneses de Zamora, Salamanca, Ledesma y Alba de Tormes, Ed. de Américo Castro y Federico de Onís, Madrid, CEH, 1916, p. 95 (el texto corresponde al documento A, Bca. del Escorial: IV-g-19).

⁴⁹ *Ibidem*, p. 142 (doc. A).

alcaldes en el Concejo se prevé en el epígrafe 167 del Fuero de Salamanca, que ordena a dos alcaldes «uayan ala yunta con omnef bonof de conceyo»⁵⁰.

En el Fuero de Ledesma se reitera el concepto en el epígrafe 118⁵¹. Y en el de Alba de Tormes se reconoce el fuero de voz para todo hombre de Alba o de su término ante el alcalde jurado del Concejo⁵².

Para Max GOROCH, que publicó el Fuero de Teruel, la voz *conceio* la interpreta como «asamblea de una ciudad». La acepción de *Concillium*, sin embargo, es tomada como la Asamblea General de una aldea⁵³.

Reiteradamente encontramos en los Fueros municipales menciones a la «collación», ya citada por el profesor VALDEÓN en su acepción de parroquia, como reunión de todos los habitantes del lugar para resolver diversas cuestiones. Pero también debe tomarse como división territorial del municipio y puede ser sinónimo de barrio, distrito, etc. Del análisis de los Fueros se puede deducir que en ocasiones tenían sus propias Asambleas independientes del Concejo General, que se convocaría por períodos más dilatados. Esta idea la creemos muy factible y racional al producirse el desarrollo urbano.

A propósito de ello, en el tardío Fuero de Usagre cuando surgían querellas con los clérigos para resolverlas se ordenaba que «clérigos et laycos todos sean a una collazion conombrada o se abinieren los clérigos con el conceio»⁵⁴. En el Fuero de Brihuega consta que los «Bezinos de las aldeas allan collaciones connocidas os se arriemen»⁵⁵.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 138 (doc. A).

⁵¹ *Ibidem*, p. 237. Como indican los comentaristas el Fuero de Ledesma reproduce en su mayor parte, textualmente, al de Salamanca (p. 213).

⁵² *Ibidem*, p. 314.

⁵³ V. El Fuero de Teruel, publicado por Max Gorosch, Estocolmo, 1950, p. 447. Voz *conceio*.

⁵⁴ V. Fuero de Usagre, anotado con las variantes del de Cáceres por Rafael de Ureña Smenjaud y Adolfo Bonilla San Martín, Madrid, 1907, p. 77 (capítulo 202).

⁵⁵ V. Fuero de Brihuega, anotado por J. Catalina García, p. 181.

En el Fuero de Baeza se preveía que cuando el bien público de la villa lo requiriese y cuando el «concejo ploguierre», los aldeanos fuesen «appareiados por collations», pero sólo los de las aldeas, «maes los de la villa numqua se appaieren secund la compta que fueren uezinos»⁵⁶.

Las «collaciones» tienen mención preferente en los nombramientos de autoridades municipales. Así en el Fuero de Soria, todos los años el lunes primero después de San Juan, patrón de la ciudad, el Concejo nombraba juez, alcaldes, pesquisas, montañeros, deheseros, y demás oficios. Regulando la intervención de las «collaciones» en los nombramientos y la distribución de cargos en el capítulo V, «Delos ofiçiazles e primeramjentre delos alcaldes»⁵⁷. También al definir al vecino de Soria («quia rrayz en Soria o en fu término»), obligaba que si era en la villa el lugar de la vecindad, «que ffea acomendado en la eglefia de la collacion do morare». En este caso «collación» tiene el doble sentido de parroquia y unidad vecinal, distrito o barrio, que intervenía en la vida municipal de la villa. Los de la aldea tendrían «que se acomjende en la eglefia del lugar», con lo que se diferenciaban claramente ambas situaciones que *a priori*, no suponían diferencia⁵⁸.

En Sepúlveda se reunía el Concejo el domingo siguiente a San Miguel para elegir juez, alcaldes, escribano, etc., «placiendo a tod el Concejo». En el mismo día la «collation, do el Juzgado fuese aquel anno, den Juez sabidor...». El juramento de los cargos se hacía sobre los Evangelios, después de realizada la elección «ké todos auenidos, é confirmada é otorgada de todo el pueblo»⁵⁹. En Cuenca, también el domingo después de San Miguel, el Concejo elegía para todo el año juez, alcaldes, escribano, andadores, sayón, etc., «si

⁵⁶ V. El Fuero de Baeza, edición, estudio y vocabulario por Jean Marie Victor Roudil, Gravenhage, G.B. van Goar Zonen's UMNv, 1962, p. 234.

⁵⁷ V. Fueros Castellanos de Soria y Alcalá de Henares, edición y estudio de Galo Sánchez, Madrid, 1919, pp. 19 y ss. (Fuero de Soria).

⁵⁸ *Ibidem*, pp. 97 y ss.

⁵⁹ V. Fuero de Sepúlveda, anotado por don Feliciano Callejas, Madrid, 1857, pp. 76 y 77 (títulos CLXXVI y CLXXIX).

atodo el conçejo non plugese por el»⁶⁰. La misma fecha se repetirá para el caso de Ubeda, incluyendo que «cada una collación dé su alcalde aquel día»⁶¹. Análoga situación se repite en el Fuero de Béjar⁶².

El domingo como día adecuado para celebrar la reunión del Concejo Abierto es una constante, vinculado a la iglesia y a la misa mayor, así se ordena, por ejemplo, en el epígrafe 381 del Fuero de Coria, que «Manda que fezier conçejo de diomingo, preste, e si non, non preste, e este conçejo sea hecho despues de misa»⁶³. En otros Fueros, como el de Béjar, se mandaba que para saludar al enemigo quien lo quisiera hacer: «salúdelo en conceio día de domingo, e non otro iubre»⁶⁴.

Otra interpretación de interés es la de este mismo Fuero de Béjar, en el título 893, relativa a la participación del Concejo en la hueste: «Quando el conçejo ouir a yr en hueste, ante que yxca, ponga uelas e guardas de cada collacion que uelen e guarden la villa, e finquen dos alcçaldes iurados con el iudez fechizo, qual el iudez annal dcelexare en su lugar... Sea por fuero que saquen todos los non connoçidos de la villa después que el conceio yxiere...»⁶⁵.

Entre otros aspectos, de los múltiples en los que se requería la intervención del Concejo Abierto o la Asamblea General de Vecinos, mencionaremos el título XIV del Fuero de Cuenca, correspondiente al gobierno de hueste y guarda de la ciudad, en cuyo epígrafe 29 constan las demandas al Concejo, determinando se hiciesen «el primer día de la partiçión, quando todo el conçejo fuese llegado a pre-

⁶⁰ V. Fuero de Cuenca, edición crítica por don Rafael de Ureña Smenjand, Madrid, 1935, p. 422 (Códice Valentino). El Fuero de Iznatoraf tiene su correspondencia en la Ley CCCXCVII.

⁶¹ V. Fuero de Ubeda, estudio preliminar Mariano Peset y Juan Gutiérrez Cuadrado, Valencia, Universidad, 1979, pp. 324 y ss.

⁶² V. Fuero de Béjar, estudio de Juan Gutiérrez Cuadrado, Salamanca, Universidad, 1974, p. 107.

⁶³ V. El Fuero de Coria, estudio histórico-jurídico de José Maldonado y Fernández del Torco, transcripción de Emilio Sáez, Madrid, IEAL, 1949, p. 102.

⁶⁴ V. Fuero de Béjar, *op. cit.*, p. 97.

⁶⁵ V. Fuero de Béjar, *op. cit.*, p. 154.

gon e si todo el conçejo en otorgando fuese concordable, ayala firme e estable, e si el conçejo todo non fuese concordable, así que alguno le contradiga, la demanda non vala...»⁶⁶. Parecida fórmula se utiliza en el Fuero de Béjar, capítulo 943: «Qvi pedir quisiere a conçeio... pída el primer día de la partición, todel conçeio legado a pre/gon. Si todel conçeio fuere abenido e ator/gare, sea firme e estable»⁶⁷.

Otro concepto de Concejo, esta vez con sentido sedicioso, aparece en algunos Fueros, entre ellos el de Teruel, en cuyo capítulo 620 se castiga con 500 maravedís alfonsís a «... qual quiere, osea uillano o aldeano, que sin mandamiento del iúdez o de los alcaldes fiziese conçejo por: deshondra/r el sennor o por deshondra/r el iúdez o qual quiere otro o por fer fuerça ad alguno, o por esto aquel mismo conçeio fiziere de bando, e prouado'I fuere, peche D maravedis alfonsís»⁶⁸. En el Fuero de Béjar se prohíbe realizar bandos contra el Concejo, bajo penas pecuniarias en función de la gravedad de los hechos⁶⁹.

En los Fueros de Sepúlveda aparecen cuestiones como las fianzas que se plantean ante el Concejo Abierto, según consta en el título 46 «De las fianças e de los fiadores», por el que todo aquel que pidiese fiadores, debía comparecer «el domingo, al conçeio e desafiel por fiadores de salvo. Et si aquel domingo mismo nol'sobrecabase alguno, que venga el viernes primero a darle fiadores de salvo a su contender, sea enemigo d'el e de tod'el conçeio»⁷⁰. En este mismo Fuero, la comparencia, la reclamación o el recurso ante el Concejo los domingos se repite una y otra vez, como una situación normal y permanente⁷¹. En los Fueros de la Extrema-

⁶⁶ V. Fuero de Cuenca, *op. cit.*, p. 663 (Cód. Valentino). La Ley DCLXXXI del Fuero de Iznatoraf también se expresa en términos análogos.

⁶⁷ V. Fuero de Béjar, *op. cit.*, p. 160.

⁶⁸ V. El Fuero de Teruel, *op. cit.*, p. 339, epígrafe 2.

⁶⁹ V. Fuero de Béjar, *op. cit.*, p. 83.

⁷⁰ V. Los Fueros de Sepúlveda, edición crítica por Emilio Sáez, Segovia, 1953, p. 78.

⁷¹ *Ibidem*, título 17 (Del que auiere de auer los derechos en Sepúlvega), título 32 (De las muertes), título 45 (De lisió), el ya citado 46, el 51 (De mujer forçada).

dura otorgados a Valladolid en 1265, los «defeseros» al dar cuentas y recaudo debían hacerlo al «... conçeio que den omnes bonos del conçeio...», «... et estos omnes que den fiadores de aquello que los montaneros les dieren...»⁷².

En los Fueros de la Novenera, que se dieron a los conceillos de Artajona, Mendigorria, Lárraga y Miranda, consta en el título 254 el «paramiento que fizo el rey Don Sancho con los conceillos», los cuales pidieron que el oficio de sayón no fuese de designación real y que sólo existieran mayores nombrados por los Concejos: «En aqueill tiempo auían sayón, et acordaron se les conceillos et fueron mercé clamar al rey que lis toilliesse el sayón de suso que lis fazía enuyo, et eyll ouo acuerdo que ¿qui'l respondería de sus dreytos? Dissieron li los conceylos que ellos metrían mayores, dos en cada uilla, que'l responderían de sus colonias todas»⁷³.

Incorporamos, finalmente, el caso de Palazuelos que cambió su Fuero por el de Portillo, según decisión propia y en el curso de una sesión de Concejo Abierto en los siguientes términos: «Sepan quantos esta carta vieren commo nos los omnes bonos del conçeio de Pallaçuellosx, estando ayuntados a campana repicada ali do es usso e costumbre de fazer nuestro conçeio, entendiendo que este fuero de que nos usavamos fasta agora que era muy desigual para nos todos e para cada unos de nos, asi para los menores commo para los mayores...»⁷⁴. El documento fechado el 18 de marzo de 1351 es significativo por tratarse de un caso, entre los varios existentes, de que un municipio en Concejo Abierto se daba un Fuero de otra villa ya existente. En otras ocasiones, el Concejo reunía los privilegios y antiguas costumbres en un texto que posteriormente sería confirmado por la autoridad real o señorial, pero en la versión que recogemos se trata de una sustitución del propio por el Fuero de Portillo, a cuyos vecinos se pide autorización y al abad del convento

⁷² V. GONZÁLEZ DIEZ, E., *El régimen Foral vallisoletano*, Valladolid, Diputación provincial, 1986, p. 164, título 19.

⁷³ V. Los Fueros de la Novenera, publicados por Gunnar Tilander, Uppsala, 1951, p. 95.

⁷⁴ V. GONZÁLEZ DIEZ, E., *El régimen...*, *op. cit.*, p. 175.

de Santa María de Palazuela los otorgamientos y confirmación.

F) La existencia de un Derecho municipal

A fines del siglo XII era una realidad la existencia en Castilla y León de un Derecho municipal⁷⁵. Su formación se produjo a partir de las fundamentales aportaciones de los *Concillium*, pues en teoría, y al principio quizá también en la práctica, el Concejo Abierto tenía jurisdicción sobre múltiples aspectos de la actividad local, regulándola por medio de acuerdos basados en las costumbres, por lo que resultaría pieza de importancia trascendental en la génesis del Derecho. A estos efectos recordemos que el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA afirma que «es un hecho que al formar costumbres la comunidad opera con una *opinio iuris vel necessitatis* que por sí sola la dota de una especial autoconciencia»⁷⁶. No puede ser más explícita la referencia a la comunidad como su creadora y al aplicar su protagonismo a la figura del Concejo Abierto o Asamblea Vecinal de nuestros días, el ilustre jurista puntualiza la prioridad de la costumbre al sistema orgánico común de organización de los municipios y de las entidades locales menores.

El Derecho consuetudionario surgido en los inicios del *Concillium*, fue incorporando nuevas costumbres, otras figuras legales emanadas de la propia capacidad autonormativa de los Concejos, cartas pueblas y otros privilegios reales por los que prosperaban y aumentaban sus derechos y libertades. El paso siguiente en la construcción del Derecho municipal fue la transformación de aquellos primitivos Fueros en

⁷⁵ V. con carácter general: GARCÍA GALLO, A., *Manual de Historia del Derecho Español*, 5.ª edición, Madrid, 1973, 2 volúmenes. GARCÍA DE VALDEAVELLANO, L., *Curso de Historia de las Instituciones españolas*, 3.ª edición, Madrid, 1973. GIBERT, R., *Historia General del Derecho Español*, Madrid, 1981. PÉREZ PRENDES, J. M., *Curso de Historia del Derecho Español*, volumen I, Madrid, Fac. Derecho, Univ. Complutense, 1986. SÁNCHEZ, G., *Historia del Derecho. Introducción y fuentes*, Madrid, 1941.

⁷⁶ V. GARCÍA DE ENTERRÍA, C., *Curso de Derecho Administrativo*, 4.ª edición, Madrid, 1987, volumen I, p. 66.



los grandes textos forales desde el de León al de Madrid, autoelaborado éste por su propio Concejo, como veremos y que confirmaban, modificaban o complementaban el derecho que ya existía. Es preciso recordar las influencias externas que podía encontrarse en los Fueros en función de su raíz leonesa o castellana y que han sido señaladas por diversos autores⁷⁷.

La razón de la existencia de un Derecho administrativo consuetudinario municipal se debe primero a la aparición del Municipio con anterioridad al Estado, y segundo, que aquél tenía necesidades y problemas socioeconómicos mucho más primarios y próximos al ciudadano que los niveles superiores del poder, encontrando la costumbre un caldo de cultivo más idóneo para desarrollarse en el Municipio que en el Estado, por lo que es difícil encontrar derechos de costumbre en el Derecho administrativo del Estado⁷⁸, aunque la excepción que confirma la regla será en esta ocasión la cuestión de las aguas, tradicionalmente inspirada en la costumbre e incorporada a la legislación y al Derecho administrativo del Estado.

En definitiva, el Derecho municipal castellanoleonés estaba formado por tres factores de vital importancia: la costumbre, los Fueros y posteriormente las ordenanzas; lo que le configuraba como un Derecho muy vivo, pero también muy variado, razón por la que los monarcas a partir del siglo XIII tratarán de unificarlo en un Derecho territorial igual para todos los municipios. Los instrumentos legales utilizados en el proceso unificador fueron, primero el Fuero Real y finalmente el Ordenamiento de Alcalá, como veremos posteriormente.

⁷⁷ V. GIBERT, R., *El derecho municipal de Castilla y León*, Madrid, Anuario de Historia del Derecho Español, 1961.

⁷⁸ V. ARCE MONZÓN, L., *Derecho Administrativo Municipal Consuetudinario de los Concejos Asturianos*, en «I Congreso Jurídico de Asturias», Oviedo, Comunidad Autónoma, 1987, p. 257.

CAPITULO II

LA CRISIS DEL CONCEJO ABIERTO

El sistema de Concejo Abierto entró tempranamente en crisis como fórmula general de autogobernarse los municipios. La Asamblea de Vecinos, el *Concillium*, o la reunión de todos los habitantes de la ciudad, iría dilatando su convocatoria a plazos cada vez más distantes, en función del crecimiento de la población, de la estructura urbana y de las presiones sociales.

Cuando se trate de municipios de importancia que evolucionen hacia los grandes centros concejiles del siglo XII, culminando el proceso de revolución urbana, la Asamblea General de los Vecinos prácticamente desaparecerá, siendo solapada por los oficios concejiles, los caballeros villanos y los *boni homines*, procedentes de una clase social concreta.

Estos concejos de los siglos XII y XIII, aún no respondían al tipo de organización de ciudades, según las concebimos en la actualidad, sino poblaciones eminentemente agrícolas y ganaderas que basaban su economía en el trabajo del campesinado y en las acciones militares, que en aquellas épocas no eran exclusivamente defensivas, sino en la mayoría de las ocasiones de conquista y algarada.

En la organización interna del concejo la preocupación fundamental será la defensa y el mantenimiento del concepto de paz social, que era precisa en la incipiente actividad urbana. Esta constante preocupación del Concejo por el orden y la seguridad ciudadana abarcaba desde la paz del mercado hasta la defensa frente al enemigo exterior, pasando por la persecución de los delincuentes, pues no olvidemos que el robo era considerado el delito más grave, por atentar al interés público, mientras que los delitos de muerte se circunscribían a la esfera privada, siendo los afectados los encargados de castigarla de acuerdo con la regulación de los respectivos fueros y el Concejo sólo intervenía para evitar la

cadena de posibles venganzas. Por el contrario el robo como delito público podía ser castigado con la horca ¹.

En estos núcleos urbanos la Asamblea Vecinal o el *Concillium* tendrá muchas dificultades e impedimentos para su actuación, pero nunca se podrá olvidar que en dichas instituciones se encuentra el origen del municipio medieval español, a cuya creación y desarrollo su cooperación fue primordial.

En el caso de las pequeñas aldeas y núcleos de población que no experimenten crecimiento notorio, ni en el número de sus habitantes ni en sus dimensiones urbanas, el sistema de Concejo Abierto perdurará a través de los tiempos, llegando hasta nuestros días, y localizándose geográficamente en diversas zonas del noroeste y norte peninsular, hasta las mediterráneas tierras de Cataluña.

A) El Concejo reducido

La evolución del Concejo Abierto hacia una fórmula restringida se produjo paulatinamente en Castilla y León hacia fines del siglo X y principios del XI. Eran los momentos claves de la expansión al sur del Duero, que culminaría en 1085 con la toma de Toledo, coincidiendo con el afianzamiento y desarrollo de núcleos urbanos de cierta entidad y la aparición de una clase social de origen campesino, pero con mayores medios económicos que el resto de sus vecinos y conciudadanos.

Las Asambleas de Vecinos, ante las demandas de una sociedad en pujante crecimiento, que además producía, cada vez con mayor frecuencia, situaciones cuya solución y respuesta tenían que ser eficaces e inmediatas, se vieron obligadas a encomendar de forma permanente la gestión de múltiples tareas de gobierno a determinados agentes.

La designación de estos cargos del Concejo se hacía por elección popular en la Asamblea de todos los habitantes, en fechas determinadas y por plazos concretos, como vimos con-

¹ V. MARTÍN, J. L., *Historia de Castilla y León. La afirmación de los reinos. Siglos XII y XIII*, Valladolid, Ambito, 1985, volumen IV, p. 99.

firmado anteriormente en los diversos fueros. Estos representantes de la Asamblea de Vecinos en los Concejos de Castilla y León recibieron el nombre de «aportellados» ². BENEYTO denomina «jurados» a los cargos delegados permanentemente de los *Concillium*, que constituyen el centro de la Administración Local como Concejo reducido ³, sin embargo no es general esta denominación de jurados, aunque lo más importante de las investigaciones posteriores es la correspondencia directa entre estos cargos y los *boni homini*, cuya aparición se sitúa a fines del siglo XII.

Aunque todos los oficios concejiles (jueces, alcaldes, escribanos, etc.) serán elegidos entre los componentes de la clase de los *boni homini*, para desempeñar oficios concretos de la administración municipal, no podemos ignorar que otros *boni homini* eran elegidos por el conjunto de los ciudadanos, delegando en ellos la gestión general de los asuntos locales, lo que constituía sin duda el paso de la democracia directa a la representatividad, donde unos pocos, en número variable según los lugares, actuaban en representación de toda la colectividad.

En los grandes municipios, la Asamblea General o *Concillium* experimentó múltiples mermas en su estructura y actuación. Ya no serían todos los habitantes del lugar, jóvenes y viejos, pobres o ricos, hombres y mujeres, excepto moros y judíos, los integrantes del *Concillium*. Las primeras ausencias de la Asamblea fueron las mujeres, después se redujo exclusivamente a los que eran vecinos, cuya titularidad se regulaba en los fueros, y que en realidad encubría una limitación a los que carecían de bienes, pues la posesión de propiedades era una condición para ser vecino.

La exclusión del título de vecino, acarreaba además la pérdida en la participación y aprovechamiento de los bienes del Concejo, que suponía el uso gratuito de las tierras y los pastos comunales. En los lugares de clima extremado, la ma-

² V. PESCADOR DEL HOYO, M. C., *El Concejo y las milicias de Madrid*, Madrid, Ayuntamiento, 1986, p. 8.

³ V. BENEYTO, J., *Historia de la Administración española e hispanoamericana*, Madrid, Aguilar, 1958, p. 187.

yoría de los núcleos repoblados, algo más grave: no participar en las distribuciones anuales de cortas de leña que hacía el Concejo. Junto a ello, como indicamos anteriormente, la elección de los cargos concejiles se reservaba exclusivamente a los vecinos *boni homini*, con lo cual se cerraba el posible acceso a los oficios municipales a los no propietarios. A partir de este momento, la Asamblea Vecinal, aún se reuniría en los grandes municipios en fechas señaladas para cuestiones concretas, pero sin duda no eran todos los habitantes y perdió paulatinamente la esencia de la democracia directa.

Nuevamente hemos de recurrir a casos concretos de municipios medievales para conocer los términos en que se desarrolló el Concejo reducido, León, Salamanca, Burgos, Madrid y Oviedo, serán los que revisaremos esquemáticamente.

a) LEÓN

Respecto a León, aquella asamblea de carácter judicial presidida por el *iudex* e integrada, al parecer por los *boni homini*, como indica ESTEPA⁴, evolucionó hacia una estructura auténticamente concejil, que se atribuyó la representatividad de la colectividad urbana.

El crecimiento de la ciudad y la aparición de nuevos barrios, con asentamientos de habitantes procedentes de lugares ajenos a León, sobre todo francos que habían llegado a través del camino de Santiago, dio lugar a la aparición de los nuevos concilios *francorum* y *Sancti Martinus*, detectados en el diploma de 1122⁵. A ESTEPA se le plantea la duda sobre si constituirían nuevas asambleas judiciales como en el siglo XI, o si nos encontramos con unos individuos que asumen la representación de una comunidad de vecinos concreta, en este caso del barrio de los Francos o de San Martín. Aunque ambas interpretaciones no son contradictorias y pueden re-

⁴ V. ESTEPA, C., *Estructura social de la ciudad de León (siglos XI-XIII)*, León, Centro de Est. San Isidoro, 1977, p. 456.

⁵ V. Archivo Catedral de León, 8.812 (citado por ESTEPA).

sultar complementarias, podemos suponer la existencia de parroquias y collaciones, que probablemente disponían de sus *Concillium* específicos, lo que a la vez conlleva la existencia de un principio descentralizador en la organización municipal, obligado probablemente por razones demográficas que posibilitaban la reunión de la Asamblea de Vecinos en la collación.

A partir del siglo XII la documentación existente permite conocer el proceso de desarrollo institucional del Concejo leonés, comprobándose la existencia de asambleas vecinales en las collaciones y pueblos de su alfoz, cuyos representantes participaban en el Concejo reducido que gobernaba el municipio leonés a fines del siglo XII. Paulatinamente, la voz *Concillium*, aunque también sirva para designar a la Asamblea de Vecinos, será generalizada para definir al concejo leonés en documentos y diplomas, desde fines del siglo XII. Cita ESTEPA varios casos: en 1214 *Concillium legionensis civitatis*; en 1219 Alfonso IX la denomina *Universitati Concilio de Legione*; en 1229 se da un *scriptor Concilii legionis*, etc.⁶

De acuerdo con lo anteriormente expuesto se llega a la convicción de que en León, durante los siglos XII y XIII, el Concejo Abierto se reunía en contadas ocasiones, y desde luego su identificación con la democracia directa es muy relativa, ya que sólo los vecinos (propietarios) podían participar en las asambleas. La existencia de un Concejo reducido constituido por los hombres buenos de León, es una realidad a partir del siglo XIII; actuaban en nombre de los demás vecinos, conjuntamente con los funcionarios del Concejo, con lo cual ya tenemos dado el paso definitivo para que unos pocos decidan y actúen en lugar de todos. Pero incluso estos pocos tendrán también, como en tiempos de la Asamblea Vecinal, una regulación para la periodicidad de sus reuniones y el lugar de las mismas: El portal del hospital de San Marcelo o el claustro de la iglesia del mismo nombre, en el cual se reunían previa convocatoria por pregón⁷. A

⁶ V. ESTEPA, C., *Estructura...*, *op. cit.*, p. 459.

⁷ V. Archivo Municipal de León, S/693: «Omes bonos del Concejo de la cibdat sobredicha ajuntados por pregón de Concelo a San Marçiel,

partir del siglo XIII, cuando en los documentos se hable de Concejo o *Concillium* de León, sabemos que ya no se refieren a la Asamblea Vecinal, pues al final de ellos se especifican los hombres buenos allí reunidos o una fórmula análoga que menciona el concepto *omnes buenos*, con lo cual se aleja cualquier duda al respecto.

b) BURGOS

En Burgos se produce una evolución del Concejo Abierto en términos parecidos, atribuyéndose las causas a la indudable ascendencia de un grupo social concreto: los *boni homini*. Según documentos de la época, en el reinado de Alfonso X el Concejo burgalés funcionaba con un Concejo reducido constituido por cuatro alcaldes, un merino y 12 *omes Buenos*⁸.

Pero ya en dicho reinado el intervencionismo real en la vida de los Concejos era palpable, y en el caso de Burgos se manifestó el 25 de agosto de 1255, con la concesión del Fuero Real, en su calidad de fuero local, otorgándose como único ordenamiento aplicable a la ciudad⁹.

La existencia en Burgos, como en otros lugares, de un verdadero Derecho local, constituido por fueros antiguos, elaborados la mayoría de las veces por los propios Concejos, no fue obstáculo para que en un primer intento normalizador y unificador por parte de la autoridad real, se procurase dotar a la mayoría de las villas y ciudades de un único fuero. El panorama intervencionista se completó un siglo después con la designación de oficios locales, también por el rey, con independencia del propio Concejo.

segund que es de huso et costunbre de la dicha cibdat» (citado por ESTEPA, *Estructura...*, p. 486).

⁸ V. F. RUIZ, T., *Prosopografía burgalesa. Sarracín y Bonifaz*, Burgos, «BIFG», núm. 184, 1975, pp. 484-485.

⁹ Entre 1255 y 1256 recibieron el Fuero real como fuero municipal: Aguilar de Campoó, Sahagún de Campos, Santo Domingo de la Calzada, Valladolid, Carrión de los Condes, Burgos, Briviesca, Miranda, Soria, Peñafiel, Cuéllar, Atienza, Buitrago, Alarcón, Trujillo y Arévalo.

El factor clave en la ciudad de Burgos para la transformación del Concejo Abierto en restringido, lo tenemos con la aparición de los jurados, que Teófilo F. RUIZ sitúa nunca antes de 1280¹⁰ y que Emiliano GONZÁLEZ DÍEZ atribuye su creación a Alfonso X, unos años antes, responsabilizando de su institucionalización al Fuero Real en lugar de la disposición dictada por Sancho IV el 26 de abril de 1285¹¹. De cualquier forma, es muy posible que con anterioridad al Fuero Real existiese en Burgos un grupo de *boni homini* que representarían al resto de la comunidad, además del habitual grupo de oficiales o funcionarios concejiles, configurando su conjunto la existencia de un ente corporativo.

Los 12 jurados eran *homes buenos* designados por las collaciones de la ciudad, que conjuntamente con cuatro alcaldes, habían asumido la mayoría de las atribuciones y competencias de las antiguas Asambleas Vecinales. En este caso collaciones, parroquias e incluso distritos, son conceptos equivalentes. Pero era condición ineludible la vecindad en una collación para ser elegible, proceso que se renovaba anualmente. Naturalmente su procedencia social era la de los *homes buenos* y los caballeros villanos, en una palabra, las personas y familias más influyentes de la ciudad.

La existencia de este Concejo reducido, en expresión de M. C. CARLÉ¹², pensamos que supuso en la práctica la extinción de la Asamblea de Vecinos dado lo avanzado de la época. Dicha Asamblea se reuniría cada vez en períodos más dilatados, pues incluso la elección de jurados, una de las causas que hubiesen podido justificar la convocatoria de la Asamblea Vecinal en Burgos, se hacía por collaciones. Además el Concejo abierto había quedado un tanto desvirtuado al tener derecho a participar sólo los vecinos y no todos los habitantes. Junto a estos factores decisivos añadiremos el cansancio y la abulia que fomentaron el absentis-

¹⁰ V. F. RUIZ, T., *Burgos en la Edad Media. El siglo XIII y primera mitad del siglo XIV*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 1984, p. 161.

¹¹ V. GONZÁLEZ DÍEZ, E., *El Concejo Burgalés (884-1369): Marco histórico-institucional*, Burgos, 1984, p. 416.

¹² V. CARLÉ, M. C., *Del concejo medieval castellano-leonés*, Buenos Aires, CHE, 1968 p. 107.

mo y los problemas que plantearon las discordias sociales, que debieron perturbar el orden de las asambleas en alguna ocasión, argumento pronto esgrimido por la autoridad real como causa de descrédito de las Asambleas Vecinales y que a la postre sería expuesta como causa principal para justificar la extinción del Concejo Abierto, al menos en las grandes urbes.

La adscripción a los 12 jurados de la gestión municipal burgalesa se reguló por la mencionada disposición de Sancho IV de 1285, que estipulaba sus competencias y atribuciones referidas a la representación de la comunidad local y a su administración, comprendiendo: Control de ingresos y gastos del Municipio; dirección de los trabajos y obras públicas; recaudación y distribución de impuestos reales; policía; potestad de ordenanza y reglamentación de la actividad concejil; toma de juramento y posesión de los funcionarios cuyo nombramiento estaba reservado al Concejo, etc.¹³

c) SALAMANCA

A los hombres buenos se les atribuye la redacción del Fuero de Salamanca, con el fin de mejorar la convivencia vecinal y acabar con la inseguridad y la violencia. Una vez más encontramos cómo la preocupación por el orden público y la regulación de su conservación fueron el motivo substancial del Fuero. Sus redactores, aquellos *omes buenos*, eran los primeros representantes del Concejo, elegidos porque eran las personas que ofrecían más garantías a sus ciudadanos, bien por su prestigio personal o por su *status* social y económico. José Luis MARTÍN los definirá como el preconcejo, que tendrán la representación oficiosa del Concejo, ya que la oficial era ostentada por justicias, alcaldes y jurados, cuyas funciones no eran siempre diferenciables¹⁴.

Salvo en el caso de la Justicia es cierto que las funciones ejecutivas de aquellos oficiales y hombres buenos eran

¹³ V. GONZÁLEZ DÍEZ, E., *Burgos...*, op. cit., pp. 421-422.

¹⁴ V. MARTÍN, J. L., *Historia... Afirmaciones...*, op. cit., p. 99.

muy difíciles de delimitar y se mezclarían las de unos con otros, desarrollando en la práctica análogas actividades, lo que produciría una superposición en la atribución y el ejercicio de competencias.

Es un hecho comprobado, que en Salamanca, según José Luis MARTÍN, coexistió el Concejo restringido, junto al «concejo amplio formado por todos los vecinos: cabezas de familia con casa poblada». Importante matización, pues ya no sólo han quedado excluidos de la Asamblea los que carecen del título de vecindad, sino también aquellos que no son cabezas de familia: mujeres, jóvenes, etc., con lo que se perfila cada vez con más insistencia la vinculación a una clase formada por propietarios, el derecho a participar en las Asambleas de Vecinos. El paso siguiente se dio en el siglo XIV consagrando definitivamente la situación.

Coincide también la opinión de MARTÍN RODRÍGUEZ referida a Salamanca de que:

«El Concejo amplio se reuniría en contadas ocasiones y para tratar asuntos graves e importantes, como la creación de impuestos de validez general, señalar el orden que ha de guardarse entre los diversos grupos de repobladores, ordenar el cumplimiento de sentencias, tomar juramento a los oficiales concejiles...»¹⁵.

d) MADRID

Otro caso conocido de evolución del Concejo Abierto es el de Madrid. Cuando Alfonso VI llega hasta el Tajo y entra en Madrid a fines del siglo XI, entre 1083 y 1085, se constituye un incipiente Concejo Abierto formado por todos los habitantes, que regirán la vida del lugar. El conjunto de habitantes de aquel incipiente Madrid estaba formado por un conglomerado de individuos entre los que se mezclaban mozárabes recién liberados, algunos repobladores procedentes del ejército reconquistador y otros que tenían su

¹⁵ *Ibidem*, p. 99.

origen en lugares ya estabilizados, entre los que incluso se encontraban huidos de la Justicia o perseguidos por las autoridades de otros Concejos ¹⁶.

Existen abundantes indicios de que el sistema de Concejo Abierto fue el utilizado en Madrid por sus habitantes durante largos años, al menos hasta 1222, incluso conocemos una de las primeras medidas que la Asamblea de Vecinos de Madrid hubo de tomar: la creación de una nueva línea de fortificaciones y murallas de carácter defensivo, debido que el crecimiento demográfico de Madrid supera ahora el asentamiento urbano anterior, ampliando la extensión e incorporando los antiguos arrabales al núcleo urbano ¹⁷.

En el reinado de Alfonso VIII, entre 1158 y 1202 ¹⁸, se redactó por el propio Concejo de la Villa el Fuero de Madrid, tomando como base el amplio Derecho local precedente, formado por diversos privilegios concedidos por Alfonso VII, de carácter procesal, o la confirmación de términos en 1152. A ello se uniría la existencia de un Derecho consuetudinario y algunas ordenanzas emanadas del propio Concejo, referidas principalmente a asuntos relacionados con la tierra y la agricultura, dado el carácter campesino de sus habitantes. En otras ocasiones serían ordenanzas sentando sus derechos sobre territorios concretos, frente a otros señoríos o Concejos que les obligaban a litigar, por ejemplo el arzobispo de Toledo o el Concejo segoviano ¹⁹.

No existe ninguna duda sobre la redacción y aprobación definitiva del Fuero a cargo del *Concillium* pues consta en su encabezamiento autoría y finalidad:

«Hec est carta quem facit concillium de Madrid ad honorem domino nostro rege Alfonsus et de concilio de Madrid».

¹⁶ V. PESCADOR DEL HOYO, M. C., *El Concejo...*, op. cit., p. 7.

¹⁷ *Ibidem*, p. 7.

¹⁸ V. GIBERT Y SÁNCHEZ DE LA VEGA, R., *El Concejo de Madrid. Su organización en los siglos XII a XIV*, Madrid, IEAL, 1949, p. 17.

¹⁹ V. PESCADOR, C., *El Concejo...*, op. cit., pp. 9 y 10.

Por el Fuero conocemos algunos detalles del funcionamiento del Concejo, como la conformidad de su totalidad en algunos asuntos, lo que suponía la existencia de otros habituales atribuida su resolución a los oficiales y cargos concejiles. Se confirma la existencia de un Concejo mayor y otro reducido, pues las referencias al primero son abundantes: obligación de reunirse los domingos, practicar el desafiamiento y represión especial de los delitos ejecutados en el Concejo. Su convocatoria debía hacerse a campaña tañida, aunque posteriormente realizarían los avisos y pregones los peones del Concejo ²⁰.

En el Fuero de Madrid se mencionan 10 collaciones que forman el conjunto de la Villa, conservando su personalidad en la organización y gobierno del Concejo ²¹. Como en otros lugares constituyen la base territorial para la elección de diversos oficios relacionados con la justicia local, elecciones que se realizaban por todos los vecinos de la collación reunidos en Asamblea en fechas determinadas.

La vecindad era también reconocida con detalle en el Fuero de Madrid, distinguiendo entre el heredero de la villa y el aldeano. Las indudables ventajas que conllevaba el habitar en un lugar libre de realengo, atrajo numerosos pobladores a Madrid, procedentes de lugares más hostiles. Estas ventajas se traducían en beneficios fiscales, exenciones tributarias, etc., por ello la facultad de admitir nuevos vecinos para Madrid y su Tierra quedaba reservada al Concejo ²², aunque posteriormente, en 1222, se regularía por Fernando III.

Entre 1214 y 1222 todo el Concejo de Madrid con el Rey elaboraron una Carta de otorgamiento que introdujo algunas modificaciones y cuya vigencia quedó supeditada a la voluntad del Rey y del *Concillium*:

²⁰ V. Libro de Actas, Acta de la reunión del día 20-12-1398.

²¹ V. GIBERT, R., *El Concejo...*, op. cit., p. 92.

²² *Ibidem*, p. 41.

«...ista carta duret quosque placuerit Regi et concilio; et quando Regi et concilio non placuerit, uiuant per suum forum».

El proceso de intervencionismo real tratando de imponer un Derecho territorial común, se manifestó para el caso de Madrid en 1222. Hasta entonces sus vecinos habían organizado sus relaciones locales por el sistema de Concejo Abierto, elaborando, como vimos antes, un Derecho municipal incipiente pero muy estimable. A partir de esta fecha se iniciará la decadencia institucional del Concejo Abierto en Madrid, pues la social y política creemos que ya se había iniciado bastante antes, cuando la resolución diaria de los asuntos públicos fue delegada por la Asamblea de Vecinos en unas cuantas personas destacadas: caballeros y hombres buenos; situación que debió producirse a principios del siglo XII, pues un alcalde y 18 vecinos de Madrid aparecen como confirmantes y juran el Fuero de Toledo de 1118, encontrándose cinco mozarabes entre los vecinos madrileños²³.

En 1222 Fernando III concedió unos «foros honestos e útiles» que regulaban la existencia de los cargos concejiles, las prestaciones fiscales y militares del Concejo a la Corona y los privilegios de los vecinos. En realidad nos encontramos con un primer intento formal de sustituir los múltiples Derechos locales por un Derecho único para toda Castilla y en el futuro para León, a punto de fusionarse definitivamente. El siguiente paso será dado por Alfonso X a través del Fuero Real, como ya vimos en el caso de Burgos, y el definitivo por Alfonso XI a mediados del siglo XIV.

e) OVIEDO

Un caso más especial resultó ser el de Oviedo, según ha investigado M. C. CARLÉ²⁴. En dicha ciudad existía una Asamblea de Vecinos y el Concejo disponía de dos jueces y

²³ V. PESCADOR, C., *El Concejo...*, op. cit., pp. 9 y 10.

²⁴ V. CARLÉ, M. C., *El Municipio de Oviedo, excepción*, Buenos Aires, «Cuadernos de Historia de España», LI-LII, 1970, pp. 24-41.

dos alcaldes, según Real Cédula de Alfonso X de 1261. Sin embargo el procedimiento de elección variaba sustancialmente respecto a otras villas y ciudades, como reflejan las ordenanzas establecidas por el Concejo de Oviedo en 20 de junio de 1262 para esta cuestión específica. En esta ocasión, todos los miembros de la Asamblea no eligen los cargos concejiles, encontrándonos con un procedimiento de elección indirecta.

Participaban tres grupos distintos de electores, compuestos por: los justicias que cumplían su mandato, «cuatro hombres buenos designados por toda la asamblea reunida en Concejo pregonado en Santa María del Campo» y un tercer grupo formado por 24 hombres buenos, también elegidos por el Concejo, pero representando a los *mesteres* en número de dos y hasta un total de 24²⁵.

Al estipularse la variación anual de los electores, obligaba a reunirse el Concejo pregonado para designar a sus representantes y a los electores de oficios, al menos una vez al año. La Ordenanza, también prohibía su reelección hasta tres años después de concluido el mandato. Ante ello, deduce acertadamente, la medievalista que nos encontramos con dos grupos de representados: los propios del Concejo con los cuatro *boni homini* al frente y los 24 de los oficios, aunque no debemos olvidar que éstos también eran elegidos por el pleno de la Asamblea, por lo que también asumían su plena representación²⁶.

En el texto de la Ordenanza se introduce cierta confusión al atribuir a los 24 electores de los oficios la elección de los cuatro hombres buenos, con lo cual se reservaba, en la práctica, la elección de jueces, alcaldes y jurados a los representantes de los oficios, aspecto que entraba en flagrante contradicción con el primer párrafo del documento. Pese al interés del detalle, correctamente interpretado por M. C. CARLÉ, no empaña la importancia de la diversidad aportada por la Ordenanza del Concejo ovetense de 1262, síntoma manifiesto de cómo el Concejo reducido iba adquiriendo

²⁵ *Ibidem*, p. 30.

²⁶ *Ibidem*, p. 31.

preponderancia absoluta sobre el Concejo abierto o pregonado.

B) Caballeros villanos y Concejos

La existencia de una clase social concreta: los Caballeros villanos, condicionó radicalmente no sólo el proceso de repoblación, sino el desarrollo de la vida local y de la sociedad urbana medieval. Estos condicionamientos se extendieron por todo el espectro socioeconómico de la época, configurando junto con los hombres buenos una oligarquía burguesa que controlará y ostentará el poder en ciudades y Concejos ²⁷.

Su origen se encuentra, sin duda, en la escasez de caballeros nobles que luchan en la contienda contra los árabes, ya que la caballería se había manifestado como una fuerza muy difícil de hacer frente y de vencer. Es una vieja y constante lección de la estrategia bélica. Por ello la monarquía leonesa y después la castellana fomentaron la existencia de una fuerza militar *in situ*, que lo mismo sirviese para acciones defensivas, que para algaradas, correrías u ofensivas de contenido más amplio y ambicioso. Era una especie de «milicia», en términos actuales, que se configuraba como organización paralela a la caballería noble, más escasa en aquella época de lo que se puede pensar.

Los caballeros villanos procedían del campesinado con medios económicos para disponer de armas y primordialmente de un caballo para luchar. Con el tiempo se convirtió en una institución urbana y burguesa, constituyendo la espina dorsal de las milicias concejiles.

²⁷ Una aproximación bibliográfica en, Bo, A. del y CARLE, M. C., *Cuando empieza a reservarse a los caballeros el gobierno de las ciudades castellanas*, Buenos Aires, «Cuadernos de Historia de España», 1946, pp. 114-124. RUIZ, T. F., *Sociedad y Poder real en Castilla*, Barcelona, Ariel, 1981. SÁNCHEZ ALBORNOZ, C., *Una ciudad de la España cristiana hace mil años. Estampas de la vida de León*, 5.ª edición, Madrid, Rialp, 1966. *Idem*, *En torno a los orígenes del feudalismo*, Buenos Aires, 1944. Principalmente: PESCADOR DEL HOYO, M. C., *La Caballería popular en Castilla y León*, Buenos Aires, Instituto de Historia de España, 1961, 488 pp.

Sin entrar aún en su papel primordial en el Concejo, veamos esquemáticamente algunos de los beneficios que se atribuían a los caballeros villanos; en primer lugar las presas y botines tomados al enemigo, cuya distribución y cuantía solían regular los primitivos fueros y posteriormente otras disposiciones como las Partidas, el Fuero de las Cabalgadas, las Leyes del Espéculo, etc. La consideración social no era un factor desdeñable, junto a ella se encontraban las exenciones de algunas prestaciones personales como las sernas (labrar los campos del señor), las facenderas (reparación de caminos y puentes), la castellaria (construcción y reparación de murallas), la posada (alojar a la corte o al ejército). Sin embargo los caballeros sí tenían derecho a ser aposentados en caso de expedición).

Cierto que tenían determinadas obligaciones propias de su condición como el servicio militar en tiempo de guerra (Anubda, Rafala, Caualleria y Sculca) ²⁸, que constituían la verdadera contraprestación del caballero villano y su auténtica razón de existir. También algunos fueros hacían mención a la «azaria» que podía tener un sentido bélico o un resarcimiento de perjuicios y ganancias.

Pero indudablemente el más importante de todos los privilegios fue la exención tributaria, recayendo sobre la clase de peones, exclusivamente, todos los gravámenes e impuestos. Distingue Carmen PESCADOR, dos tipos de privilegios económicos, los activos o de provecho directo, como el aprovechamiento de las dehesas, pastos, etc., y el montazgo o derecho a tomar cierto número de cabezas de ganado de la cabaña transhumante. Los privilegios pasivos o de provecho indirecto hacen referencia a las cargas e impuestos de las que estaban libres: Tributo de la décima (pago de la décima parte de los frutos de la tierra al rey o al señor), Tributo de la cuenta (rendimiento del ganado de labor), Martiniega (pago en especie el día de San Martín), Marzazga (pago en metálico de un sueldo en el mes de marzo), Fumagda (impuesto sobre el hogar), Nuncio y Mañería (impuestos sucesorios), Portazgos, moneda forera (pagos al rey en reco-

²⁸ V. PESCADOR DEL HOYO, M. C., *La Caballería...*, *op. cit.*, pp. 296 y ss.

nocimiento de su señorío), Servicios (remedio del déficit del erario). Incluso los fueros preveían no sólo exenciones parciales, sino totales de obligaciones y tributos para los caballeros villanos, excepto, claro está, el de asistir a la guerra ²⁹.

A propósito de ésta, cuando existía una razón concreta, peligro, etc., que podía ser o no el de guerra, se convocaba a todos los caballeros villanos por medio de un llamamiento que podía hacerlo el rey, el señor o el Concejo. Cuando el convocante era éste, solía hacerse a toque de campana, por medio de pregones, etc., de acuerdo con la costumbre y con lo que determinasen los fueros, siendo la ocasión para que se reuniese el Concejo Abierto, pero que nos consta ya no era el de todos los habitantes.

El momento de su incorporación a los cargos municipales ha sido determinado inicialmente a mediados del siglo XIII; a partir del XIII, en casi todos los Fueros de Castilla y León existió una prohibición casi textual para que los oficios municipales o las figuras de los «aportellados», no perteneciesen a los vecinos que no fuesen propietarios de armas y caballos ³⁰. Al parecer las excepciones se encuentran en los Fueros de Salamanca y Ledesma ³¹.

Como sabemos, los jueces municipales, la figura de más prestigio del Concejo, eran elegidos por las collaciones en un día determinado y después de realizada la elección se convocaba a la Asamblea, para recibir su juramento ante los evangelios de que no quebrantaría el Fuero ni la Ley ³². En el caso de Madrid, alcaldes, caballeros de la sierra, tenientes de alcázares y castillos, mayordomos, fieles, guarda del sello del Concejo y una amplia relación, completaba el cuadro de cargos que eran ocupados por los caballeros villanos, a los que no debemos identificar con los *boni homini* con carácter general, aunque algunos reuniesen ambas condiciones ³³. Hombres buenos era, sin duda, un concepto más amplio.

²⁹ *Ibidem*, pp. 324 y ss.

³⁰ V. BO, A. del y CARLE, M. C., *Cuando...*, *op. cit.*, pp. 114 y ss.

³¹ V. PESCADOR DEL HOYO, M. C., *La Caballería...*, *op. cit.*, p. 434.

³² *Ibidem*, p. 232.

³³ V. CARLE, M. C., *El municipio de Oviedo...*, *op. cit.*, pp. 33 y ss. Señala

Pero todo el panorama local expuesto anteriormente: la paulatina extinción del Concejo Abierto, la aparición del Concejo reducido, la existencia de la vecindad, la exclusión de la Asamblea a todos los no vecinos, la existencia de los hombres buenos, la aparición de los caballeros villanos y la pertenencia, casi exclusiva, a ellos de los oficios municipales, configuraron una estructura social claramente oligárquica, que arroja por tierra las interpretaciones que consideraban la existencia tradicional de unos Concejos medievales democráticos; lo cual no pasa de ser un mito o una errónea concepción de la realidad local a partir del siglo XII, considerada bajo el prisma de conceptos modernos, que tienen su origen en las corrientes románticas del siglo XIX.

Un punto final referido a los caballeros villanos y que completa la perspectiva oligárquica, será su participación representando al Concejo en los asuntos del Reino, principalmente en las sesiones de Cortes, desde 1128 ³⁴. En lo sucesivo se citarán en las Actas de Cortes como: «caballeros y hombres buenos de las villas», a los representantes de las ciudades, con lo cual se quiebra definitivamente cualquier atisbo democrático o de representación popular en aquella institución ³⁵.

Otra institución en la que participaron las ciudades y a través de ellas sus representantes, los caballeros, fueron las Hermandades, constituidas por ligas defensivas de ciudades, eclesiásticas, etc. En el caso de las concejiles apoyaron al

una mayor preponderancia en el concejo de los menestrales frente a los caballeros, debido a una estructura socioeconómica distinta. El alejamiento de la guerra, por su situación geográfica, redujo los peligros a conflictos locales suscitados por nobles y clero para resolver sus problemas, lo que permitió el desarrollo de una importante clase social de menestrales-vecinos.

³⁴ La primera vez que figuran representantes de las ciudades es en la curia de León, convocada por Alfonso IX en 1188, aunque estos «cives» no podían ser de ningún modo ciudadanos concebidos bajo nuestra óptica, como señaló el profesor Bartolomé Clavero en las sesiones del Congreso de Historia de las Cortes de Castilla y León (León, septiembre de 1988, inédito), opinión ampliamente compartida.

³⁵ V. F. RUIZ, T., *Burgos... del siglo XIII...*, p. 169. ESTEPA DÍEZ, C., *Las Cortes del Reino de León*, León, CEISI, 1988, pp. 271 y ss. MARTÍN, J. L., *Historia...*, *op. cit.*, volumen IV, pp. 89 a 91.

Poder Real frente a los disturbios de la nobleza; la primera se constituyó en 1282 en apoyo del príncipe Sancho, hijo de Alfonso X. 1295 y 1315 son fechas de posteriores constituciones de Hermandades concejiles³⁶, coincidentes con períodos de minoría de edad de los príncipes herederos, en los cuales la actitud levantisca de los nobles conducía a la práctica anarquía del Reino, por lo que hemos de destacar el papel de veladoras del orden público y social de estas ligas, cada vez más lejanas, cierto es, del Concejo Abierto.

C) El regimiento y la aparición del Ayuntamiento

Se ha atribuido a Alfonso XI con la reforma del sistema municipal y la introducción de la figura del Ayuntamiento, propiciar un duro golpe a la autonomía y democratización de las estructuras municipales medievales. Pero a la vista del estado de las investigaciones sobre la cuestión, y sin ignorar la transcendencia de la reforma institucional alfonsina, hay que compartir la opinión de que hacía más de dos siglos que la Asamblea de Vecinos no era democrática en las ciudades, como vimos anteriormente, y que existía una clase social acaparadora de cargos y oficios, privando el acceso a los mismos al resto de los habitantes de la villa. Por consiguiente, Alfonso XI institucionalizó una situación madurada y que resultaba práctica habitual. Ciertamente que en algunas ocasiones, cada vez más aisladas, en los grandes municipios se reunía la Asamblea para asuntos concretos, ¿pero en realidad debatían cuestiones de gobierno, o sólo de puro trámite (elecciones, nombramientos, tomas de posesión de los cargos, etc.)?, ¿tenían capacidad de resolver, o sólo actuaban como órgano consultivo del Concejo reducido? Mucho nos tememos que en las ciudades fuese así, pues en tal sentido apuntan las fuentes documentales.

Parecidos conceptos debemos expresar respecto a la autonomía local, pues el corregidor no resultó una novedad en

³⁶ Una descripción de la cuestión señalando el decisivo papel de la ciudad de Burgos, por ser el lugar donde se reunía y tenía su sede la Hermandad en: F. RUIZ, T., *Burgos...*, op. cit., pp. 171 y 172.

los Concejos castellanoleoneses, ya que desde la segunda mitad del siglo XIII, e incluso antes, aparecen los alcaldes reales, como agentes del monarca en los municipios medievales, y el intervencionismo real es palpable desde Alfonso X³⁷.

Es evidente que a lo largo de los siglos XIV y XV las oligarquías urbanas de los hombres buenos y los caballeros villanos llegaron al control absoluto de los Concejos, pero el intervencionismo real aumentó en forma proporcional, restringiendo ampliamente la autonomía municipal. Regidores nombrados por el rey y corregidores como delegados de su autoridad en villas y ciudades son los dos pilares fundamentales de la vida municipal en las centurias citadas³⁸.

El proceso de sustitución de la Asamblea, ya muy mermada en sus funciones, por el Concejo cerrado, se inició en las Cortes de Valladolid de 1325, utilizadas por Alfonso XI en el cumplimiento de sus objetivos centralistas³⁹ y se culminó con el Ordenamiento de Alcalá de 1348. Cronológicamente se distingue un primer período, a raíz de la reunión de Cortes que afectó a las ciudades del sur: Murcia (1325) y Sevilla (1327); veinte años más tarde llegaría al norte: San Sebastián (1344), Segovia (1345), León (1345), Burgos (1345), Madrid (1346), extendiéndose en años posteriores a múltiples villas y ciudades de la Corona de Castilla, «pudiendo decirse que en poco tiempo se había generalizado»⁴⁰.

Ciñéndonos exclusivamente a las fórmulas utilizadas con carácter general en los documentos reales, se justifica la medida constitutiva de los regimientos a consecuencia de los disturbios y alborotos que se producían en las sesiones

³⁷ V. CARLE, M. C., *Del Concejo...*, op. cit., p. 132. Indica que en los municipios de realengo existió siempre la presencia de algún representante o funcionario real limitador de la autonomía municipal al reservarse esferas de competencia del gobierno local.

³⁸ V. VALDEÓN BARUQUE, J., *Historia de Castilla y León. Crisis y Recuperación (siglos XIV y XV)*, Valladolid, Ambito, 1985, p. 90.

³⁹ V. VALDEÓN BARUQUE, J., *Las Cortes Castellanas en el siglo XIV*, Sevilla, «Anuario de Estudios Medievales», núm. 7, 1970-1971, p. 636.

⁴⁰ V. VALDEÓN BARUQUE, J., *Historia... Crisis...*, op. cit., p. 90.

del Concejo. Tales razones fueron siempre aceptadas como buenas, sin embargo tienen todo el aspecto de responder a un propósito cumplido de desacreditar los vestigios democráticos concejiles en beneficio de una política intervencionista en la vida municipal, centralizadora y antiautonomista.

No eran los alborotos de la Asamblea lo que preocupaba al Poder Real, sino la actitud manifestada por algunas ciudades durante la minoría de edad del Rey, como Córdoba, Sevilla, Toledo, Segovia, etc. Por otro lado tampoco se detectan en crónicas y documentos de la época alteraciones notorias en el curso de las escasas Asambleas de Vecinos que se realizaban y ya en este período existe abundante información sobre la actividad municipal, desde actas de sesiones a documentos diversos que se conservan en Archivos municipales e históricos ⁴¹. Por si fuera poco, en Fueros y Ordenanzas, el orden dentro del Concejo era poco menos que sagrado y sus perturbadores sujetos a graves sanciones.

El profesor CERDÁ expuso cuatro factores desencadenantes de la reforma municipal: socio-económicos, políticos, demográficos y técnicos ⁴², atribuyendo los desórdenes y conflictos originados en las ciudades entre nobles y burgueses a los factores socio-económicos y por el rechazo a los jurados respecto a los políticos. Pero estas alteraciones, cuando se producían, estaban al margen de los intereses de toda la colectividad y sólo repercutían en beneficio de una determinada oligarquía.

No podemos olvidar las dificultades que en los municipios importantes tenía la celebración de una Asamblea General de todos los vecinos, por el incremento demográfico, las complicaciones burocráticas y otras de carácter técnico

⁴¹ V. RUIZ DE LA PEÑA, J. I., *Tránsito del Concejo Abierto al Regimiento en el Municipio leonés*, en «León y su historia», León, CEISI, 1969, volumen I, p. 304, que confirma la existencia en León de bandos y desavenencias en el concejo que pudiesen justificar la modificación del sistema introducido por el Rey.

⁴² V. CERDA RUIZ FUNES, J., *Hombres buenos, jurados y regidores en los municipios castellanos de la Baja Edad Media*, en «I Symposium de Historia de la Administración», Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1974, pp. 180-181.

que cada día resultarían más amplias. Pero la existencia de collaciones por barrios, parroquias o distritos facilitaba notablemente la reunión de los Concejos Abiertos en estas células locales inferiores. Por tanto las pretendidas razones reales eran disculpas más o menos afortunadas.

Desde hace tiempo y tras el estudio de doctrina, documentos e investigaciones realizadas, en coincidencia con otros autores, tenemos la idea de que el ocaso del Concejo Abierto en los municipios medievales se produjo por estas cuestiones: En primer lugar la pérdida del sentido democrático de la institución, segundo el desmedido afán intervencionista y centralizador del Poder Real y finalmente la existencia de una oligarquía urbana, que habiendo accedido con exclusividad a los oficios y gobiernos municipales, apoyaba cualquier iniciativa centralista, antidemocrática y antiautonomista que consolidase su *status* personal, económico y social.

El propósito de Alfonso XI era reconocer de *iure* una situación que ya era práctica habitual en diversos lugares, generalizándola y que consistía en sustituir los residuos de las Asambleas de Vecinos por un grupo reducido de personas, que asumiesen con carácter permanente todas las competencias y atribuciones de aquélla y que se denominó Regimiento o conjunto de regidores ⁴³. Las medidas centralizadoras y autoritarias, como habitualmente se califican ⁴⁴, afectaron paulatinamente como hemos visto, a casi todas las ciudades del Reino, aunque habrá que señalar la excepción de Palencia, cuyo señorío correspondía al obispo de dicha diócesis y donde también se estableció el regimiento, con una novedad: la designación de los 12 regidores palentinos por el obispo ⁴⁵. Para mejor explicación de la situación fijaremos, esquemáticamente, nuestra atención en tres ciudades: León, Burgos y Madrid.

⁴³ V. GIBERT, R., *El Concejo...*, *op. cit.*, p. 123.

⁴⁴ V. GONZÁLEZ DíEZ, E., *El Concejo...*, *op. cit.*, p. 427. RUIZ DE LA PEÑA, J. I., *Del Concejo...*, *op. cit.*, p. 302.

⁴⁵ V. VALDEÓN, J., *Historia... Crisis...*, *op. cit.*, p. 91.

a) LEÓN

El establecimiento del regimiento en León, se produjo por medio del Diploma Real fechado en Badajoz el 6 de julio de 1345, al que se refirió DÍEZ CANSECO ⁴⁶ y que ha estudiado RUIZ DE LA PEÑA con más detalle. Se complementa la disposición con los documentos expedidos y otorgados por el Rey en Madrid el 6 de noviembre de 1345 y en Alcalá de Henares el 24 de febrero de 1347, conteniendo aspectos que consideraremos posteriormente ⁴⁷. En la parte más substancial del documento de Badajoz, constará textualmente:

«que aya en la çibdat de León omes bonos dende que ayan poder para ver los fechos de la dicha çibdat e otrosí para fazer e ordenar todas las cosas que el conçeio faría ordenaría estando ayuntados...» ⁴⁸.

continuando con las ya mencionadas razones que justificaban la decisión Real basadas en los desórdenes dentro del Concejo.

Ocho son los regidores que nombró el propio Rey para la ciudad de León. Ocho «hombres buenos» pertenecientes al estado llano, como destacó con cierto énfasis DÍEZ CANSECO ⁴⁹, pero hemos de matizar que si bien no eran nobles, en el estado llano existían distinciones y los *boni homini* pertenecían, como hemos visto, a la cúpula de dicho estrato social, constituyendo la clase de la burguesía urbana, por lo que cualquier veleidad sobre el origen proletario y popular de los regidores queda completamente en entredicho.

El número de regidores se vería aumentado en 1366 a 12 y reducidos a cho en 1390 por Juan I. Un año más tarde, el 13 de abril, un Diploma de Enrique III cita 18 regidores y

⁴⁶ V. DÍEZ CANSECO, L., *Sobre los fueros del Valle del Fenar, Castrocalbón y Pajares. Notas para el estudio del Fuero de León*, Madrid, «Anuario de Historia del Derecho», volumen I, 1924, pp. 327-331.

⁴⁷ V. RUIZ DE LA PEÑA, J. I., *Del Concejo...*, op. cit., pp. 303 y ss.

⁴⁸ V. Archivo Municipal de León, S/90 (Antigua), doc. I.

⁴⁹ V. DÍEZ CANSECO, L., *Sobre los fueros...*, op. cit., p. 344.

dos días después se procedió a reorganizar el regimiento leonés elevando a 22 sus miembros ⁵⁰. La designación real por plazo indefinido ⁵¹ configuraba un organismo que asumía la representación de los intereses de toda la comunidad local, al tiempo que elegía a los funcionarios y oficiales del Concejo, también entre los hombres buenos del municipio, pues ya vimos que cualquier persona no podía acceder a dichos cargos.

La convergencia de los hombres buenos del regimiento, con los alcaldes de la ciudad y el *judex*, compusieron el Ayuntamiento, en el cual el regimiento desempeñó un papel central al haber asumido todas las funciones de la Asamblea Vecinal, así como sus atribuciones y competencias, ejerciendo en el futuro la actividad administrativa local y el gobierno del municipio.

El documento real especifica con el detalle de un reglamento contemporáneo de organización y funcionamiento, múltiples pormenores de la actuación del Ayuntamiento, determina «que se ayunten do es acostumbrado de fazer conçeio dos días en cada selmana» (lunes y viernes), para ver los asuntos y tomar todos los acuerdos precisos. El Ayuntamiento podía constituirse sólo con la presencia de seis regidores ⁵², el juez y los alcaldes de la villa. El Ayuntamiento estaba facultado para administrar todas las rentas del Concejo, así como la recaudación de impuestos locales y deudas al Concejo, pudiendo prender a los morosos. Las competencias se extendían al nombramiento de los oficios concejiles, anteriormente realizados por la Asamblea de Vecinos, a la que prohibía reunirse en lo sucesivo, bajo sanciones de prisión y embargo de bienes.

⁵⁰ V. Archivo Municipal de León, S/144, S/182, S/187, S/188, citados por RUIZ DE LA PEÑA, J. I., *Del Concejo...*, op. cit., pp. 305-306.

⁵¹ No olvidemos que los dos documentos complementarios de Alfonso XI, que indicábamos anteriormente, corresponden, el de 6-XI-1345 a la autorización real sobre la validez de las reuniones del ayuntamiento con sólo cinco regidores, que asumen las funciones de los ocho. En el segundo, de 24-II-1347, el rey elige a dos hombres buenos para cubrir dos vacantes producidas por fallecimiento. De lo que se deduce que no existía limitación ni plazo para el ejercicio del cargo.

⁵² Ya vimos el documento de 6-XI-1345 que autorizó a la presencia de sólo cinco regidores.

Aspecto muy importante, reseñado por diversos autores, fue la revalorización social y económica de los oficios concejiles por Alfonso XI, pues junto a las posibilidades sociales que facilitaba el cargo, se fijaron las retribuciones económicas que en el futuro harían más apetecible el oficio. En León fueron asignados 6.000 maravedíes para el juez de fuera. También hemos de consignar que la ausencia injustificada a las sesiones del Ayuntamiento, obligaba a pagar 60 maravedíes al regidor que no asistiese a la reunión.

b) BURGOS

En Burgos, los caballeros villanos tuvieron permanentes enfrentamientos, a lo largo de las dos décadas comprendidas entre 1330 y 1350 con la nobleza y con los pecheros⁵³, en definitiva una polémica típicamente oligárquica y de preponderancia de clase social que rebasaba la simple consideración de la actividad concejil.

La Carta Ordenanza instituyendo el sistema de regimiento en la ciudad de Burgos es de 9 de mayo de 1345, pero no podemos lamentarnos por la sustitución del Concejo Abierto por el regimiento en Burgos a partir de esa fecha. Está demostrado, e insistimos una vez más, que las reuniones del Concejo como Asamblea de todos los vecinos, hacía mucho tiempo que habían desaparecido, y las que se celebraban, compuestas por hombres buenos y caballeros villanos, eran en realidad el Concejo reducido de la oligarquía, por ello, como decíamos al principio, el rey Alfonso XI no introdujo un sistema de organización municipal nuevo, sino, que creemos con BONACHIA, que sancionó una situación de *facto*⁵⁴, que comprendía tanto el intervencionismo real contrario a la autonomía municipal,

⁵³ V. GONZÁLEZ DÍEZ, E., *El Concejo...*, op. cit., p. 426.

⁵⁴ V. BONACHIA HERNANDO, J. A. y CASADO ALONSO, H., *Burgos en la Edad Media. La segunda mitad del siglo XIV y el siglo XV*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 1984, p. 391.

como la consolidación de la oligarquía en el Ayuntamiento burgalés.

El regimiento creado por Alfonso XI para Burgos estaba formado por 16 personas, sobre las que recaía la administración y gobierno de la ciudad. En el ejercicio de sus atribuciones completaban la actuación del Ayuntamiento los alcaldes ordinarios, el merino y el escribano mayor. Sin embargo los regidores tenían un abanico de competencias más amplio que en otras ciudades, pues con excepción de las judiciales, atribuidas a los alcaldes, y otras de menor entidad, el gobierno municipal descansaba sobre los 16 hombres buenos que componían el regimiento.

No existe ninguna duda sobre su adscripción a este minoritario grupo social, pues la primera relación de los 16 regidores ha sido estudiada y documentada por T. F. RUIZ, determinando el origen, la ocupación mercantil o comercial y la experiencia anterior, de casi todos los designados, en oficios concejiles, o en actividades relacionadas con el Concejo, las Hermandades u otras instituciones⁵⁵.

Sus competencias comprendían una amplia relación, desde la administración y recaudación de rentas y bienes municipales, a la potestad para imponer derramas hasta de 4.000 maravedíes en la ciudad y las aldeas del término, incluyendo las finanzas, policía urbana, obras urbanas, nombramiento de mandatarios, de pesquisidores para investigar delitos, elección anual de oficios concejiles y facultad normativa para establecer ordenanzas. En la Ordenanza Real también se fijaban los martes y sábados como días de sesión, la obligatoriedad de la asistencia, eximentes, número de regidores para la validez de la sesión (8 ó 10), y lugares de reunión (La Torre del Puente de Santa María o la Catedral). Como en el caso de León, la duración de los nombramientos de regidores era por tiempo indefinido, lo que les dio consideración de vitalicios.

Como es sabido, tanto regidores como alcaldes eran de nombramiento regio, bien directamente, bien previa pro-

⁵⁵ V. F. RUIZ, T., *Sociedad y Poder Real en Castilla*, «Burgos en la Baja Edad Media», Barcelona, Ariel, 1981, pp. 194-198.

puesta del Concejo al Rey, siempre claro está entre hombres buenos, naturales de Burgos o con diez años de residencia justificada en la ciudad. Aunque en esta ocasión no podemos ignorar una cierta resistencia del Concejo al intervencionismo real, pues era preceptivo que los alcaldes y regidores, después de su designación por el Rey, jurasen el cargo, primero ante los componentes del Ayuntamiento y después ante los representantes de las collaciones, cumplido el trámite, entraban en posesión de su cargo ⁵⁶.

c) MADRID

La Cédula de creación del regimiento de Madrid es de 6 de enero de 1346 y en ella se mencionan a «los doce que han de uer hacienda del Concejo», los cuales durante un cierto tiempo se denominaron escuetamente «los 12» ⁵⁷. El cargo era vitalicio y la designación real, pero a partir de 1381 el Concejo de Madrid solicitó a Juan I que en caso de vacante por defunción, los que quedasen vivos, se juntasen en Concejo con, al menos, cuatro escuderos, cuatro escudados caballeros villanos y hombres buenos pecheros y eligiesen entre los vecinos de Madrid el sustituto. El procedimiento fue confirmado posteriormente por Enrique III en 25 de abril de 1391 y en 15 de diciembre de 1393 ⁵⁸.

En el caso de Madrid la patrimonialización de los oficios, incluso la acumulación de varios, terminó haciéndose una costumbre, y el procedimiento electoral reseñado debió de entrar pronto en decadencia, siendo práctica admitida la cesión a familiares y deudos del oficio concejil, lo que provocó que en las Cortes de Zamora de 1432 se tomaran serias medidas en contra, pues el vicio estaba generalizado, siendo recordadas al Concejo de Madrid en 1436 ⁵⁹.

En las Cortes de Toledo de 1480 se introdujo una variación sustancial en la composición del gobierno municipal,

⁵⁶ V. BONACHIA, J. L. y CASADO, H., *Burgos...*, op. cit., p. 395.

⁵⁷ V. GIBERT, R., *El Concejo...*, op. cit., p. 125.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 128.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 129.



al disponer que al Ayuntamiento asistiesen junto con los regidores y oficiales, los caballeros escuderos y hombres buenos pecheros. ¿Nos encontramos ante un intento de eliminar el sistema de regimiento y resucitar en las ciudades el Concejo reducido? Creemos que la respuesta es negativa. Más bien hemos de pensar en un propósito de ampliar el número de burgueses en el Gobierno local, pues en el caso de Madrid, las polémicas a lo largo del siglo xv se polarizaban entre regidores y caballeros pecheros, en definitiva una cuestión que se circunscribía a una clase social concreta, ignorando a los menos dotados. Por otro lado, la innovación no tenía carácter colectivo, sino representativo y en el caso de Madrid, constaba de 16 caballeros y 20 pecheros, según el acta de la sesión de 22 de septiembre de 1480 ⁶⁰.

Las reuniones de los regidores se celebraban los lunes y viernes de cada semana, ampliándose en 1480 a los miércoles, debido a la incorporación al Concejo de los representantes pecheros y caballeros. En otras ocasiones se reunían sólo regidores y oficiales, en sesiones que denominaríamos extraordinarias.

El Ayuntamiento se hacía primitivamente en el atrio del cementerio de la iglesia del Salvador, después en la misma iglesia, en el Mirador del Campo del Rey y el Ayuntamiento reducido compuesto sólo por regidores y oficiales en la Posada del Corregidor. Los acuerdos podían tener algún voto en contra, pero su ejecución era firme. En caso de discrepancia mayor, ésta no se dirimía por votación mayoritaria, sino que se remitían al corregidor o a las autoridades centrales para su resolución; con lo que nos encontramos ante un nuevo caso de intervencionismo centralizador. La publicidad de los acuerdos se hacía por medio de pregoneros, en presencia de un oficial y varios testigos, en las plazas de San Salvador, del Mercado y del Arrabal.

Las funciones del Ayuntamiento, marcadas en la Carta de Alfonso XI, creando el regimiento de Madrid, permanecieron a través de los tiempos, prácticamente sin modificar-

⁶⁰ V. *Libro de Acuerdos*, volumen I, p. 43 (citado por GIBERT, pp. 147 y 148).

se y la enumeración de sus facultades concretas diferirán escasamente de las de otras ciudades de señorío real, como Burgos, León, Segovia, etc. Sin embargo la pervivencia del Concejo Abierto en las aldeas fue una realidad en múltiples lugares. Referido a Madrid, GIBERT señala que incluso en el siglo xv, y cuando ya no quedaban vestigios de la Asamblea de Vecinos en la villa, aún subsistía en las aldeas de su alfoz, reuniéndose con sus oficiales. Muestra anterior había sido la aprobación por el Concejo Abierto de Pozuelo, el 9 de febrero de 1384, de unas ordenanzas de régimen interior y otras referentes a la aplicación de sanciones, aunque posteriormente tuviesen que someter las ordenanzas y demás asuntos a la sanción definitiva del Ayuntamiento de la Villa ⁶¹.

D) El ocaso de la Autonomía local. Los corregidores

El intervencionismo real en los municipios hemos visto que se produjo muy tempranamente, pues la introducción de jueces reales en los Concejos, se tomó como costumbre antes de Alfonso X, siendo práctica habitual en tiempos de Sancho IV, el cual prodigó el envío de oficiales a las ciudades ⁶² y sus sucesores continuaron tal práctica, argumentando los disturbios de la época como razón para su actuación. Recibían en ocasiones la denominación de «juyzes de salario», y otras veces se les denomina «juyzes de fuera parte». Sus funciones eran dobles, pues al tiempo que saneaban la Justicia haciendo cumplir las leyes, colaboraban al mantenimiento del orden, cuestión que solía ser preocupante, como hemos visto, en los períodos de transición producidos por las minorías de edad reales.

La cuestión se debatía en aquellos momentos entre el propósito de la monarquía de establecer representantes o delegados suyos en todos los municipios importantes y la resistencia que ponían éstos a que tal medida fuese genera-

⁶¹ V. GIBERT, R., *El Concejo...*, op. cit., p. 137.

⁶² V. GONZÁLEZ ALONSO, B., *El Corregidor Castellano (1348-1808)*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1970, p. 25.

lizada y no respondiese a una demanda concreta del propio Concejo. Así lo harían constar ocasiones diversas los hombres buenos y caballeros representantes de las ciudades en las Cortes ⁶³.

Junto a esta cuestión de fondo existían dos poderosas razones para la oposición de la permanencia habitual de delegados reales en los municipios. Si eran jueces de fuera, desconocían las tradiciones jurídicas de los pueblos, exacerbando el espíritu localista, pues la costumbre era una de las bases de su Derecho municipal. Respecto a los jueces de salario, su remuneración debía correr a cargo de los municipios con el consiguiente perjuicio para sus economías. Los monarcas que solían aceptar las peticiones de los representantes de las ciudades en las Cortes, no debían tener un firme propósito de cumplir sus acuerdos, sino, como indica Benjamín GONZÁLEZ ALONSO, no se explica la reincidencia de dichos representantes en el mismo problema una y otra vez ⁶⁴. Lo cierto es que Sancho IV aceptó en las Cortes de Palencia de 1286 que los jueces reales destinados a un municipio fuesen oriundos del reino a que éste perteneciese, por lo que en lo sucesivo serán jueces de salario los que ejerzan la delegación real.

La existencia del concepto «corregidores», aparece por primera vez en el Cuaderno de peticiones de las Cortes de Alcalá de 1348, refiriéndose a oficiales del Rey, destinados a «çibdades e villas e lugares», para administrar justicia ⁶⁵. No existen casi referencias a los corregidores durante los reinados de Pedro I y Enrique II, pero se eleva la intensidad de su presencia bajo el de Juan. Lo que no quiere decir que durante dichos reinados no se enviasen junto con los jueces de salarios a las ciudades. Su ocasión se producirá en el de Enrique III, el cual a fines del siglo xiv decidió extenderlos a

⁶³ V. Cortes de Palencia 1286, petición cuarta, Cortes de León y Castilla (en lo sucesivo CLC), volumen I, p. 96. Cortes de Valladolid de 1293, petición del ordenamiento para León, CLC, volumen I, pp. 120 y 143. Cortes de Medina del Campo de 1305, petición séptima del ordenamiento de León, CLC, volumen I, p. 171, etc.

⁶⁴ V. GONZÁLEZ ALONSO, B., *El Corregidor...*, op. cit., p. 26.

⁶⁵ V. Cortes de Alcalá de 1348, petición 48, CLC, volumen I, p. 608.

todas las ciudades, fracasando en su intento por el rechazo de la nobleza empeñada ya en una guerra a muerte con la monarquía. El Rey tuvo que limitarse a enviar corregidores, allí donde los pidiesen las ciudades o las villas ⁶⁶, como se había hecho con los jueces de salario, figura ya desplazada por el corregidor ⁶⁷.

Los conflictos e incidentes más señalados entre las ciudades y los corregidores tuvieron lugar durante el reinado de Juan II, el cual hizo de aquellos agentes una figura casi permanente en los municipios y la generalizó por el reino, para lo que utilizaría la cláusula «cuando cumpla a mi servicio». A partir de ese momento el intervencionismo es cuasi permanente y generalizado por lo que la autonomía municipal pierde todas sus facultades ante el centralismo de la Corona.

El corregidor como delegado regio era la persona de más categoría del Concejo, y de esa representación regia dimana la condición de presidente del Ayuntamiento y, a su vez, la de árbitro entre los grupos sociales y el Ayuntamiento ⁶⁸. Además de las funciones moderadoras, y la ejecución de los mandatos reales, tendrá a su cargo la tutela municipal, la supervisión de la gestión administrativa y la conservación de sus términos ⁶⁹.

⁶⁶ V. Cortes de Tordesillas de 1401, petición 16, CLC, volumen II, p. 544.

⁶⁷ Respecto a la revisión sobre la aparición de la figura del corregidor datada por antiguos autores en tiempos de Enrique III, a finales del siglo XIV, queda comprobado por los Cuadernos de Cortes su existencia nominal al menos desde 1348. Creemos con VALDEÓN (*Crisis...*, *op. cit.*, p. 93) y B. GONZÁLEZ ALONSO (*El Corregidor...*, *op. cit.*, pp. 31 y ss.) que su génesis se produce desde Alfonso X el Sabio en un proceso lento y paralelo al del intervencionismo real, para culminar en la época de los Reyes Católicos. Es inútil buscar la norma de su institucionalización y por consiguiente de su aparición en fecha concreta.

⁶⁸ V. GIBERT, R., *El Concejo...*, *op. cit.*, p. 203.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 174.

CAPITULO III CONCEJO ABIERTO Y ORDENANZAS MUNICIPALES

El proceso de crisis del Concejo Abierto fue impulsado con la introducción de los Regimientos a mediados del siglo XIV, aunque no debemos ignorar que este sistema de gobierno local no se implantó con carácter generalizado a todos los lugares del Reino, y en muchos pueblos y aldeas siguieron rigiéndose por los procedimientos tradicionales de Concejo Abierto, aunque tampoco podemos afirmar que éste tuviese siempre las características de participación propia de la democracia directa, ya que es muy probable se realizasen también reuniones restringidas; por tanto, debemos tomar con las naturales reservas todo lo que no se pueda sedimentar en fuentes adecuadas.

A la vista de los múltiples documentos consultados, parece ser que las causas más frecuentes que motivaron la convocatoria de Concejos Abiertos eran, en primer lugar, los de la aprobación de Ordenanzas municipales, seguidos de la administración de propiedades del común, designación de oficios y otras circunstancias excepcionales que obligaban a la mencionada convocatoria, más frecuente de lo que puede suponerse y no sólo circunscrita a las aldeas, donde era práctica habitual, sino también a municipios de cierta entidad, como veremos posteriormente.

El período cronológico estudiado abarcará desde el siglo XV hasta finales del antiguo régimen, con alguna excepción del XVI, pero hay que señalar, en el caso concreto de la revisión de Ordenanzas municipales, que aun después de entrar en vigor el municipio constitucional, en muchos pueblos se continuó realizando el mencionado procedimiento «según costumbre», y con asistencia de todos los vecinos ¹.

¹ V. FERNÁNDEZ DEL POZO, J. M., *Economía y vida popular en los concejos leoneses. Ordenanzas municipales de la Ribera del Orbigo*, León, Edicio-

No podemos ignorar, que pese a los intentos de abordar en su conjunto el conocimiento histórico de este fenómeno estatutario local, sigue aún en vigor la afirmación del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, realizada hace casi un cuarto de siglo, de que no existe sobre el mismo un estudio completo².

A) Las Ordenanzas municipales como fuente del Derecho local

Ya sabemos que el Derecho municipal estaba constituido por la costumbre, los Fueros y las Ordenanzas municipales. A propósito de estas últimas, los municipios conocieron en el siglo xv y de forma más amplia en el xvi un proceso de renovación de sus normas constitucionales con la aparición de las Ordenanzas, que forman la cúspide de la evolución de las formas medievales del Derecho local.

En su inmensa mayoría, las Ordenanzas eran una legislación emitida por el mismo Municipio, a partir del núcleo inicial de un acuerdo, aunque también existen ocasiones en que su procedencia estaba originada por una carta del Rey o

nes Leonesas, 1988, pp. 33 y ss. Hace referencia a la pervivencia en la época constitucional de las Ordenanzas municipales elaboradas en el antiguo régimen: cita Curueña en 1841, pero en pueblos de la montaña, en el llano, en la ribera e incluso en poblaciones cercanas a la capital se seguían gobernando por las mismas Ordenanzas de entonces. Otro caso señalado es el de Villa de Ves en Albacete, que en 1857 remitió al gobierno civil un ejemplar de las Ordenanzas municipales por las que se regían a petición de la primera autoridad de la provincia. Pero no debe extrañar esta situación porque según ha expuesto PINO REBOLLEDO, F., en *Ordenanzas municipales de Valladolid. Siglos XVI al XIX*, Valladolid, Ambito, 1989, las ordenanzas hechas para esta ciudad en 1549 estuvieron vigentes hasta 1886.

² V. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Dictamen sobre la legalidad de Ordenanzas municipales*, Madrid, «RAP», núm. 60, 1966, p. 311. El intento más próximo al éxito fue el realizado por Carmen GARCÍA GARCÍA bajo la dirección del profesor ARTOLA y con el apoyo del antiguo IEAL. Su propósito era realizar un inventario de las Ordenanzas municipales existentes en España, no reseñadas en los repertorios y después realizar un profundo trabajo global de la vida municipal en los siglos xv a xix a partir de dichos textos. 314 ordenanzas fueron localizadas, pero el trabajo se interrumpió por dificultades económicas.

del señor. Desde tal circunstancia, van transformándose paulatinamente, hasta alcanzar su plenitud, situada en el tránsito del siglo xv al xvi³.

Las Ordenanzas municipales, según CORRAL, desarrollan el Fuero, el cual había caído en un proceso de degradación normativa⁴, aunque también será posible pensar que, las Ordenanzas obedecían a necesidades más puntuales de la comunidad, no previstas en el Fuero como norma local, ni tampoco en Ordenamientos más amplios, como el de Alcalá, paulatinamente extendido por el Reino.

Las Ordenanzas recibían el título de la villa o ciudad a que hacían referencia, y en ocasiones de «Villa y Tierra», presentándose en forma articulada. Sus fines era la reglamentación de aspectos concretos de la organización del Ayuntamiento, tales como: Métodos de designación concejil, gestión de su patrimonio, mercados, abastos, oficios, el orden, la limpieza, el cuidado de los campos y los pastos de su término y otros servicios propios de las ciudades.

El contenido de las Ordenanzas municipales refleja habitualmente la economía de la comarca o de la instancia territorial en que se inscribe. Cuando se trata de Ordenanzas de pueblos o aldeas, además de hacer una mayor incidencia sobre la policía rural, constituirán casi siempre, como dice DIEZ GONZÁLEZ, un conjunto de breves preceptos, en los que el uso, las costumbres se plasman y cristalizan huyendo de toda regularidad burocrática y de cualquier complicado mecanismo, todo ello en virtud de unos breves capítulos alzados sobre una democracia que debemos calificar justamente de pura y patriarcal⁵. No podemos ignorar que al referirse las Ordenanzas «al buen gobierno de los pueblos», su contenido no afectaba exclu-

³ V. LADERO QUESADA, M. A., *Ordenanzas municipales y regulación de la actividad económica en Andalucía y Canarias. Siglos XIV-XVII*, Las Palmas, 1977.

⁴ V. CORRAL GARCÍA, E., *Ordenanzas de los Concejos Castellanos*, Burgos, 1988, p. 28.

⁵ V. DIEZ GONZÁLEZ, F. A., *Memoria del Antiguo y Patriarcal Concejo de Laciana*, 2.ª edición, León, Ediciones Leonesas, 1985, p. 125.

sivamente a cuestiones administrativas, sino que se ampliaba a normas de Derecho civil, penal, procesal, etc.⁶

El poder real hizo, en diversas ocasiones, confirmación de estas normas locales. Así en 1422 en las Cortes de Ocaña, Juan II reconoció el valor de las Ordenanzas municipales en una ley cuya vigencia perduró hasta fines del Antiguo Régimen⁷.

Pero también es innegable, que continuando las corrientes de intervencionismo real aparecidas en siglos anteriores, aumentaron las presiones en detrimento de la autonomía municipal. Con la aparición de fórmulas centralizadoras impulsadas por los reyes, el Derecho municipal se verá superpuesto por el Derecho real y comenzará el proceso de reducción de las competencias municipales⁸. Primero se dificultó la existencia de la democracia directa y después se produjo la intromisión y merma en las atribuciones.

La actividad centralizadora del poder real en el Antiguo Régimen y en los sucesivos gobiernos del período constitucional fue una constante. La centralización jurídica, la intervención en el nombramiento de cargos, la grave corruptela de la venta de oficios, la figura del corregidor vista anteriormente⁹, la dependencia directa del gobernador y hasta del ministro de la Gobernación en el pasado siglo, crearon situaciones que, en definitiva, supusieron una merma prácticamente completa de la autonomía en los municipios españoles¹⁰.

Encontramos en la Edad Moderna tres regulaciones referentes a la formación y aprobación de las Ordenanzas municipales que condicionaron toda la evolución del Derecho

⁶ V. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Dictamen...*, op. cit., p. 311.

⁷ V. *Novísima Recopilación*, Ley O, título III, libro VII.

⁸ V. EMBID IRUJO, A., *Ordenanzas y Reglamentos municipales en el Derecho español*, Madrid, IEAL, 1978, p. 57.

⁹ V. GONZÁLEZ ALONSO, B., *El Corregidor castellano (1348-1808)*, Madrid, IEA, 1970, 437 pp.

¹⁰ V. ORDUÑA REBOLLO, E., *Las Ordenanzas municipales en el siglo XIX y las reunidas por don Juan de la Cierva en 1908*, Valladolid, «Investigaciones Históricas», núm. 8, 1988, p. 164.

local en la época y confirmaron la carencia de autonomía en los municipios. La primera, dictada por doña Juana y Carlos I en las Cortes de Toledo de 1530, concedía un papel preminente al corregidor en la elaboración de las Ordenanzas, pues le confería facultad hasta para formularlas¹¹, quedando su aprobación definitiva reservada al Consejo de Castilla¹². La segunda regulación es un auto del Consejo de 1756, donde se detallaban las normas de procedimiento de formación de las Ordenanzas y se ampliaba la participación ciudadana¹³. Finalmente, el capítulo 65 de la Instrucción de Corregidores de 1768 determinaba la potestad de aquéllos para hacer unas nuevas Ordenanzas con la aprobación del Ayuntamiento, diputados y personeros del Común, remitiéndose posteriormente al Consejo de Castilla para su dictamen y aprobación definitiva¹⁴.

—Este uniformismo no era observado con todo rigor y las cosas tenían un discurso que no se ceñía exclusivamente a lo preceptuado, dejando paso a la actuación de la costumbre o la tradición. En el contexto, la iniciativa del proceso de elaboración o reforma de las Ordenanzas, no estaba en principio sujeto a autorización previa, porque existía una controversia al respecto, pues mientras unos autores mantenían:

«que pueden los regidores de común consentimiento alterar y derogar las ordenanzas confirmadas, y crecer las penas de los montes, pastos y de lo demás contenido en ellos, sin consultar sobre ello al Rey ni a los señores de su Consejo»¹⁵.

Otros interpretaban que las leyes se hacían y deshacían y no debían ser en esta ocasión estáticas, aunque advertían la

¹¹ V. GONZÁLEZ ALONSO, B., *El Corregidor...*, op. cit., p. 107.

¹² V. *Novísima Recopilación*, Ley II, título III, libro VII.

¹³ *Ibidem*, Ley VII, título III, libro VII.

¹⁴ *Ibidem*, Ley III, título III, libro VII. Téngase en cuenta: GONZÁLEZ ALONSO, B., *El Corregidor...*, op. cit., p. 134.

¹⁵ V. CASTILLO DE BOVADILLA, J., *Política para Corregidores y Señores de Vassallos*, Edición facsimil, Madrid, IEAL, 1978, volumen II, libro III, capítulo VIII, epígrafe 163, p. 157.

salvedad de que si los regidores juraron no sólo guardar las Ordenanzas de la ciudad, sino también no revocarlas, serían perjuros. CASTILLO no era de la misma opinión, en cuanto al fondo del asunto, y se expresaba en términos opuestos, pues:

«para derogar las dichas ordenanzas confirmadas se deve consultar al Rey y a su onsejo sobre las causas que mueven a ello, pues en efeto es hazer otras leyes y ordenanzas nuevas, sin orden del Príncipe lo que no es lícito»¹⁶.

Parece más próxima a la realidad la opinión de CASTILLO DE BOVADILLA, pudiéndose comprobar la existencia de autorizaciones previas, al manejar textos concretos de Ordenanzas municipales, en los que incluso consta las veces que fueron reformadas o actualizadas.

La redacción de los textos corrían a cargo, habitualmente, del propio Concejo o Regimiento y según la costumbre participaban todos o un grupo de regidores. Los presentes y ausentes, distinguía CASTILLO, aunque era conveniente la presencia del mayor número de regidores dada la importancia del asunto, pero el acuerdo no sería nulo:

«si concurriesen los que bastan para hazer ayuntamiento ordinario»... «y no es necesario que se ajunte el pueblo para esto, alomenos en las ciudades y lugares grandes, como por derecho civil estaba dispuesto»¹⁷.

Párrafo de trascendental interés para nuestro trabajo, pues se deduce que al menos en los pueblos y aldeas existía reconocida legalmente una frecuente participación de todos los vecinos, a través del Concejo Abierto, para la reforma o elaboración de las Ordenanzas municipales. Aspecto que tampoco se excluía de las ciudades, donde CASTILLO se limita a indicar que no era necesaria su convocatoria.

En las ciudades, para la redacción de las Ordenanzas municipales era procedimiento habitual el nombramiento

¹⁶ *Ibidem*, volumen II, libro III, capítulo VIII, epígrafe 164.

¹⁷ *Ibidem*, epígrafe 162, p. 157.

por el Concejo o el Regimiento de una serie de representantes que constituían una comisión para realizar estos cometidos, sin ser superior a cuatro o seis personas, según CORRAL. A veces se incorporaban juristas locales o expertos en leyes como procuradores, oficiales del Concejo, etc., que iban redactando los textos, debatiendo y evacuando consultas con autoridades, Concejos limítrofes y a los mismos vecinos. Posteriormente, se exigió, en ocasiones, un informe del corregidor.

Sin embargo, en la mayoría de los pueblos y aldeas, aunque siempre la aprobación definitiva de las Ordenanzas municipales tenía que hacerse por el Consejo de Castilla, después de su elaboración, era requisito que lo fuesen previamente por el Concejo o Regimiento. Y con este motivo en muchos municipios entrará en funcionamiento el sistema de Concejo Abierto. La razón se debía a la facultad que tenían los pueblos para hacer sus Ordenanzas¹⁸, que siguiendo la costumbre y la tradición habían sido hechas y aprobadas por todos los vecinos desde tiempos pasados a partir de los Fueros.

Cierto que existían otras razones de carácter extraordinario que justificaban la convocatoria del Concejo Abierto en pueblos y aldeas, pero hay que reconocer que los procesos de elaboración, reforma y aprobación de Ordenanzas municipales era una de las más frecuentes. Tampoco podemos perder de vista que el sistema de Regimiento no alcanzó en la mayoría de las ocasiones a estas poblaciones, por

¹⁸ Aunque según CASTILLO DE BOVADILLA la opinión de GAUDINO y otros autores será la de «que al pueblo no le quedó facultad de ejercer ni un mínimo acto de jurisdicción, ni de hazer leyes ni ordenanças generales ni particulares sin la autoridad del Príncipe o del Corregidor que le represente, según la ley Real»... «porque al hazer estatutos y ordenanças es acto de jurisdicción y dezir derecho, y hazer ley municipal», por el contrario, según BALDO y ABAD «en diversos lugares son de opinión, y ay textos para ello, que pueden las ciudades y concejos hazer ordenanzas, no derogando las leyes y ordenanças confirmadas por el rey». V. CASTILLO, J., *op. cit.*, libro III, capítulo VIII, epígrafe 153, p. 154. SANTAYANA BUSTILLO, dos siglos más tarde no tendrá ninguna duda respecto a la facultad de los pueblos para hacer Ordenanzas, «que sólo sirvan para el gobierno político de los pueblos».

tanto, unas veces por esta causa, que suponía el funcionamiento habitual del sistema de Concejo Abierto y otras por la trascendencia del asunto, el caso es que en la mayoría de las ocasiones sus Ordenanzas se aprobaron en una reunión de Concejo Abierto. A propósito de ello dirá F. Díez González: «Ningún acto de la política y Administración procomunales revestía mayor solemnidad ni más altos matices sociales que éste de renovar y promulgar los ordenamientos del Concejo»¹⁹.

Las Ordenanzas, una vez aprobadas, como ya sabemos, no resultaban un instrumento estático y permanente, por el contrario eran objeto de modificaciones, revisiones y adaptaciones a las nuevas necesidades de la comunidad local. Tales rectificaciones requerían un nuevo proceso de aprobación y discusión, por lo que veremos a lo largo de los años repetirse el procedimiento y aparecer nuevas Ordenanzas, que a veces incorporan también el contenido de las anteriores. Las Ordenanzas municipales no fueron letra muerta, su observancia a través de los tiempos resultó una constante; no olvidemos a este respecto los numerosos casos de Ordenanzas que han llegado prácticamente hasta nuestros días y que el mismo Tribunal Supremo las ha incorporado a su doctrina, y no fueron letra muerta, como dice Díez González: «porque eran leyes auténticas, hijas de la vida y fruto de la experiencia; leyes que se pegaban a la carne y a la sangre de aquella breve humanidad comarcal»²⁰.

Estas actuaciones eran unos aspectos fundamentales de la vida concejil e incluso aunque no fuesen aprobadas en una asamblea de Concejo Abierto, o no se exigiese un *quorum* determinado para su aprobación, el caso es que los asistentes a las sesiones de aprobación solían ser muy numerosos, ya participasen directamente en el caso del Concejo Abierto, ya fuesen como espectadores, en los de Regimiento²¹.

¹⁹ V. Díez González, F. A., *Memoria...*, op. cit., p. 126.

²⁰ V. Díez González, F. A., *En la España Rural. Ensayos*, León, Fray Bernardino de Sahagún, 1975, p. 146.

²¹ V. Corral García, E., *Ordenanzas...*, op. cit., p. 51.

El funcionamiento de las sesiones de Concejo Abierto solían estar perfectamente reguladas por la costumbre y la Ordenanza, que era aplicada correctamente; incluso alguna contenía reglas de moral cristiana, como la de SALCE:

«Item, ordenamos que los vecinos que ahora son y en adelante lo fuesen se amen los unos a los otros como Cristo Nuestro Señor ama a los suyos»... «Item que tengan caridad con las viudas, pobres, huérfanos, impedidos y estando en concejo sean obedientes, primeramente a los viejos y a los regidores del dicho lugar y sus mandatos guardando y que ningún vecino hable en contra del bien común...»

Por lo que Florentino Díez González dirá que «parecían anticiparse a lo dispuesto en la Constitución de 1812 cuando prevenía que los españoles fuesen humanos y benéficos»²².

B) Presencia del Concejo Abierto en los textos de las Ordenanzas. El caso de la provincia de León

La provincia de León es, probablemente, el lugar donde existen más Ordenanzas municipales elaboradas en el período comprendido desde fines de la Edad Media y durante la Edad Moderna, hasta la conclusión del Antiguo Régimen. Ello se debe a diversas razones: unas jurídicas, como la aparición del Fuero de 1020 y el posterior nacimiento de una familia de Fueros locales derivados del inicial. Otras de carácter territorial, al existir una amplia red de aldeas surgidas del proceso repoblador, en las cuales por circunstancias específicas, debidas al respeto mantenido a los usos y costumbres locales por los vecinos y habitantes de dichas aldeas, el Derecho consuetudinario tuvo un amplio desarrollo e incidencia sobre la población, por lo que sus Ordenanzas municipales han llegado hasta nosotros, casi en los mismos términos del pasado, sólo con las modificaciones imprescindibles para adaptarlas al municipio moderno, forzados más por la

²² V. Díez González, F. A., *La Omaña. Donde los montes suspiran*, León, Ediciones Leonesas, 1984, p. 155.

dinámica social y las demandas económico-sociales, que por los ordenamientos legales; pero esa adaptación, en muchos casos coetánea nuestra, no se hizo rompiendo ningún hábito, sino en interpretación puntual y concisa que las obligaba a su renovación periódica, sin plazos fijos la mayoría de las ocasiones, y de acuerdo con el transcurso de los tiempos o las necesidades surgidas de su discurrir ²³.

A propósito de tales circunstancias, DÍEZ CANSECO, mantiene que en los Concejos leoneses perduró la costumbre, como supervivencia del Fuero de 1020, de celebrar anualmente un Concejo extraordinario donde se hacía para todo el año la ordenación general de la vida económica del pueblo ²⁴.

Estas, creemos, son razones suficientes para justificar la existencia de un solo capítulo dedicado al caso de León, reservando para otro epígrafe el resto del análisis de los textos. Por resultar muy amplia la bibliografía sobre las Ordenanzas municipales de León ²⁵, hemos optado por seleccionar algunos de los estudios más recientes para iniciar nuestro análisis, comenzando por tres casos concretos situados en la Ribera del Orbigo en el siglo XVI e insertos en el señorío de los Condes de Luna ²⁶.

La primera corresponde a los lugares de la Milla del Río, Huerga y Quiñones, fechada en 13 de mayo de 1548, justificando inicialmente la razón de elaborar unas nuevas

²³ Debemos advertir que nos hemos limitado al manejo de textos publicados en diversas fuentes impresos, sin recurrir a manuscritos, por considerar que la muestra quedaba suficientemente explícita que la consulta única de documentos impresos, que en los últimos tiempos ha tenido un notable impulso.

²⁴ V. DÍEZ CANSECO, L., *Sobre los fueros del valle del Fenar, Castrocalbón y Pajares (Notas para el estudio del Fuero de León)*, Madrid, «AHDE», núm. 1, 1924, p. 341.

²⁵ V. FLÓREZ DE QUIÑONES Y TOMÉ, *Contribución al estudio del régimen local y de la economía popular en España. Los pueblos agregados a un término municipal en la historia, en la legislación vigente y en el Derecho consuetudinario leonés*, León, 1924. LÓPEZ MORÁN, E., *Derecho consuetudinario leonés*, 2.^a edición, León, Calle del Pez, 1984.

²⁶ V. FERNÁNDEZ DEL POZO, J. M., *Economía...*, *op. cit.* Hemos mantenido la presentación del autor en los textos.

Ordenanzas por el estado deteriorado en que se encontraban las antiguas, lo que impedía su lectura, por lo que:

«estando juntos el concejo e vecinos de los lugares de la Mylla e Quiñones por son de canpana teñida segun lo antes tienen de uso e de costunbre desean juntar e entregar para hazer y otorgar las cosas tocantes e conplideras al dicho concejo especialmente estando en el presente... todos vezinos y moradores de los dichos lugares por ellos y en boz y en nombre de los ausentes vecinos de los dichos lugares...».

Esta fórmula inicial nos plantea inmediatamente una cuestión, y es la existencia de delegaciones para intervenir en el Concejo Abierto por parte de los ausentes, que por alguna razón que no constaba en el texto, aunque debía de ser importante, no podían asistir, cuestión que era obligatoria. Concluía esta primera parte de las Ordenanzas con el siguiente texto:

«E luego todos vecinos a un acuerdo y boluntad vieron las dichas hordenanças viejas e por ellas e de sus boluntades e acuerdos por ante mi el dicho escriuano començaron a hordenar e capitular las hordenanças y conposturas que se siguen dichas» ²⁷.

Las Ordenanzas nuevamente redactadas contenían las especificaciones propias de una comarca eminentemente agrícola y ganadera, donde puede comprobarse que de un total de 62 capítulos, 30 están dedicados a cuestiones relacionadas con el cuidado de los ganados, 14 con la agricultura, prados, montes, leña, etc., y el resto se refiere a cuestiones de régimen interno del Concejo o a la previsión de servicios comunes (taberna, vino, carne, etc.). Entre las relativas al Concejo, vemos que existía una rigurosa obligación de asistencia, por lo que el aspecto de la delegación, señalado anteriormente, tendría que obedecer forzosamente a causas mayores, aunque hacen una excepción:

²⁷ *Ibidem*, pp. 47 y 48. Téngase en cuenta que sólo se reúnen en Concejo Abierto los vecinos de la Milla del Río y Quiñones, sin estar presentes los de Huerga, circunstancia que provocará nuevas reuniones.

«Otrosi hordenamos e mandamos que cuando repicaren la campana y llamaren a concejo e por el procurador del dicho concejo fuere mandado que se junten a concejo estando en el dicho lugar de la Milla o en su termino en concejo, que pague un quartillo por cada un bez eçetgo si jurare que estaba desa parte del rio o desa parte de las cuestas de Huerga o del fayó e que no se fue con yntencion de no estar en concejo»²⁸.

Contenían las Ordenanzas la obligación de mantener la cortesía en las reuniones del Concejo, castigándose con 100 maravedíes a los que interrumpiesen destempladamente o realizasen algún acto de desacato o alboroto, ampliando la prohibición al hecho de llevar armas en las sesiones, bajo pena de dos reales para el Concejo cada vez que incurriese algún vecino en tal falta, y si con las armas causara alboroto o movimiento, la multa era más cuantiosa: 600 maravedíes para la cámara del señor²⁹.

Sabemos que en otros lugares el Concejo Abierto o el Regimiento encomendaban a una comisión o a un reducido grupo de vecinos la redacción y rectificación de las Ordenanzas municipales. En la Milla del Río y Quiñones fue el Concejo Abierto reunido quien desarrolló todo el procedimiento, según vimos anteriormente y como se hará constar en el texto expedido por el escribano Francisco de Ribera:

«E ansi fechas e ordenadas e capituladas las dichas ordenanzas por el dicho concejo e vezinos de la Milla e Quiñones se leyeron e publicaron con el dicho concejo estando todos los que de suso se contiene en el dicho concejo e ansi dixerón que las daban e dieron, aprobaban e otorgaban por buenas y en provecho e utilidad de dicho concejo»³⁰.

Hemos visto que en el Concejo Abierto citado no participaron los vecinos de Huerga, a los cuales se les hacía, en el texto, una referencia para que en su momento aprobasen

²⁸ *Ibidem*, p. 54 (capítulo XVIII, Que el vecino que no fuere a Concejo pague un quartillo de pena).

²⁹ *Ibidem*, capítulos XX y XXII, pp. 55 y 56.

³⁰ *Ibidem*, p. 67.

también las Ordenanzas y esa circunstancia se produjo el 23 de mayo de 1550, en que:

«estando junto el concejo e vezinos de los lugares de la Mylla e Guerga e Quiñones e su concejo e ayuntamiento llamados por son de campana tañida y otrosí por que los procuradores y officiales segun costumbre de los dichos lugares y el dicho concejo e vezinos del dicho lugar de la Mylla e los de Quiñones todos juntos de un acuerdo e boluntad»... «que presentes estaban todos en el dicho concejo que pues todos los dichos tres lugares es un concejo e todo el término entre ellos es de rejas bueltas estén por las dichas ordenanzas e conposturas pues es en utylidad e provecho de todos en el dicho concejo los quales estando presentes segun dicho es juntos en el dicho concejo»³¹.

Los vecinos de Huerga y el resto de los asistentes manifestaron unánimemente su conformidad con las nuevas Ordenanzas, reconociendo la calidad de las reformas introducidas y aprobándolas en todos sus extremos. Dos años más tarde, el 5 de octubre de 1552, ante el mismo notario Francisco de Ribera, comparecieron el merino y varios vecinos en nombre de todo el Concejo, para cumplir el mandato del resto de sus convecinos e incorporar cinco nuevos capítulos a las Ordenanzas anteriormente aprobadas, cuatro referentes a las ovejas, pues no olvidemos que la comarca era lugar de pastos de la Mesta y el restante a la prevención de incendios en el campo³².

Al producirse el acto de confirmación de las Ordenanzas por el Conde de Luna en 1556, vamos a encontrar otro aspecto de interés referente de nuevo a las delegaciones, que afectaba al régimen de sesiones del Concejo Abierto. Los vecinos estimaban que nadie podía hablar en nombre de las «biudas, huérfanos o pobres sin pena», lo que en principio podría interpretarse como su exclusión de las sesiones del Concejo Abierto, o la imposibilidad de delegar en otros vecinos para exponer su opinión en la Asamblea y tener que hacerlo personalmente. Una vez más nos queda la duda,

³¹ *Ibidem*, p. 68.

³² *Ibidem*, pp. 70-72.

aunque el Conde en el documento confirmatorio afirme que:

«no es razon que si alguno quisiere ablar en conzejo por alguna biuda o huérfanas o pobres que se lo quiten, antes declaro e mando que pueda ablar y abogar por las biudas, huérfanos e pobres sin pena...»³³.

En las Ordenanzas municipales de Armellada, aprobadas el 18 de marzo de 1548, nuevamente vamos a encontrar al escribano Francisco de Ribera dando fe de lo acordado por,

«... el conzejo e hombres buenos del lugar de Armellada, estando juntos e ayuntados en nuestro conzejo por son de campana tañida segun que lo abemos y tenemos de uso e costumbre de nos ayuntar para facer e otorgar e hordenar las cosas tocantes e cunplideras al dicho nuestro conzejo espezialmente reunido...»³⁴.

Estas Ordenanzas contienen varios capítulos que hacen referencia directa a asuntos de gobierno del propio Concejo y, sobre todo, al sistema del Concejo Abierto. Una vez más veremos recogida la obligación de que todos los vecinos asistan al Concejo cuando fuesen convocados por medio de la campana

«... e si fuere despues de fecha la segunda señal en tanto espacio quanto se pueda decir dos beces el credo y estando en conzejo, no puede yrse ni benirse so la dicha pena hasta que todos se bayan eçeto si fuere con liçencia de todo el conzejo»³⁵.

El capítulo V de estas Ordenanzas contienen una exclusión de asistencia al Concejo que afecta a una parte notable de los habitantes de la localidad, dicho precepto ordena que sólo asistan al Concejo casados y viudos:

«otrosi hordenamos e mandamo que nenguno baya a conzejo ny esté en el salbo los vezinos del dicho lugar casados e viu-

³³ *Ibidem*, p. 76.

³⁴ *Ibidem*, p. 113.

³⁵ *Ibidem*, p. 115.

dos e que los hijos ni mozos o por casar no ban, ny estén en el dicho conzejo al que lo contrario hiciere e que todavía salga e no esté en el dicho conzejo so la pena quel conzejo le quisiere poner, e si fuere rebelde e no quisiere salir quel merino le llebe a la carcel»³⁶.

Indudablemente, nos encontramos ante una clara limitación al ejercicio de la democracia directa que no es frecuente por tierras leonesas, pero que no es de extrañar, pues también observaremos que en muchas ocasiones se encuentran excluidas las mujeres, o al menos no se las menciona. En este sentido el caso anteriormente estudiado de la Milla es una excepción. En consecuencia sólo los cabezas de familia podían asistir a las reuniones del Concejo en Armellada, por lo que nos encontramos realmente con la existencia de un Concejo reducido que excluía a las mujeres, jóvenes y solteros, aunque éstos fuesen de cualquier edad.

Sorprende también la dureza de la represión ante la presencia en la Asamblea de un joven o de un soltero, que si en un principio se deja al arbitrio del Concejo, en caso de pertinaz insistencia se ordena que el sayón le conduzca a la cárcel. También son elevadas las sanciones para los que alterasen el orden en el Concejo o desobedeciesen sus mandatos, pues se les castigaba con 200 maravedíes sin perjuicio de que siguiese la acción de la justicia ante la instancia superior. Igualmente es rigurosa la Ordenanza municipal en el capítulo VII, cuando determina que ante las demandas del Concejo a un vecino, sólo hable y se justifique él, prohibiendo que nadie se solidarice o se ponga de su parte en el Concejo³⁷.

El 27 de agosto de 1559 se añadió un capítulo más, referente a que el panadero diese pan sobre prendas. Posteriormente, los Concejos de Armellada y Turcia designaron seis vecinos de cada lugar para que elaborasen unas Ordenanzas sobre el pasto de los ganados en terrenos comunes, incorporando a las anteriores Ordenanzas los ca-

³⁶ *Ibidem*, pp. 115-116.

³⁷ *Ibidem*, p. 116.

pítulos LXIV a LXXX. Su aprobación definitiva fue realizada por el Conde de Luna el 24 de abril de 1573 ³⁸.

La reforma y actualización de las viejas Ordenanzas municipales de Villoria de Orbigo, aprobadas en 14 de febrero de 1588, se encomendaron a cuatro vecinos, «personas honradas», que debían tener algún grado de instrucción, pues los califican de «que más saben y entienden», confiriéndoles el encargo de hacer los capítulos y Ordenanzas para el buen gobierno del lugar, así como la guarda y conservación de los panes, frutos, cotos y otras cuestiones de régimen interno del Concejo. Es un caso más de Ordenanzas que abordan aspectos análogos a los vistos anteriormente, con el objetivo principal de proteger y regular todo lo relacionado con la ganadería ³⁹.

Tienen estas Ordenanzas el gran interés de que en el capítulo primero «como an de tocar a concejo los alcaldes y dónde se an de juntar», están reguladas las normas generales de convocatoria del Concejo Abierto, incluyendo el lugar de reunión, la obligatoriedad de asistencia, especificación de las sanciones en caso de ausencia, etc. Su texto es una verdadera norma procedimental minuciosa y detallada que reproducimos seguidamente:

«primeramente hordenamos y mandamos nos los dichos Francisco Juarez, Alonso Ares, Juan de la Requexada de Arriba, Pedro Rodríguez ⁴⁰ que para llamar e juntar a conexo para las cosas tocantes e cunplideras a él y los alcaldes que fueren del dicho lugar siendo requeridos por los procuradores del dicho lugar o cualquiera de ellos sea obligado el tal alcalde o alcaldes a tocar la campana a conzejo tres veces como se acostumbra que es a badallo, y tocando las tres bezes la campana de San Miguel que todos los vezinos del dicho lugar que estubieren en él o dentro del termino sean obligados a se juntar a la Bera Cruz que es el medio del pue-

³⁸ *Ibidem*, pp. 137-142.

³⁹ *Ibidem*, pp. 79-80.

⁴⁰ Estos son los cuatro vecinos nombrados como hombres buenos y personas letradas para hacer la reforma de las Ordenanzas. En el primer enunciado figura como Francisco Alvarez «el biejo», aunque posteriormente se le menciona como Francisco Juarez.

blo, lugar acostumbrado, dentro de media ora y en caso de priesa que será tocando dos vezes la campana una en pos de otra haciendo cada una de las dichas dos beces tres repiquetes, se junten luego sopena de que el que ansi tocando las dichas dos bezes no biniere pague un quarto y no beniendo taniendo mas de una bez pague dos maravedies y esto se entienda desde postrero de otubre asta postrero de junio y que desde primero de julio hasta postrero de otubre el que no biniere a conzejo estando en el dicho lugar e termino que pague seis maravedies... y que si el gobernador que lo fuera de la villa de Benavides biniere al dicho lugar y tocaren a conzejo sean obligados a se juntar so la dicha de seis maravedies...» ⁴¹.

Completaba la ordenación del Concejo Abierto el capítulo segundo, al disponer que cuando el procurador o procuradores del lugar ordenasen a los alcaldes tocar a Concejo y no lo hiciesen, pagasen medio real de pena.

No podemos dejar fuera de esta síntesis los estudios realizados sobre las Ordenanzas municipales de los concejos leoneses por Florentino Díez González, ilustre municipalista continuador de la obra de los HINOJOSA, POSADA, FLÓREZ DE QUIÑONES, MORÁN, etc., que en la actualidad ofrece una amplia obra sobre la materia fruto de la investigación, el estudio y la observación directa y personal. De su extensa bibliografía hemos seleccionado sólo dos textos de Ordenanzas: Riofrío de Orbigo y Laciana, pero que, sin duda, resultan muy significativas para nuestro propósito.

La primera es una aldea, encuadrada en la comarca de la Cepeda, pero próxima a Carrizo de la Ribera y dentro del espacio que podríamos denominar como área de influencia del Orbigo. La Ordenanza que estudió Díez González es de 1702 y consta de 62 capítulos, cuyo contenido lo sintetiza el autor en los siguientes epígrafes: El pueblo y la costumbre, el buen tono concejil, la taberna servicio concejil, el acceso a la vecindad, hombría por la fe, horca y picota ⁴².

⁴¹ *Ibidem*, pp. 82-83.

⁴² V. Díez González, F. A., *En la España rural...*, op. cit., pp. 116 y ss.

La reunión de la Asamblea extraordinaria del Concejo para designar a los cargos locales tenía lugar en Riofrío, el último día del año, 31 de diciembre, San Silvestre, con la particularidad de que la elección no se hacía por todos los ciudadanos, sino por cuatro vecinos compromisarios, que había nombrado el merino, en este caso de la jurisdicción de la Cepeda, los cuales designaban regidores, alcaldes de la Santa Hermandad, mayordomos y demás oficios.

Es sensible DÍEZ GONZÁLEZ a esta variante, por lo que considera el caso de Riofrío como excepción a la práctica «universal» en los Concejos leoneses de convertirse éstos en «soberano colegio electoral», que elegía a sus magistrados locales por riguroso turno. Elección que era imposible de rechazar por la fuerza vinculante de la tradición y las consiguientes penas, pero en definitiva por la seriedad y «rigor con que se mantenía esta obligación y este derecho vecinales»⁴³.

Existía un tradicional respeto al Concejo y al comportamiento de los vecinos en el mismo, teniendo la obligación de mantener un «buen tono» como dice el comentarista respecto al capítulo quinto de la Ordenanza:

«Que estando junto el dicho Concejo el que tuviere alguna cosa que hablar se levante de su asiento y con toda moderación dé su razón, desbonetado, no se alterando ni remudando, que quien así no lo hiciere o hablare descomedidamente, en el Concejo, pague de pena media cántara de vino y además sea castigado por la justicia...»⁴⁴.

El rigor en las sanciones por alterar el orden era considerable, por lo que cualquier vecino se lo pensaría detenidamente, frenando sus ímpetus y agresividad con sus convecinos. Argumentando análogas razones de orden, pero con un carácter evidentemente discriminatorio, de acuerdo con nuestra visión contemporánea, existía una prevención contra las mujeres, marginándolas de su asistencia al Concejo, como consta en el capítulo 57, ordenando:

⁴³ *Ibidem*, p. 118.

⁴⁴ *Ibidem*.

«Que estando junto el Concejo ninguna mujer sea osada a llegar a él ni dar voces ni ruido, por la mucha nota y escándalo que se da por ir dichas mujeres a Concejo a los pasajeros que por él pasan»⁴⁵.

Es evidente que en nuestros días el Concejo de Riofrío de Orbigo no podría excluir a las mujeres mayores de edad de sus reuniones, ni cualquier autoridad gubernativa designaría compromisarios para elegir a los cargos municipales, pero tales situaciones no eran frecuentes como hemos visto, y conjuntamente debemos considerarlas como excepcionales en el panorama concejil leonés⁴⁶.

Las Ordenanzas de Laciana tenían un contenido claramente especializado en la ganadería y en todos los aspectos adyacentes y relacionados con la misma, pues constituía la principal fuente económica y de riqueza que existía en la comarca por la época que se aprobaron y revisaron dichas Ordenanzas.

Con dos textos referentes a Laciana se ha encontrado DÍEZ GONZÁLEZ en sus investigaciones, el primero de 1668 y el segundo de 1730. Estas Ordenanzas, según el referido autor, prevalecieron en todo su vigor hasta bien entrado el siglo pasado y aún se invocaban con frecuencia por numerosos vecinos en los albores del siglo presente⁴⁷.

La renovación y promulgación de las Ordenanzas del Concejo General de Laciana tenían lugar anualmente el 10 de agosto, día de San Lorenzo, en el pueblo de Villager, junto a la ermita del santo del mismo nombre. En ese día también se leían y publicaban las Ordenanzas de los otros Concejos de aldeas, pueblos y lugares, donde la democracia directa tenía mayor fuerza y una presencia permanente. Sig-

⁴⁵ *Ibidem*, p. 119.

⁴⁶ Por lo que se refiere a la asistencia de mujeres a las sesiones del Concejo Abierto, en las que hemos presenciado a lo largo del verano de 1989 y la primavera de 1990, hemos de indicar que suele ser numerosa, en absoluto bulliciosa y sus intervenciones pausadas, imponiendo en muchas ocasiones un punto de sensatez y reflexión muy necesarios en toda asamblea.

⁴⁷ V. DÍEZ GONZÁLEZ, F. A., *Memoria...*, op. cit., p. 126.

nificativas son las de Villablino, las cuales en su artículo 5.º ordenaba que:

«se habían de leer y publicar en público Concejo, ante toda la vecindad y a presencia de los muchachos del pueblo, los artículos de todas las Ordenanzas antiguas y modernas»⁴⁸.

Esta invitación a los muchachos para asistir a las reuniones del Concejo y escuchar la lectura de sus Ordenanzas era, sin duda, la mejor escuela de convivencia en democracia que podían recibir, a la vez que aprendían las lecciones y el ejemplo de la herencia concejil⁴⁹.

Las Ordenanzas de 10 de agosto de 1668 fueron aprobadas en el Concejo General de Laciaña celebrado en el lugar de Villager, bajo la presidencia del corregidor de dicho Concejo, con la asistencia de los procuradores del Estado de Hijos Dalgo y de los Hombres Buenos, un delegado de cada uno de los pueblos siguientes: Orallo, Rioscuro, Sosas, Llamas, Caboalles, San Miguel, Villablino, Rabanal de Arriba, Rabanal de Abajo, Robles, Lumajo, Villarino y Villager «... y otras muchas personas y vecinos de este dicho Concejo y habiendo conferido y visto las Ordenanzas antiguas...». Estas concluyen con la expresión de conformidad de todos los que las presenciaron (escucharon) su lectura, por lo que inmediatamente resultaban de aplicación en todo el ámbito territorial de Laciaña⁵⁰.

En este caso vemos cómo la Asamblea Extraordinaria de Vecinos que promulgaba las Ordenanzas municipales en Concejo General el día 10 de agosto de todos los años, era presidida por el corregidor, lo que suponía una actuación

⁴⁸ *Ibidem*, p. 136.

⁴⁹ A propósito de la asistencia de niños a los actuales Concejos Abiertos, acompañando a sus padres y siempre que no perturben, creemos que es un magnífico aprendizaje de comportamiento democrático y de participación, muy necesario en un país donde ambos aspectos han estado proscritos luengos años y de cuya experiencia no estamos muy soberados. Su presencia es estimulante y en el futuro sabrán hacer uso de sus derechos y deberes, como sin duda lo hacían dos o tres siglos atrás aquellos leoneses.

⁵⁰ V. DÍEZ GONZÁLEZ, F. A., *Memoria...*, *op. cit.*, pp. 199-201.

conjunta de ambas figuras, hecho que no debe extrañarnos, pues las especiales características jurídico-territoriales de la montaña leonesa propiciaban tal coincidencia. Pero, como veremos posteriormente, también se celebran Concejos Abiertos en otros municipios no leoneses, donde existía corregidor, aunque no fuese con la misma frecuencia y asiduidad. Por ello, no se puede pensar en la existencia de una radical incompatibilidad entre las dos instituciones. Las regulaciones de la época no facilitaban ni auspiciaban la celebración de reuniones de Concejo Abierto, pero tampoco las prohibían.

CAPITULO IV
**OTRAS ORDENANZAS MUNICIPALES
EN CONCEJO ABIERTO**

Hemos estudiado inicialmente en el capítulo anterior las Ordenanzas municipales de la provincia de León y su incidencia en el Concejo Abierto. Pese al interés e importancia de aquéllas no era posible que dejásemos reducidos nuestros análisis a los textos locales de dicha provincia, por lo que en el presente capítulo continuaremos la revisión de diversos textos de Ordenanzas municipales, comprendidas entre los siglos xv al xviii, con alguna excepción del xiv, que nos permitirá detectar no sólo los casos concretos de las reuniones de la Asamblea General de Vecinos, sino conocer, también, otros aspectos que regulaban la vida y el gobierno de los pueblos. Además, en esta ocasión, no hemos limitado nuestro estudio exclusivamente al territorio de la Corona de Castilla, sino que lo hemos completado con el análisis de algunas Ordenanzas municipales de Aragón y Cataluña¹.

Teniendo en cuenta las familias de Fueros medievales, hemos realizado la presentación de los textos, continuando con las zonas de influencia leonesa, castellana, aragonesa y catalana, hasta un total de 12 textos seleccionados.

A) Salamanca

La Alberca fue un Concejo señorial de la Casa de Alba, estratégicamente situado entre Cáceres y Salamanca, que en el siglo xvi amplió su jurisdicción a los territorios de las Batuscas y las Hurdes, denominadas como dehesas.

¹ Como en el caso anterior referido a León, no hemos manejado documentos manuscritos, sino exclusivamente textos publicados. En esta ocasión también hemos tenido presente la selección realizada por CORRAL GARCÍA, E., *Ordenanzas...*, *op. cit.*, para incluir alguna de las que menciona.

Las Ordenanzas municipales de La Alberca fueron proclamadas el 17 de diciembre de 1515 ante sus vecinos y habitantes, reunidos bajo el pórtico de la iglesia. Estas Ordenanzas fueron estudiadas por Gabrielle BERROCAÍN, sobre una copia del original realizada en 1668, a consecuencia del mal estado de las originales, que se conservaban en el archivo del Concejo ubicado en la iglesia parroquial de La Alberca ².

Del acta de publicación de las Ordenanzas en 1515 se deduce que no eran una novedad, sino por el contrario, en el Concejo albercano existían Ordenanzas desde hacía «luengos tiempos», por lo que las proclamas en dicha fecha serían adaptaciones y modificaciones de las que estaban entonces en vigor, que probablemente lo estuvieron hasta fines del Antiguo Régimen.

Son unas Ordenanzas muy amplias con 163 capítulos, a lo largo de los cuales se abordan los temas primordiales de su economía local, como el vino, los bosques, la protección de ciertas especies arbóreas, alcornoques, olivos o castaños; abastecimiento, policía urbana y rural, etc. La gran extensión que comprendía toda la jurisdicción obligaba a retribuciones especiales en caso de desplazamientos concejiles:

«Otro si ordenamos que por quanto muchas beçes acaçe que el conçejo, alcaldes e rregidores sean menester de juntar con otros conçejos e veçinos de fuera parte para ver ordenanças e terminos e otras cosas que naçen e acaçeçen que sean de ber e de terminar e ansi por mandamiento e serbicio del duque, nuestro señor, como por el pro y bien e onrra de la villa de Granada e deste conçejo en que se destorban los oficiales deste conçejo e otras personas con ellos, para satisfaçion de las semexantes cosas ordenamos que se de a cadauno dellos, quel conçejo señalare, cada día un rreal...» ³.

Son un claro ejemplo de Ordenanzas de una comunidad rural muy extensa y de cultivos variados. Incluso, como hemos indicado anteriormente, los bosques y montes eran objeto de

² V. BERROCAÍN, G., *Ordenanzas de La Alberca y sus términos. Las Hurdes y Las Batuecas*, Madrid, «AHDE», volumen VII, 1930, pp. 381-437.

³ *Ibidem*, p. 438.

tratamientos y cuidados especiales, pues los alcornoques y olivos no se dan en La Alberca, sino que con característicos de las Hurdes y las Batuecas. Al menos nos queda la constancia de que el Concejo Abierto se reunía para ver las Ordenanzas Municipales, así como otros asuntos que no especifica, tanto en el mismo Concejo, o en otros limítrofes, entre ellos el de la actual Granadilla.

B) Palencia

La villa de *Herrera de Pisuerga* estuvo vinculada al señorío de los Velasco desde 1379, en que fue concedida por Juan I de Castilla a dicha familia. Sus Ordenanzas municipales no fueron redactadas por el Concejo o por sus delegados, sino que fueron dictadas por el conde de Haro don Pedro Fernández de Velasco el 28 de febrero de 1522 ⁴.

Nos encontramos con unas Ordenanzas que, sin duda, disminuían la autonomía municipal por el mero hecho de ser un otorgamiento en el que, además, existían características impositivas y de control, frente a la práctica habitual de auto-laboración por el propio Concejo, sobre todo en los de realengo. Muestra fehaciente de esta afirmación la tenemos en el veto señorial del Condestable para celebrar Concejos Generales o Concejos Abiertos como sistema de autogobierno local. Las reuniones de la Asamblea General de Vecinos quedaron reducidas a dos ocasiones anuales: el día de Año Nuevo y el de Pascua Florida, lo que supondría en el futuro, según el autor, que los Concejos Abiertos o Asambleas Vecinales, en las que participaban todos los habitantes, quedarán reducidas a reuniones de carácter meramente festivo ⁵.

«Yten mando que si no fuere el dia de Anno y el dia de Pascua de Flores que nengun otro dia del anno se puedan jun-

⁴ V. GARCÍA LUJÁN, J. A., *Ordenanzas de la Villa de Herrera de Pisuerga, por... y Antonio Moreno Ollero*, en «Actas del I Congreso de Historia de Palencia», Palencia, Diputación Provincial, 1987, volumen III, pp. 251-262.

⁵ *Ibidem*, p. 252.

tar aquí a conçejo general y quando alguna necesidad vbiere de juntarse mas personas que los alcaldes y regidores y procurador que los dichos alcaldes y regidores nombren quatro personas mas para que estos con ellos entiendan en los que avian de entender todos los mas que se acostumbraban quando avia conçejos generales, y que de aquí adelante no puedan juntarse mas de las dichas quatro personas, mas sino fuere en los dichos dias de Anno Nuevo y Pascua de Flores...»⁶.

En lo sucesivo, las atribuciones del Concejo Abierto, como régimen de gobierno municipal, quedaban asumidas por los cuatro vecinos que debían ser nombrados por los alcaldes y regidores para tratar con ellos los asuntos derivados de la administración concejil. Si a ello unimos el procedimiento señorial de designación de los anteriores cargos municipales, tendremos un panorama bastante negativo en cuanto al grado de autonomía local en Herrera de Pisuerga durante la Edad Moderna.

Estas Ordenanzas municipales son minuciosas en la regulación de las competencias judiciales de los magistrados, puntillosas en cuanto a la defensa de los intereses del señor, aceptables en cuanto a su contenido en materia de policía urbana y rural, pues regulan la prevención de depositar basuras en el casco urbano, la obligación de los vecinos de plantar árboles, etc. Sin embargo, no se hace, salvo lo indicado, mención alguna a la organización o funcionamiento del Concejo, lo que en el fondo muestra una prevención más para evitar cualquier posible resistencia hacia los mandatos señoriales.

Distinto panorama se planteó en la villa de *Becerril del Carpio*, pese a que también pertenecía al señorío de los Velasco, a quien fue vendida el 27 de junio de 1510 por las monjas del monasterio de San Andrés del Arroyo⁷. Sus Ordenanzas municipales fueron presentadas a la aprobación del condestable don Pedro Fernández de Velasco el 16 de

⁶ *Ibidem*, p. 258.

⁷ V. MARTÍN MARTÍNEZ, *Diccionario de Historia Eclesiástica de España*, volumen III, p. 1519.

febrero de 1533, pero en realidad se trataba de una confirmación de las existentes desde los tiempos del señorío abacial. En este caso nos encontramos con un municipio rural con cierto grado de desarrollo en su organización y una aceptable autonomía, como se deduce del análisis de sus Ordenanzas⁸, debido, probablemente, al origen de su anterior señorío.

El Concejo Abierto se reunió en la fecha indicada «estando los vezinos de la dicha villa juntos a su conçejo, como tienen de uso e costumbre a son de campana tannida», con la asistencia de dos alcaldes, dos regidores, cuatro diputados, de los 12 que completaban el Concejo (seis por cada barrio), 46 vecinos de las iglesias de arriba y abajo... «y así todos o la mayor parte de los vezinos del dicho conçejo», los cuales

«dixeron que por quanto esta dicha villa y vezinos d'ella demas de por leys d'estos reynos se avian regido por ordenanças usos e costumbres loables, las quales se avian hecho en el tiempo que la dicha villa hera de la abbadesa de Sant Andres de Arroyo que algunas de las dichas ordenanças hablaban con la dicha sennora abbadesa y que pues la dicha villa y vezinos d'ella heran del dicho sennor condestable que por ello avian mandado sacar y trasladar las dichas ordenanças en linpio y traer aquí para que en publico conçejo se leyesen y leydas fuesen consentidas e otorgadas por los vezinos d'esta dicha villa...»⁹.

Leídas las Ordenanzas, el escribano preguntó a los asistentes sobre si querían mantenerlas y conservarlas:

«las quales dichas ordenanças de suso puestas y declaradas y leydas por mi el dicho escriuano en publico conçejo ante los susodichos vezinos d'él, por mi fueron preguntados»... «respondieron que querían las dichas ordenanças tenerlas e guardarlas e vivir por ellas»... «Luego yo el dicho escriuano y los dichos Juan Perez y Pedro de Yglesia regidores y todos

⁸ V. GARCÍA LUJÁN, J. A., *Ordenanzas de la Villa de Becerril del Carpio de 1533, por... y Alicia Córdoba de Orador*, en «Actas del I Congreso de Historia de Palencia...», *op. cit.*, volumen III, pp. 263-270.

⁹ *Ibidem*, p. 266.

los vezinos del dicho conçejo asy juntos dixeron ante los dichos sennores alcaldes...»¹⁰.

Las Ordenanzas de Becerril contienen diversas normas de funcionamiento del Concejo, entre ellas el orden y compostura de que debía mantenerse en sus sesiones, quedando proscritos los insultos, el uso de armas, ausentarse sin licencia de los regidores o desobedecer a los mismos en lo tocante a los asuntos del Concejo, etc.

La costumbre de beber vino en las reuniones del Concejo ya hemos visto que era frecuente en los Concejos leoneses, y así se recoge en sus Ordenanzas. También el vino o la taberna del Concejo eran objeto de regulación detallada en León y en otros lugares. En Becerril del Carpio debían ser frecuentes las reuniones del Concejo para beber vino, por lo que las Ordenanzas limitaron la ocasión a los días de fiesta:

«Otrosy ordenamos y mandamos que ningund dia de labor se junte conçejo para beber salbo sy beniere de hazer obras de conçejo y si el regidor o otra persona de conçejo les mandare que se junten a beber que pague dos reales de pena para el conçejo»¹¹.

Angel de PRADO MOURA ha estudiado los aspectos y peculiaridades administrativas de la villa de *Cervera* en la Edad Moderna, principalmente a través de sus Ordenanzas municipales modificadas y renovadas durante el mencionado periodo en varias ocasiones¹².

Cervera pertenecía al dominio señorial de los condes de Siruela, por lo que existía un corregidor como delegado del señor y dos regidores, pues en la Edad Moderna no era lugar muy poblado: 170 vecinos en 1587¹³ y 172 en 1751, se-

¹⁰ *Ibidem*, p. 269.

¹¹ *Ibidem*, p. 269.

¹² V. PRADO MOURA, A. de, *Gobierno y Administración de la villa de Cervera desde el siglo XVI al XIX*, Palencia, Diputación Provincial, 1987, 223 pp.

¹³ V. GONZÁLEZ, T., *Censo de Población de las provincias y partidos de Castilla en el siglo XVI*, Madrid, INE, 1982 (ed. facsimil de 1587), pp. 272 y ss.

gún el Padrón municipal de la villa de Cervera conservado en su archivo.

Las Ordenanzas viejas de Cervera entraron en vigor en fecha indeterminada, pero que PRADO sitúa entre 1530 y 1550, en tiempos del emperador Carlos I. En ellas, se preveía conforme al uso antiguo «que el primero día de anno nuevo se junten todos los vecinos desta villa con la justicia y rregidores y fieles y procurador en el palacio del conde nuestro señor»¹⁴.

Realizado este primer acto, los cargos y oficios municipales abandonaban la sesión y en lugar aparte, en secreto, elegían como candidatos cuatro vecinos hidalgos para regidores, otros cuatro para fieles sin distinción de origen, sino de habilidad y dos hidalgos para procuradores, elevando la propuesta al señor para que designase dos regidores, dos fieles y un procurador, tras lo cual presentaban juramento de fidelidad y guardar las Ordenanzas. Como vemos, la Asamblea General de Vecinos limitaba su actividad a presencia la designación de candidatos y recibir juramento de los nombrados por el conde.

En 1587, se renuevan las Ordenanzas, pero en realidad se trata de un nuevo texto, con amplio contenido de 242 artículos, culminando un proceso de elaboración de que debió iniciarse años atrás, pues en el Concejo General convocado el 25 de enero de 1587 se tomó el acuerdo de concluir las Ordenanzas nuevas y se nombraron seis vecinos que sustituyeron a varios de los que anteriormente se había designado para tal cometido, «por ser muertas algunas de las personas de las que començaron las dichas hordenanzas»¹⁵.

Las Ordenanzas nuevas fueron aprobadas en la sesión del Concejo Abierto que se celebró el 8 de febrero del mismo año, lo que significa que la redacción se concluyó en un plazo corto dada su extensión y que, al menos, para esta

¹⁴ *Ibidem*, p. 39.

¹⁵ *Ibidem*, p. 77. Los nombrados fueron: Pedro Díez de la Hayuela, Juan Gutiérrez de Santivañes, Lorenço de la Vega, Abastian de Aro, Baltasar de Villagómez y Francisco Caballero. Algunos asistieron al Concejo General y otros no.

ocasión la participación vecinal fue respetada. Habrá que incluir una mención a la representación de los ausentes, huérfanos y viudas que ostentaban los vecinos asistentes:

«... estando el concexo, justicia e rrejimiento, e vecinos de la dicha villa, juntos en su conçejo en las cassas de ayuntamiento llamados a campana tañida como lo tienen de costumbre para las cosas tocantes e cumplideras a la dicha villa y estando presentes...» «todos vecinos de la dicha villa que estvan presentes con caucion derrato que hicieron por los asuntes guerfanos e viudas de la dicha villa para que abran por bueno, firme y baledero lo que ellos aqui hicieren e otorgaren»... «y presentaron e mostraron en el dicho conçejo las ordenanças quien por poder e comission de esta dicha villa e vecinos de ella, tienen fechas para que se lean en el dicho conçejo y se bean si son tal quales combienen a la buena gobernaçion de la dicha villa y por el dicho conçejo, justicia, e rreximiento, e vecinos de la dicha villa se mandaron leer e publicar y se leeron y publiçaron las dichas ordenças, cada un capítulo de ellas por ssi, de manera que todos las oyeron y entendieron, dijeron que las dichas hordenanças son buena, e tales quales combiene a la buena gobernaçion de la dicha villa y beçinos de ella para que biban rrexida e ordenadamente. E anssi como tales las aprobaban e consentían...»¹⁶.

El capítulo primero de las Ordenanzas disponía que para el nombramiento de alcaldes ordinarios, regidores y otros oficiales del Ayuntamiento:

«... el día de Año nuebo: Principio de cada un año la justicia e rrejimiento de la dicha villa que al presente fueren, manden tañer a conçejo a las doçe oras del día para que se junten como es costumbre a conçejo xeneral en las casas del ayuntamiento desta dicha villa todos los beçinos de ella, que el dicho día estubieren en la dicha villa y que ninguno sea havido por escusado de hir al dicho conçejo xeneral, si no fuere por justa causa de enfermedad...»¹⁷.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 139 y 140. Consta la asistencia de 46 vecinos a esta sesión del Concejo General.

¹⁷ *Ibidem*, p. 78.

El Concejo General no participaba en la elección de los cargos municipales, que, como en las anteriores Ordenanzas, se realizaba por los salientes, pero en 1587 existían variedades de importancia, pues la propuesta que se hacía al conde de Siruela comprendía dos candidatos a regidor por el «estado de los cavalleros hijosdalgo» y otros dos del «estado de los buenos hombres», designando uno de cada estado. Respecto a los dos procuradores generales y los dos fieles, se rotarían anualmente entre los hidalgos y los pecheros.

Es importante la renovación por el componente popular que se introducía en los cargos municipales de Cervera, confirmándose la presencia del estado llano en la administración del Municipio. Los cargos, según el capítulo 20, eran de obligada aceptación bajo pena de sanciones pecuniarias. El desconocimiento de las Ordenanzas no era ningún eximente para los infractores y por ello el capítulo segundo obligaba a su lectura en la sesión del día primero de año:

«Otro si por quanto combiene que todos los beçinos de esta villa la dicha, entiendan y sepan lo que las dichas hordenanças contendrán para que las guarden e cumplan e ninguno no tenga escusa de deçir lo que las dichas hordenanças o los capítulos de ellas que los vecinos desta villa quisieren saver para las guardar se lean publicamente en el dicho conçejo jeneral cada un día de año nuebo»¹⁸.

Operación que debía prolongarse en ocasiones, pues como era preceptiva antes de realizar la propuesta de nuevos cargos, señalaba la Ordenanza que por la cortedad de los días, se procediese inmediatamente a la reunión de los designantes, para que «se aga muy bien mirado y no falta tiempo para que aquel día se aga».

Junto con las conocidas preocupaciones del orden en el Concejo, prohibición de portar armas, obligación de corte-sía, etc., consta la de asistencia a todos los Concejos Generales:

¹⁸ *Ibidem*, pp. 78 y 79.

«Otrossi ordenamos e mandamos que el primero domingo y fiesta de guardar despues del día de año nuebo de cada un año para siempre, la justicia e rrejimiento de esta dicha villa de Cerbera agan tañer a conçejo general e ansi juntos los beçinos de la dicha villa, en el dicho conçejo al qual bayan todos los veçinos de la dicha villa que se allaren en ella, e a todos los demas conçejos que se hicieren en la dicha villa tañendo la campana, sin que falte ninguno...»¹⁹

En estas Ordenanzas, por su extensión, podemos apreciar numerosos detalles del gobierno y administración de una villa que, sin duda, tenía importancia en la comarca. Junto a cuestiones generales propias de un Concejo rural, con abundante ganadería, encontramos tratado minuciosamente el abastecimiento de carnes y pescados, artículo éste apreciado y que es objeto de regulación en los capítulos 64 a 81. El vino tampoco podía faltar del texto concejil, las frutas, etc., son también abordadas por las Ordenanzas, las cuales fueron aprobadas por el conde de Siruela, don Cristóbal Velasco de la Nueva el 26 de junio de 1587.

En las Ordenanzas del siglo XVIII, el Concejo Abierto fue sustituido por un Concejo reducido compuesto por 12 vocales, según consta en el documento que transcribe PRADO MOURA, pero donde no queda vestigio, ni para la aprobación de las Ordenanzas, de aquella tradicional institución local²⁰.

Concluye el análisis de las Ordenanzas municipales en la provincia de Palencia con las de los pueblos de *Mudá* y *San Cebrián de Mudá*, estudiadas por Faustino NOGARES QUIJANO, y que tienen una doble peculiaridad: ser el texto más tardío de todos los incluidos en el presente trabajo, pues están fechadas en 1800 y se aplican a dos municipios: Mudá y San Cebrián, distanciados dos kilómetros y con una extensión de sus términos de 45 kilómetros cuadrados²¹.

¹⁹ *Ibidem*, p. 84.

²⁰ *Ibidem*, pp. 161 y ss.

²¹ V. NARGANES QUIJANO, F., *Historia, administración, producción, población y ordenanzas de Mudá y San Cebrián de Mudá*, Palencia, «Publicaciones de la Institución Tello Téllez de Meneses», núm. 59, 1988, pp. 547-574.

Las Ordenanzas fueron elaboradas el 19 de febrero de 1800 por una comisión de vecinos y regidores de los dos lugares, 10 en total, los cuales:

«... nombrados cada uno por sus respectivos concejos, cuando celebrando en sus casas consistoriales a son de campana ttañida segun y como lo ttienen de uso y costumbre para efecto de ttratar y conferir cosas ttocantes al servicio de Dios nuestro señor, vien y utilidad de appto comuniqué para su proligridad no se denomina al vecindario de ambos Pueblos...»²².

La razón de elaborar las Ordenanzas era que las anteriores estaban «sumamente ultrajadas», de lectura difícil y «que por ser antiquadas, quieren quittar y añadir capitulos modernos para la buena observancia».

Señalamos el indudable interés de estas Ordenanzas por el procedimiento de elaboración, al designar a los redactores por un acuerdo tomado por los respectivos Concejos Abiertos e igualmente aprobadas por dicho sistema, muestra de que aún en fecha tan avanzada seguía manteniéndose vivo para determinados asuntos:

«En la dha forma se efectuaron dhas. Ordenanzas por los cittados nombrados, quienes las presentaron a los vecinos de dhos. dos Pueblos, que vistas por esttos y reconocidos sus capítulos... digeron la aprovaban y aprobaron en tto-da forma...»²³.

Esta aprobación se hizo por 52 vecinos de ambos pueblos como consta por su relación en el documento.

C) Burgos

En los municipios de esta provincia, el régimen de Concejo Abierto fue práctica habitual durante los siglos XVI, XVII

²² *Ibidem*, p. 563.

²³ *Ibidem*, p. 572.

y XVIII. Floriano BALLESTEROS nos ha dado constancia de ello con la publicación, hace unos años, de las Ordenanzas de *Toba de Valdivieso* ²⁴.

Las primitivas Ordenanzas son del día 28 de mayo de 1559, en que «estando juntos llamados por voz de campana tañida el Concejo, Rexidores, Escuderos, Hijos de Algo, vecinos e moradores de dicho lugar», designando a continuación el sitio de reunión: «... donde dicen la Fuente, sitio y término acostumbran junrtar el dicho Concejo...» ²⁵.

Las Ordenanzas constituyen un texto de lectura deliciosa a lo largo de los 51 capítulos que regulan la vida y gobierno del pueblo. Destacaremos, para el tema que nos ocupa, los capítulos segundo a cuarto, en los que se determina la obligación de todos los vecinos de asistir al Concejo cuando el Regidor les llamara de palabra o por campana tañida. Al igual que en otros lugares se prohibían las palabras injuriosas o portar armas en sus reuniones. El quebrantamiento de alguno de estos capítulos llevaba consigo la correspondiente sanción económica.

En 1697 se elaboró un nuevo capítulo, que sería aprobado e incorporado al texto de las Ordenanzas al año siguiente. Constituye el capítulo designado como primero, a), bajo la rúbrica «Trata de elecciones», y en él se determinaba que la elección de dos regidores, un jurado y dos apreciadores se haría por todos los vecinos el 26 de diciembre de cada año. La Ordenanza fue aprobada por «todos ellos juntos en este Concejo» y «se pidieron a el Señor Alcalde Maior mande confirmar e aprovar esta dicha Ordenanza». Se referían a la aprobación del alcalde mayor de las Merindades de Castilla la Vieja, el cual las había aprobado por primera vez en 1579.

Las adiciones posteriores, organizadas en 12 nuevos capítulos, todos del siglo XVIII, contienen la figura del Concejo Abierto como forma habitual de gobierno municipal. Im-

²⁴ V. BALLESTEROS, F., *Ordenanzas de Concejo e Inventario de documentos de Toba de Valdivieso (Burgos)*, «Boletín de la Institución Fernán González», núm. 183, 1974, pp. 323-354.

²⁵ *Ibidem*, p. 328.

portante es el LXIII que «Trata de los electores», aprobado el día 15 de enero de 1752, cuando «se junto el Concexo a son de campana tañida, como lo tiene de uso y costumbre de se juntar...» y el acuerdo de modificar el procedimiento de elección de los regidores, fue «combenido por todos los vecinos» ²⁶.

D) Segovia

En el Cuaderno de Ordenanzas de *Carbonero el Mayor* ²⁷, figura la sesión del Concejo Abierto de 13 de mayo de 1409, formada por el Concejo, los alcaldes y hombres buenos, convocada a toque de campana repicada en el portal de la iglesia de dicho lugar:

«segund que lo han vso e costunbre ed dieron poder allos alcaldes ed a cinco omnes buenos vesinos del dicho lugar para que ordenasen e toviesen por bien ordenar e façer ordenanças por donde biuiesemos todos los veçinos e veçinas del dicho lugar» ²⁸.

Las Ordenanzas fueron elaboradas por los que habían recibido el encargo de su redacción y aprobadas en el mismo año de 1409, según consta al final de ellas ²⁹. En el texto figuran las obligaciones generales de todos los vecinos, como el cuidado de las mieses y se comprueban las que afectaban a los herederos (hidalgos) y a los pecheros, regu-

²⁶ *Ibidem*, p. 345.

²⁷ V. *Cuaderno de Ordenanzas de Carbonero el Mayor*, Estudio y transcripción por Antonio Martín Lázaro, Madrid, «AHDE», volumen VII, 1932, pp. 322-331.

²⁸ *Ibidem*, p. 324.

²⁹ El Sr. Martín Lázaro las data en 13 de mayo de 1409, fecha que resulta incorrecta, pues según el texto, en dicho día, como hemos visto, se hizo por el Concejo Abierto el encargo de su redacción a los alcaldes y cinco hombres buenos, los cuales evidentemente no pudieron cumplirlo en aquella sesión. La ausencia de mención del día y mes de aprobación a lo largo del texto y sólo constar el año al final del documento, lo confirma. Por tanto hemos de llegar momentáneamente a la conclusión de que las Ordenanzas de Carbonero el Mayor son de 1409, pero sin precisar día ni año.

lándose también con cierta atención el procedimiento y orden de las sesiones del Concejo, así como otras cuestiones de orden económico o forestal ³⁰.

La importante industria textil de la tierra de Segovia a principios del siglo XVI, como toda actividad industrial en cualquier época, producía efectos nocivos sobre las aguas, a consecuencia de los vertidos residuales de tintes y otros componentes orgánicos de los batanes y telares que contaminaban el río del lugar de Villacastín, perteneciente a la jurisdicción de Segovia, perjudicando notablemente la salud de «la jente y de los ganados porque dannaban los rrios y abrebaderos con lo que se baziaba de los dichos tintes...» ³¹.

Si a ello unimos la preocupación por la conservación y tala de montes sin control, realizada por los dueños de tintes y batanes, al objeto de facilitar energía a su industria, completaremos un panorama marcadamente proteccionista del medio ambiente a principios de la Edad Moderna, que produjo la necesidad de elaborar unas Ordenanzas municipales especiales, reguladoras de los vertidos y resguardadoras de la pureza de las aguas en el lugar de Villacastín.

Presentadas para su aprobación al Rey, merecieron su juicio favorable, en los siguientes términos: «... los vecinos del dicho lugar abiades fecho ciertas hordenanzas de las quales ante nos fue fecha presentacion las quales eran utiles y provechosas...» ³². Pero considerando lesionados sus intereses los industriales del lugar, tres de ellos: Juan Parra, Mateo Canales y Lázaro Gutiérrez, dueños de tintes y batanes en su nombre, el de sus cónyuges y el resto del gremio, recurrieron ante el Consejo Real, solicitando que no fuesen aprobadas las Ordenanzas por «ziertas causas qualegaron».

Ante tales circunstancias, el Rey mandó al corregidor, al juez de residencia o a su teniente:

³⁰ *Ibidem*, p. 329.

³¹ V. *Ordenanzas de ciudad y tierra*, Transcripción Ramón Riaza, Madrid, «AHDE», volumen 12, pp. 492 y ss.

³² *Ibidem*, p. 492.

«Juntar en ese dicho lugar a Conzexo abierto y con los vecinos y rregidores del platıcassen y coincidiesen sobre lo contenido en las dichas hordenanzas e si se debian guardar y confirmar» ³³.

Reunido el Concejo Abierto, se nombraron representantes por parte de los vecinos y de los dueños de tintes y batanes, para discutir el texto de las Ordenanzas y rectificarlas o elaborar un nuevo texto si llegaban a acuerdos concretos y puntuales. Logrados éstos, según consta en el documento, se redactaron unas nuevas Ordenanzas conteniendo las modificaciones acordadas, siendo aprobadas de conformidad con ellas ³⁴, y remitidas a la autoridad real para su confirmación y aprobación definitiva, lo cual así se hizo ordenando «que se guarden y cumplan las escripturas que están fechas entre el conzexo de dicho lugar con los sennores de los tintes». El documento está fechado en 10 de septiembre de 1538 y, posteriormente, a 14 de enero de 1550 ³⁵.

Las Ordenanzas municipales del Concejo formado por los lugares de *Santa María del Olmo*, *Zarzosa*, *Corral del Yuso* y *Villarejo de la Serna*, que se corresponden con el actual municipio de Santa María del Olmo, fueron aprobadas el 12 de diciembre de 1516 por el municipio de Sepúlveda ³⁶. Su

³³ *Ibidem*, p. 493.

³⁴ En el texto del documento no consta si las nuevas Ordenanzas fueron aprobadas por el Concejo Abierto del lugar de Villacastín, aunque es de suponer que fuese así, dado el protagonismo que tuvo la asamblea vecinal en el debate previo y la orden real en tal sentido.

³⁵ *Ibidem*, p. 493. Referente a los problemas de vertidos, ordenaba que las industrias sólo desaguasen los sábados por la noche, para que los lunes el agua estuviere limpia, bajo pena de dos mil maravedies. También prohibía la tala de montes y corte de leña de encina o roble para uso de los batanes y tintes, procedentes del término o de cuatro leguas a su alrededor, bajo la misma sanción pecuniaria, cada vez que el autor fuese sorprendido. Las prohibiciones se ampliaban al lavado de paños negros y lana tinta en todos los ríos, pilares, fuentes y balsas, excepto en «rrio biexas» en la dehesa de Fresneda. Cuando los propietarios de tintes o batanes eran regidores o alcaldes se preveía la existencia de un Juez de estas Ordenanzas, que velase por su cumplimiento.

³⁶ V. *Ordenanzas del Concejo de Santa María del Olmo, Zarzosa, Corral de Yuso y Villarejo de la Serna*, Transcripción y estudio por Emilio Sáez, Madrid, «AHDE», volúmenes XXI-XXII, 1951-1952, pp. 1142-1150.

elaboración fue realizada por el Concejo y hombres buenos de los lugares mencionados «que estamos juntos a nuestro concejo, a campana repicada, a la cabeçera de la iglesia del dicho lugar El Olmo, segund que le avemos de uso e de costumbre»³⁷.

Estas Ordenanzas contienen, además de los preceptos habituales referidos a la regulación de procesiones, solares, tabernas, carnicerías, etc., un aspecto importantísimo para el conocimiento del Concejo Abierto, pues queda regulada tal figura en las mismas, de forma amplia en los epígrafes 6 y 19, y menciones concretas en los números 7 y 29:

«6. Otrósí, hordenamos (que) qualquier dia que fuere repicada la ca(n)pana para ajuntarse el concejo, que vengan todos los vezinos al repique, so pena de çinco maravedies; e el que no viniere e jurare que no lo oyo, nin lo supo, nin estava en el termino, que no sea tenuto nin obligado a cosa ninguna...»

«19. Otrósí, hordenamos que por evitar inconvenientes que todas las fiestas del anno quando se oviere de hazer ayuntamiento de pascuas e fiestas, que todos los vezinos de todos quatro pueblos que son çarçosa, e Corral de Yuso, e El Olmo e Villarejo, que estan son la canpana de Sennora Santa María del Olmo, que todos vengan a los Ayuntamientos a la dicha iglesia, por que está en comedio de todos quatos lugares, e así mismo arrepique de concejo, porque para todo es util e provecho; e para que alli juntos acuerden donde se quieren juntar las fiestas e lo otro que mas les convenga.»

«29. Otrósí hordenamos que en los días de nuestros ayuntamientos que nos ayamos de ayuntar, que qualquier vezino que antes viniere quier sea de qualquier pueblo, e no fuere otro venido, que los dichos fieles le saquen vino e le den de beber.»

Sin duda, en este caso el procedimiento habitual de tratar los asuntos locales era el Concejo Abierto, que debía practicarse desde tiempo inmemorial, cuya asistencia era una obligación y la ausencia estaba sancionada. Igualmente,

³⁷ *Ibidem*, p. 1142.

se escogía un punto equidistante de cada lugar: La iglesia de Santa María del Olmo, para celebrar las sesiones que solían tener lugar en días de fiesta. La tala de árboles en los montes del común, eran también una causa especial que precisaba ser debatida en Concejo Abierto, con obligación de presencia. Por último, la cortesía de invitar al vecino de fuera que llegase los días de Concejo, a vino producto apreciadísimo por el tratamiento que recibe en éste y en otros textos, era un símbolo de estima y distinción en los pueblos y aldeas.

Las Ordenanzas reconocían la jurisdicción de Sepúlveda, ante cuyo Ayuntamiento fueron presentadas el 4 de abril de dicho año y aprobadas por el mismo en la fecha mencionada de 12 de diciembre de 1516. En esta ocasión no fueron remitadas a ninguna autoridad superior para confirmación, cumpliéndose el trámite con el acuerdo del municipio sepulvedano, cuyos Fueros y Ordenanzas vinculabas a las aldeas de su Villa y Tierra, en la cual se incluían Santa María del Olmo y los otros lugares³⁸, como una clara manifestación del señorío concejil.

El Concejo de *Cantalejo*, también del partido judicial de Sepúlveda, hizo sus Ordenanzas en 1550. Para ello, se reunieron el Concejo, alcaldes, regidores, diputados, procuradores, oficiales y hombres buenos del mencionado lugar

«... aldea, termino e juridición de la real villa de seppulveda, estando juntos e ayuntados a canpana tañida, segun que lo avemos de uso e costumbre de nos ayuntar para semejantes cosas, en la casa del concejo que son en la plaça del dicho lugar çerca de la yglesia del señor sant andres»³⁹.

Sigue la relación de personas asistentes, encabezada por el alcalde ordinario, regidores, procurador y 32 ciudadanos más, de los que menciona su nombre y apellidos, por lo que pensamos podrían tratarse de los hombres buenos de Cantalejo, pues continúa:

³⁸ V. CORRAL GARCÍA, E., *Ordenanzas...*, *op. cit.*, p. 152.

³⁹ V. *Ordenanzas del Concejo de Cantalejo*, edición y transcripción Francisco Fuentenebro Zamorano, Madrid, «AHDE», tomo LVI, 1986, p. 729.

«e otros muchos vecinos del lugar, en cantidad de la mayor parte dél, acordamos de reformar y enmendar e añadir las hordenanças del dicho lugar, e algunas cosas que no estan puestas por hordenanças se suele guardar por costumbre ponerlo por escrito»⁴⁰.

La peculiaridad de esta Ordenanza, en lo que se refiere al Concejo Abierto, está contenida en el procedimiento de elección de oficiales. Para tal fin, todos los años el día 1 de enero, reunían los cargos salientes (alcalde y tres regidores), para elegir cinco hombres cualquiera del Concejo, y reunidos los nueve a campana tañida en las casas del mismo, designaban para el año entrante los oficiales para la administración de justicia, administración del pueblo y otros oficiales (un alcalde ordinario, tres regidores, cinco diputados, cuatro apreciadores de los daños de las viñas y del pan, mayordomos de las iglesias y un escribano del concejo). El criterio era el de elegir aquellos que en conciencia les pareciesen más convenientes «para el bien de la república si pasión ni afición».

En el caso de que no existiese unanimidad en la elección, situación que debía producirse con frecuencia, resultaban elegidos los que obtuviesen mayor número de votos, y a continuación:

«tornan a repicar a conçejo, para que todo el pueblo se junte y que, así junto el pueblo, se publican los ofiçios y reçiben juramento de las personas que los an de usar en forma»⁴¹.

Señalaban también las Ordenanzas un riguroso turno en los cargos de alcaldes y regidores que un año afectaban al estado de los hijosdalgo y otro al de «los buenos hombres pecheros», mitad por mitad, lo que nos hace llegar a la conclusión de que en Cantalejo, como en otros muchos lugares, sólo accedían a los cargos y oficios los hidalgos y hombres buenos, quedando el resto de los vecinos y vecinas fuera de tal posibilidad, que se limitaban a participar en el Concejo

⁴⁰ *Ibidem*, p. 730.

⁴¹ *Ibidem*, p. 731.

Abierto anualmente, para tomar juramento a los oficiales y cargos concejiles, o en el caso de reelaboración de las Ordenanzas municipales.

E) La Rioja

La villa de Laguna de Cameros fue donada en 1189 por Alfonso VIII al prior de Albelda, completando la adscripción de la totalidad de sus tierras y del señorío, por la venta realizada en 1263 por Simón Roiz, señor de Cameros, y posteriormente en 1372, porque el monasterio de Cañas vendió a San Martín de Albelda la posesiones que tenía en Laguna⁴².

Esta agregación de propiedades dio lugar a un municipio rural organizado, que pese a su condición de señorío abacial, debía tener un cierto grado de autonomía, según se deduce del contenido de las Ordenanzas municipales elaboradas en fecha desconocida, pero que, acertada en sus argumentos, Isabel FALCÓN sitúa entre 1435 y 1482⁴³.

Las Ordenanzas fueron aprobadas por el Sacristán y canónigos de la Colegiata de San Martín de Albelda y Santa María la Redonda en Logroño, señores de la villa y lugar de Laguna de Cameros, a

«peticion e consentimiento del Concejo e alcaldes, oficiales e omes buenos nuestros vassallos, vezinos e moradores...» «... e porque aquellas sean guardadas e los vezinos e moradores, así varones como mugieres, grandes e pequenas, de qualquier condición que sean e vivan...»⁴⁴.

La práctica del Concejo Abierto estaba prevista, entre otras causas, para las súplicas y peticiones de los vasallos que

⁴² V. FALCÓN PÉREZ, M. I., *Ordenanzas municipales de Laguna de Cameros*, en «Homenaje al Dr. Canellas», Zaragoza, Facultad de Filosofía y Letras, 1969, pp. 279-304.

⁴³ *Ibidem*, p. 285. En este municipio abacial se produce una situación análoga a la expuesta para Becerril del Carpio (Palencia), que tenía procedencia monástica y donde las cotas de autonomía local estaban por encima de las de otros municipios de señorío.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 296.

forzosamente debían hacerse previo conocimiento y discusión en el Concejo reunido a toque de campana repicada «segund que lo tienen de costumbre de se ayuntar»⁴⁵, para después elevarlas al señor del monasterio. La elección de alcaldes y jurados quedaba reservada al Concejo, concretando que uno de ellos siempre residiese en el pueblo y el otro, en caso de ausentarse, dejase un sustituto de acuerdo con el Concejo «o la mayor parte de él»⁴⁶.

Del 22 de diciembre de 1465 son las Ordenanzas municipales de Ezcaray y las Cabañas, otorgadas por Pedro Manrique y Ladrón de Leyva, señores del valle de Ezcaray «a consentimiento del dicho conçejo estando todo junto el dicho conçejo»⁴⁷.

Debía existir en Ezcaray una frecuente y reiterada costumbre de convocar el Concejo Abierto para resolver todos los asuntos del común, porque el título quinto de las ordenanzas disponían con carácter restrictivo que:

«por quanto algunas vezes syn ser necesario se ayuntan e allegan jeneralmente el dicho conçejo de la villa e de Cavañas e se pierde por ello las faziendas e labores, por ende mandamos que daqui adelante no se junte el conçejo salbo para ver cartas del Rey si vinieren o nuestras, o para otorgar procuraciones o poderes semejantes fechos ques necesario de juntar conçejo»⁴⁸.

Estas eran las situaciones excepcionales que justificaban la convocatoria y reunión del Concejo Abierto, porque el resto de los asuntos debían ser resueltos por los alcaldes y regidores en el plazo de cuatro días⁴⁹. La paz del Concejo también era resguardada, sancionando con 50 maravedíes a

⁴⁵ *Ibidem*, p. 302.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 299. Supone I. FALCÓN que la existencia de dos alcaldes se debía a la necesidad de cambiar los ganados de pastos, lo que suponía ausencias prolongadas de alguno de los titulares, que estaba obligado a dejar un sustituto con la aquiescencia del Concejo.

⁴⁷ V. *Ordenanzas municipales de Ezcaray*, transcripción y edición por Pedro Longas Bartibas, Madrid, «AHDE», volumen XXXI, 1961, p. 471.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 471.

⁴⁹ *Ibidem*, capítulo 5.

los que asistiesen a las convocatorias del «repique de campana» con armas. Igual sanción se preveía para los que hiciesen mal uso del mencionado repique, sin autorización del alcalde o regidores, excepto en caso de fuego⁵⁰.

Ojacastro es un pueblo distante 2 kilómetros de Ezcaray, dependiente del señorío de los Velasco, condestables de Castilla y sus Ordenanzas municipales fueron estudiadas y publicadas hace años por el municipalista José J. Bautista MERINO URRUTIA en una edición del Instituto de Estudios de Administración Local⁵¹.

En Ojacastro, su alcalde mayor y juez de residencia, hizo en 1525 unas Ordenanzas para el gobierno de la villa, que debieron resultar dañosas para los intereses de sus vecinos, por lo que recurrieron al condestable tres años más tarde, alegando que algunas eran superfluas y otras perjudiciales por sus penas excesivas. Para remediar los defectos en sesión de Concejo Abierto, en la manera y lugar acostumbrado, «nombraron y señalaron para entender en el suso dho ziertas pers.» con el encargo de redactar un nuevo texto que dejara satisfechas a ambas partes⁵².

La carta de poder fue conferida por el

«Conzejo alcaldes Regidores Procurador Hijos de Algo oficiales y hombres buenos de la dha Villa de Ojacastro y sus aldeas estando ayuntados a ntro. Conzejo a canpana tañida en el lugar acostunbrado segun que lo hemos de uso y de costumbre de nos ayuntar para en los semejantes negozijs y especial estando en de presentes en el dho Conzejo... vecinos de la Villa y otros qyue por sus prolixidades aqui no van insertos que son muchos más de las dos partes de todo el dho Conzejo...»⁵³.

⁵⁰ *Ibidem*, capítulos 22 y 23, p. 470.

⁵¹ V. MERINO URRUTIA, J. J. B., *Ordenanzas Históricas de Municipios Españoles. Ordenanzas de Ojacastro (Rioja) (siglo XVI)*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1958, 130 pp.

⁵² *Ibidem*, p. 71.

⁵³ *Ibidem*, pp. 72 y 73. Hasta 98 vecinos constan en la relación como asistentes al Concejo Abierto.

El interés del asunto merecía la pena para que concuerriesen un elevado número de vecinos, pues según el documento superaba los dos tercios del total. La comisión formada por cinco vecinos llegó a un acuerdo con el alcalde mayor sobre las modificaciones y asuntos que debían contener las Ordenanzas, encargando la elaboración definitiva de éstas al licenciado Escalada, siendo aprobadas las mismas en la sesión del Concejo Abierto a:

«treinta días del mes de nobiembre año de mill y quinientos y veinte y ocho años estando el Conzejo e vezinos dela dha Villa juntos en la Iglesia del Señor San Julián a campana tañida segun que lo tienen de costumbre de se juntar y estando ansimismo juntos los de las Aldeas de la dha Villa espezial enombraden...» «todos la mayor parte del dho Conzejo dela dha Villa y aldeas y estando así juntos... ley y notifique publicamente estas hordenanzas»⁵⁴.

Las Ordenanzas de Ojastro prevenían que los cargos municipales fuesen elegidos ante el Concejo Abierto reunido en sesión solemne el día de San Julián. El procedimiento consistía en nombrar 12 hombres designados por los regidores, tres por cada cuadrilla, y tras jurar su imparcialidad, en secreto elegían a los alcaldes y oficiales, aprobando el Consejo su nombramiento y jurando los nuevos cargos ante la Asamblea Vecinal. La elección se realizaba en la misma sesión para «evitar el Ayuntamiento general del Conzejo e Daño que se sigue de esta causa»⁵⁵.

Las características agropecuarias de Ojastro configuran unas Ordenanzas que prestan especial atención a las huertas, pastos, dehesas, ganados, etc., aunque también se regulan el hospital, las visitas a la cárcel, la reparación de caminos, etc. El recelo a convocar Concejo Abierto es un factor común de las villas señoriales, y aunque en este caso se mantenía la costumbre, serán invocadas razones económicas para tratar de evitarlas.

⁵⁴ *Ibidem*, pp. 101 y 102. 108 asistentes constan en esta ocasión.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 79.

Estas Ordenanzas estuvieron en vigor algo más de tres décadas, pues el 30 de marzo de 1562 se elaboraron unas Ordenanzas nuevas, que numeralmente siguen el orden de las anteriores, iniciando la cuenta en el capítulo 48 referido al nuevo procedimiento de elección de los oficios, que difiere poco del procedimiento anterior, salvo en el origen de los 12 electores; ocho de los cuales proceden de las dos cuadrillas de la villa y de las dos de las tierras que se «parten por el río de oja», dos por cada cuadrilla, y los cuatro restantes proceden de los regidores.

La elaboración no fue realizada por ninguna comisión ni se aprobaron en Concejo Abierto. La revisión de las Ordenanzas fue realizada por el juez de residencia licenciado Bernal, después de pedir opinión y parecer a algunos diputados y otras personas de dicha villa. Complementariamente a esta medida intervencionista, continuará la prevención hacia la reunión de la Asamblea Vecinal, por lo que al regular las funciones y actividad del Ayuntamiento, contiene una prescripción en este sentido:

«Iten que por que de los Ayuntamientos y Conzejos generales se suelen seguir inconbenientes hordenos y mando que la junta semejante se evite y no se junte Conzejo sino en los cassos que aya nezesidad y que esto sea antes de comer y no despues...»⁵⁶.

Todos los vecinos estaban obligados a conocer las Ordenanzas municipales, por lo que éstas disponían que el primer domingo después de las elecciones de la Justicia, que se celebraba anualmente como sabemos, fuesen leídas a todo el Concejo «para que las sepan todos y de ello no puedan pretender ygnorancia»⁵⁷.

F) Cataluña

La existencia del Concejo Abierto o Asamblea General de Vecinos en Cataluña, ya vimos que era una costum-

⁵⁶ *Ibidem*, p. 109.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 120.

bre muy enraizada en los municipios rurales, e incluso en algunos de mayor entidad⁵⁸. Su conocimiento en la Edad Moderna, como muestra tardía de las instituciones locales catalanas, nos ha llegado por el análisis y publicación, que ha realizado el profesor FONT RIUS de las Ordenanzas municipales de Olot, San Juan de las Abadesas, Blanes, Prat de Llobregat y Fatarella, a partir de los documentos originales procedentes del Archivo Histórico de Protocolos de Barcelona y cuya elaboración y aprobación se remonta a un amplio período comprendido entre los siglos XVI y XVIII⁵⁹.

Al igual que en el caso de Castilla, en los grandes núcleos urbanos catalanes, la Asamblea General de Vecinos, como órgano decisorio del gobierno municipal, fue sustituida paulatinamente por un Concejo reducido, que asesoraba a los cargos locales. Este proceso de concentración, cada vez menos participativo, a partir del siglo XIV alcanzó a otras ciudades de menor rango, tanto en las de señorío como en las de realengo, justificando la reducción por los inconvenientes de reunir a los numerosos vecinos de la ciudades, los riesgos de tales concentraciones y en último término la dificultad de celebrarlo a consecuencia de la dispersión. Son razones ya conocidas e invocadas en Castilla desde siglos antes, que en el fondo trataban de evitar alteraciones del orden o resistencias a la actuación real señorial.

El Concejo Abierto se refugió, una vez más, en los medios rurales, donde el ejercicio de la democracia directa tenía más posibilidades, por el menor número de vecinos y por el contenido de las cuestiones de gobierno y administración, indudablemente más reducidas. Muestra de ello es que en Blanes aún se reunía la Asamblea Vecinal en 1603, e incluso en Fatarella en 1705⁶⁰.

⁵⁸ V. FONT RIUS, J. M., *Orígenes del Régimen municipal en Cataluña*, Madrid, «AHDE», 1945 y 1946, volúmenes XVI y XVII.

⁵⁹ V. FONT RIUS, J. M., *Ordenanzas de reforma orgánica en Municipios rurales catalanes (siglos XVI-XVIII)*, Madrid, «AHDE», 1961, volumen XXXI, pp. 569-610.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 577.

En los casos que analizaremos seguidamente, las Ordenanzas municipales van a desarrollar un efecto contrario a la existencia de la Asamblea de Vecinos y tratarán de sustituir sus funciones ejecutivas por nuevos órganos reducidos. Sin embargo, salvo excepciones, se mantendrá la pervivencia del Concejo Abierto, limitado a la elección del órgano de gobierno concentrado.

En *Blanes*, villa señorial de don Guillermo Ramón de Moncada, las Ordenanzas municipales aprobadas por el procurador de dicho señor Dalmau de Queralt, el 10 de abril de 1636, contenían las prescripciones para la elección de los cargos municipales, que tenían un carácter restrictivo ante la actividad de las Asambleas Vecinales:

«Con la experiència haje amostrat que lo fer y extraurer jurats y demés officials en la universitat de la vila de Blanes, ha causat molts grans inconvenients, per ferse moltes vegades dites monimacions ajustades no al bé public, sinó ab mires particulars. Per so desijant dita universitat dexar dit abús com a preiudicial al bon govern, ha determinat lo Concell general, supplicar al senyor comte de Santa Coloma, dispose dit govern polítich, de la manera que millor li apareixerá convenir...»⁶¹.

La fórmula consistió en la aparición de un Concejo reducido, el Consell jurat, compuesto por 40 miembros, designados por el conde, mediante un procedimiento insaculatorio, renovándose por mitades (20 jurados) cada año. El acto tenía lugar el día 1 de enero, después de Vísperas, fecha tradicional en la villa de Blanes para nombrar jurados y otros cargos municipales. Los jurados tenían funciones de gestión, quedando reservada la deliberación de los asuntos y el acuerdo de resolución al Consell de los 40.

Las Ordenanzas municipales de la parroquia de *Sant Pere y San Pau de Llobregat* sobre elección de oficios fueron aprobadas por su Consell General el 1 de enero de 1688, presidido por el veguer de Barcelona:

⁶¹ *Ibidem*, p. 591.

«Convocat y congregat lo Concell General dels habitants de la parroquia de Sant Pere y Sant Pau en la Parroquia del Prat, tingut y celebrat en dita Parroquia del Prat, en la entrada de la rectoria de dita parroquia, ahont per semblants y altres negocis se acostuman convocar y congregar...»
 «Tots habitants y parrochians de... convocats y congregats en lo lloch y puesto sobredit, ahont per semblants y altres negocis se acostuman convocar y congregar, haguda rahó dels empedits y en dita convocació no han pogut entrevenir, essent la major part de aquells.»

Las razones que se alegan para sustituir la Asamblea General de Vecinos por el Concejo reducido son los habituales: desórdenes, falta de sosiego para tratar los asuntos, etc.⁶² En consecuencia, el Consell quedaba formado por 20 personas, designadas por el procedimiento insaculatorio, incluidos dos jurados y un sacramental.

Las Ordenanzas municipales de la villa de Fatarella fueron promulgadas por el comendador de la Orden de San Juan de Jerusalén, don Antonio de Castilla y Urries, el 29 de abril de 1705, consta al principio del documento, como una tradición:

«Que tots los anys en lo dia de Pasqua del Esperit Sant, tots los caps de casas de dita vila, se congregan en la casa de aquella...»⁶³.

En esta ocasión vemos que el Concejo Abierto quedaba limitado exclusivamente a los cabezas de familia, pero también esa reunión será reducida, aunque no fueron invocadas razones de orden público para cancelar el Consell General y sustituirlo por un organismo más reducido y manejable. La justificación alegada era que las discordias y enfrentamientos se debían a la frecuente elección de personas poco hábiles e idóneas, lo que en realidad encubría un problema social de graves dimensiones, pues el temor era que fuesen elegidos, como al parecer lo fueron en ocasiones, «gent pobre y menesterosa», parientes o amigos, con desprecio de

⁶² *Ibidem*, p. 595.

⁶³ *Ibidem*, p. 599.

los más «hábils, sufficients e idóneos», según eran calificados los propietarios más importantes, que se ocultaban bajo tales calificativos, lo cual indudablemente crearía abundantes conflictos sociales.

El tono paternalista se perfila cuando al matizar las diversas causas negativas que existían para la administración de la villa a cargo de personas pobres y menesterosas, era que éstas podían gastar el patrimonio municipal. El remedio a tales males era la extinción del Consell General, reduciéndolo a un número determinado de 22 consellers y dos jurados, e instaurar el procedimiento insaculatorio para su designación⁶⁴.

⁶⁴ *Ibidem*, pp. 600 y 601.

CAPITULO V

EL CONCEJO ABIERTO EN LA EDAD MODERNA

Hemos visto anteriormente las causas que relegaron el uso del Concejo Abierto, como sistema de Gobierno local de todos los vecinos, en las grandes ciudades. Entre ellas estaban el desarrollo demográfico, la fuerza ascendente de los regimientos, la venta de oficios, etc. Todas contribuyeron a marginar el Concejo Abierto en los municipios importantes, relegándolo a las aldeas y a los medios rurales. Pero no podemos ignorar que incluso en algunos municipios medianos se celebraron durante todo el período asambleas generales de vecinos del Concejo, reunidos a toque de campana para tratar de los asuntos que tenían encomendados para el buen gobierno de su pueblo.

Sabemos que en las ciudades y villas importantes la participación popular fue poco activa, pues no sólo había sido suplantada por los regimientos, sino que la Corona en su necesidad de buscar recursos económicos inició en el siglo xv, y continuó en el xvi, una política de venta de oficios y regimientos perpetuos, que en la práctica supuso la llegada a los municipios de elementos nuevos y extraños, que tratarían de reducir en su gobierno al grupo social de los caballeros y burgueses enriquecidos que hasta entonces habían ostentado el Poder local ¹.

Dicha política de ventas se consolidaría durante el siglo xvi, y convirtió a los municipios castellanos en un monopolio de las oligarquías locales, pues aquéllos podían ser arrendados, vendidos, transmitidos e incluidos entre los bienes de un mayorazgo ². Además, esta situación alcanzó

¹ V. DOMÍNGUEZ ORTIZ, A., *Instituciones y sociedad en la España de los Austrias*, Barcelona, Ariel, 1985, p. 154.

² V. CLAVERO, B., *Mayorazgo. Propiedad feudal en Castilla, 1369-1836*, Madrid, Siglo XXI de Editores, 1974, 434 pp.

a los miembros del estado llano más pudientes, los «burgueses enriquecidos»³.

La venta de oficios afectó al funcionamiento de los municipios gravísimamente, de hecho es la figura radicalmente opuesta al Concejo Abierto; la negación de la Asamblea Vecinal, sustituida, no por los que obtuvieron privilegios en los procesos repobladores o en las guerras, sino por los que disponían de suficientes medios económicos para adquirir el cargo y perpetuarse en él.

Las consecuencias de aquella práctica, que afectaba no sólo a los municipios, sino a todos los órdenes de la administración, fueron nefastas para la vida del país. Conscientes de ello, desde sectores intelectuales o políticos surgieron en diversas ocasiones voces reformistas que intentaron acabar con el sistema de ventas. En este sentido, a principios del siglo XVII se ordenó consumir los oficios perpetuos existentes en los lugares y villas de 500 vecinos o menos, las juraderías y los regimientos acrecentados en cualquier villa o lugar, así como el número de ayuntamientos creados desde 1540⁴.

El propósito del nuevo reinado duró poco tiempo, pues de nuevo, en 1606, se inició la política de ventas, que sería restringida otra vez en 1621 al acceder al trono Felipe IV. Se confirmaron los proyectos renovadores de la vida pública, entre ellos la eliminación de la venalidad de los cargos, con la Reformación de 10 de febrero de 1623, que en uno de sus capítulos disponía la reducción a la tercera parte de los oficios de regidores, jurados, alguaciles, procuradores y escribanos de las ciudades, villas y lugares; pero como indica DOMÍNGUEZ ORTIZ, nunca se determinó en qué municipios eran excesivos los mencionados cargos, equívoco que no se dispó, y que de hecho supondría la aplicación de la norma, sólo en los lugares pequeños⁵.

³ V. GONZÁLEZ ALONSO, B., *Sobre el Estado y la administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen (Régimen municipal en el siglo XVIII)*, Madrid, Siglo XXI de Ediciones, 1981, p. 207.

⁴ V. *Novísima Recopilación*, Leyes 12, 13 y 14 del título 7, libro VII.

⁵ V. DOMÍNGUEZ ORTIZ, A., *Instituciones...*, op. cit., p. 158.

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

La llegada de los Borbones tampoco supuso un freno a esta actividad, aunque probablemente no quedaba mucho por vender⁶. De cualquier forma se detectó un intento de reconducir algunas prácticas viciosas, como el arrendamiento de los cargos por parte de sus propietarios, como consta en la Real Orden de 19 de abril de 1750, que se limitaba a reiterar una prohibición hecha por las Cortes de Toledo en 1480. También la Real Orden de 24 de junio de 1797, limitando la adquisición de oficios a la vida del comprador, los cuales revertirían a su muerte a la Corona. Revocada poco después, la situación quedó como en siglos anteriores, y así la encontrarían años más tarde los doceañistas, que aboliern esta figura de la venta de oficios, conculcadora de los más elementales principios igualitarios proclamados por la Constitución.

Respecto a los pequeños municipios, se mantenía habitualmente el sistema de «mitad de oficios», que se repartían entre el estado noble y el plebeyo, resultando favorable al primero de los estamentos por su menor número. La excepción la constituían algunos Concejos que amparados en privilegios reales, excluían a los nobles de sus cargos concejiles, aunque sólo en escasas ocasiones, como Medina de Ríoseco, donde los burgueses y comerciantes contaban con el apoyo de los señores, la familia Enriquez, se prolongó la situación hasta fines del Antiguo Régimen. Por el contrario, existieron bastantes ciudades que reservaban exclusivamente los cargos del Gobierno municipal a los miembros del estado noble⁷.

⁶ *Ibidem*, op. cit., p. 172.

⁷ V. DOMÍNGUEZ ORTIZ, A., *Sociedad y Estado en el siglo XVIII español*.

Es una realidad contrastada documentalmente que durante toda la Edad Moderna se celebraron Concejos Abiertos en diversas ciudades, fundamentalmente porque no existió nunca prohibición escrita de realizarlo. Ahora bien, esta manifestación de democracia directa de carácter local ¿ponía en realidad, dificultades a los gobernantes del llamado Siglo de Oro y siguientes centurias? Nuestra respuesta es cautelarmente afirmativa en el caso de las aldeas y pueblos, pero es muy dubitativa en cuanto a las ciudades, donde es probable que en ocasiones diesen asentimiento y anuencia popular a acuerdos tomados previamente por la oligarquía municipal que era depositaria de los enajenados oficios concejiles.

Aunque tampoco ésta debe interpretarse como la pauta general de actuación, pues los Concejos Abiertos se reunían para tratar una serie de asuntos que se repetirán con pocas variaciones una y otra vez: aprobación de ordenanzas municipales, como hemos visto en los capítulos anteriores, desmembraciones jurisdiccionales, repartimientos y contribuciones, consumición de oficios y elección de los mismos, etc., cuando así lo preveían las ordenanzas, cuestión en la que probablemente se producían las mixtificaciones más amplias de la institución democrática local, por la escasa participación de ciudadanos.

A) El Concejo Abierto en la legislación y doctrina de la Edad Moderna

En primer lugar es manifiesto que en los textos legales del período: La *Nueva Recopilación* o la *Novísima*, no existen referencias en contra del Concejo Abierto, aunque sí recogen las leyes que protegen usos y costumbres. Por ejemplo la Ley dictada por don Alfonso XI en Valladolid en 1343 disponiendo «que a las ciudades y villas se les guarden

(*Un intento de reforma municipal*), Barcelona, Ariel, 1984, pp. 454 y ss. Entre otras eran ciudades de estatuto: Madrid, Sevilla, Granada, Córdoba, Málaga, Toledo, Toro, Jerez, Orense, Zamora, etc., incluso Marbella lo solicitó a fines del Antiguo Régimen en 1786.

sus privilegios, oficios, libertades y buenos usos y costumbres»⁸, o todo el título IV, del libro VII de la *Novísima* «De los privilegios y costumbres de los pueblos para la elección de oficios»⁹. Aunque esta pequeña muestra sería suficiente para avalar nuestra afirmación, en un detallado análisis de los textos indicados podremos observar que constantemente se hacen referencias a la obligatoriedad de mantener y realizar los diversos asuntos según el «uso y costumbres de los pueblos».

Cuando se atravesaba una de las crisis más importantes de la Edad Moderna, en 1597, el licenciado Jerónimo CASTILLO DE BOBADILLA publicó su obra «Política para corregidores y señores de vasallos», considerado como un monumento jurídico de primer rango por su espléndida calidad, por la vasta y selecta información que contiene y por la riqueza e importancia de los temas que desarrolla. CASTILLO había nacido en Medina del Campo hacia 1547, estudió Cánones en la Universidad de Salamanca, y fue corregidor de Soria y Guadalajara, ejerció la abogacía, fue letrado de las Cortes y en 1602 designado fiscal de la Chancillería de Valladolid¹⁰. En su trascendental obra afirmaba:

«...que en la congregación y universidad de todo el pueblo (que se llama concejo abierto) residía la mayoría y superioridad, pero ya por costumbre reside en los Ayuntamientos y consejos, los cuales solo pueden lo que el pueblo junto: pero los pueblos nombran por cuadrillas, o según sus usos y costumbres procuradores generales o síndicos, o cuatro de la ciudad y de la tierra, que asistan a los Regidores, para ver, y contradecir y apelar de lo que mal ordenaren los Regidores»¹¹.

⁸ V. *Nueva Recopilación*, volumen II, folio 22 vto. (Ed. facsímil, Valladolid, 1982). En *Novísima Recopilación*, volumen III, p. 287 (Ed. facsímil, Madrid, 1973).

⁹ V. *Novísima...*, op. cit., pp. 287-294.

¹⁰ V. GONZÁLEZ ALONSO, B., *Estudio preliminar a «Política para Corregidores y Señores de Vasallos en tiempo de Paz y de Guerra» Amberes. Juan Bautista Verdussen 1704*, 2 volúmenes (Ed. facsímil, Madrid, IEAL, 1978, p. 9).

¹¹ V. CASTILLO DE BOBADILLA, J., *Política para Corregidores y Señores de Vasallos*, Amberes, 1704, volumen II, pp. 121 y 122.

Como podemos ver, se reconoce el Concejo Abierto como la institución donde residía la mayoría y superioridad, aunque ya para aquella época, fines del siglo XVI y hasta el XVIII, por la fuerza del hábito se encuentran residenciadas en los ayuntamientos ambas cualidades, pero el Concejo Abierto seguía existiendo, en las zonas rurales como más adelante lo reconoce:

«...que los Regidores representan al pueblo; y todos los estados de la República, y tienen el poder della para todas las cosas que le tocan y convienen, sin que sea necesario concejo abierto para ello: esto es en las pequeñas villas costumbre y de juntarse el pueblo para algunas cosas señaladas; y en el Corregimiento de Vizcaya, de que es cabeza la villa de Bilbao, se junta y congrega para algunas ocasiones en el campo do dizen el arbol de Guernica»¹².

Hacia 1740, LORENZO DE SANTAYANA BUSTILLO, natural de Salamanca, fiscal de la Audiencia Real de Valencia y en aquel momento oidor de la Real Audiencia de Zaragoza, escribe un libro que se publicará dos años después, bajo el título de: *Gobierno político de los pueblos de España, el Corregidor, alcalde y juez de ellas*¹³.

Siglo y medio más tarde de la monumental obra de CASTILLO DE BOBADILLA, este magistrado salmantino, arraigado en la Corona de Aragón, trata de resumir y corregir al medinense CASTILLO, haciendo una obra más reducida y más práctica y útil para los funcionarios y oficiales reales.

En el capítulo III de su libro titulado *De la celebración de los Ayuntamientos y Concejos, ya particulares, ya generales*, nos facilita diversas noticias del funcionamiento y existencia de la institución, afirmando textualmente:

«Dos especies de Ayuntamientos o Concejos se practica hoy en día en los pueblos, uno de los que se dicen particulares; otras de los generales que se llaman abiertos»¹⁴.

¹² *Ibidem*, p. 127.

¹³ V. TOMÁS Y VALIENTE, F., *Estudio preliminar a la obra «Gobierno político...»* (Ed. facsímil, Madrid, IEAL, 1979, p. XI).

¹⁴ V. SANTAYANA Y BUSTILLO, L., *Gobierno político de los pueblos de España*, Madrid, IEAL, 1979, p. 27.

Los abiertos o generales se realizaban habitualmente en los lugares pequeños, y en ellos, fundamentalmente, se elegían los «sirvientes del pueblo»: médico, cirujano, boticario, herrador, albéitar, maestro de escuela, de gramática, etc. Igualmente se realizaban Concejos Abiertos para tratar asuntos que afectasen a los intereses comunes de todos los vecinos, principalmente los de carácter económico como repartimientos o contribuciones, derivados de la desmembración de jurisdicciones o redención de oficios.

También indica SANTAYANA la costumbre en «poblaciones cortas» de hacer Concejos particulares para la elección de oficios subalternos del propio Concejo, como escribano, fiel de hechos, contador, administrador de propios, guardas de montes y huertas y, en general, «para todo lo que concierne a la recaudación de rentas y bienes del común y demás obligaciones propias de los regidores y síndico por razón de sus oficios»¹⁵.

Gran importancia tenía el Concejo Abierto en las Ordenanzas de los pueblos, pues, como es sabido, el hacerlas era una facultad que tenían los mismos. Esta importancia es también notoria en la administración del patrimonio del pueblo o propios, pues las obligaciones que se adquirían en tal sentido por los regidores no eran potestad de los Concejos particulares, sino que «era necesario que el poder o mandato tuviese inserta la cláusula é de si todo el Concello»¹⁶.

Respecto a la periodicidad prevista para la celebración del Concejo Abierto, éste tenía lugar cuando existía un motivo o asunto concreto para tratar y discutir, excepto las fechas fijas en que se elegían los oficios. En cuanto a la citación, ésta tenía que ser a toque de campana, por pregón o anuncio, pero en los acuerdos y asuntos importantes y en las elecciones de oficio la citación había de ser personal y a todos los vecinos.

Quizá la diferenciación que hace SANTAYANA entre Concejo general y particular pueda inducir a error por la compo-

¹⁵ *Ibidem*, pp. 27 y 28.

¹⁶ *Ibidem*, p. 87.

sición del mismo. Interpretamos que la división se hace en función de los asuntos, no del número de participantes o de una posible representatividad. Los miembros del Concejo Abierto, tanto en un caso como en otro, eran todos los vecinos del pueblo.

El gobierno, presidencia y autoridad del Concejo recaía en el alcalde, el cual, al igual que en los municipios regidos por Ayuntamientos, tenía la facultad de hacer guardar el respeto, no portar armas, cuidar de la libertad y autonomía del Concejo, de la ejecución de sus acuerdos, etc.

En la obra de SANTAYANA se describen otros múltiples aspectos de cómo se desarrollaba el funcionamiento de la vida municipal, aunque en múltiples ocasiones existía un claro solapamiento entre los municipios que se regían por Ayuntamiento sobre los de Concejo Abierto, aunque claramente se deduce de su lectura que prácticamente todos los aspectos del Concejo Abierto, tanto los de organización como de funcionamiento, se encontraban perfectamente regulados, incluso en los detalles, y que con carácter suplementario se recurría a la normativa prevista para los Ayuntamientos cuando se carecía de legislación al respecto.

José Agustín IBÁÑEZ DE LA RENTERÍA Y ORDEÑANA es el último tratadista del período. Nacido en Bilbao en 1750, su actividad jurídica e intelectual se desarrolló prácticamente en el País Vasco, siendo su tribuna principal la Sociedad Económica de Amigos del País de Vergara. Por tanto nos encontramos con un claro ejemplo de ilustrado, hombre culto y preocupado por los problemas de su tiempo, que leía a ROUSSEAU y a MONTESQUIEU¹⁷ y buscaba la fórmula para la felicidad de sus contemporáneos, pero su obra y actitud estaban encuadradas en el Antiguo Régimen, aunque a partir de los sesenta años —murió en 1826— le correspondiese vivir el fin de una época y el cambio institucional que llevaron consigo los nuevos tiempos.

Diputado por Vizcaya en 1805, defendió los Fueros del señorío ante Fernando VII, que los reconoció el 17 de abril

¹⁷ V. ELÍAS DE TEJADA, F., *El señorío de Vizcaya*, Madrid, 1963, p. 252.

de 1808, camino de Bayona, y continuaría hasta el fin de sus días defendiendo el fuerismo, por cuyos méritos fue nombrado historiador oficial de Vizcaya.

En 1790 publicó cuatro discursos, pronunciados en la Sociedad Económica mencionada, entre los que destaca para nuestro interés el titulado *Discurso sobre el gobierno municipal*, que Mariano BAENA lo fecha en 1783¹⁸, y donde plasmaría su pensamiento municipalista impregnado del reformismo propio de la época para resolver los vicios y defectos de la política municipal, sobre todo la falta de talento y la ignorancia de los individuos encargados de su administración, que con su ineptitud entorpecían el buen funcionamiento de los municipios y para remediarlo estimaba necesario abordar la reforma en base a estas cuatro propuestas: Formación del Código municipal, Arreglo del Cuerpo municipal, Instrucción de los capitulares en los asuntos de su oficio y Educación de la juventud.

Como señala BAENA, aunque cita a autores españoles y extranjeros tiene el mérito de la originalidad al formular la propuesta de redacción de un Código municipal, anticipándose al concepto moderno de Ley de régimen local¹⁹, y proponiendo una reforma del sistema municipal español, la última del Antiguo Régimen.

Al ilustrado IBÁÑEZ el Concejo Abierto no podía resultarle grato y lo califica como de poca «utilidad y expuestos a muchos inconvenientes». Censura la falta de orden, secreto y actividad en los pueblos regidos por una Asamblea de Vecinos, porque dejando «abierta la puerta a la colusión, parcialidades y alborotos», atribuía la perpetuación de los mismos individuos en la administración de los municipios.

Sin embargo su opinión mejora cuando se trata de la elección de cargos y oficios locales, ante las indudables ventajas de la participación popular en la designación de los cargos, en cuyo caso no encuentra tantos inconvenientes al

¹⁸ V. BAENA DEL ALCÁZAR, M., *Los Estudios sobre Administración en la España del Siglo XVIII*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1968, p. 94.

¹⁹ *Ibidem*, p. 94.

Concejo Abierto, reconociéndole como «muy útil para asegurar la igualdad y la libertad al concepto y confianza pública», incluso lo recomienda en las aglomeraciones urbanas importantes, poniendo el ejemplo de los diputados del común, cuyo proceso electivo se iniciaba con el Concejo Abierto para designar los compromisarios, sistema que alaba y del que se muestra decidido partidario, ya que «unos oficiales nombrados de este modo tienen mucho adelantado para conciliarse el amor, respeto y obediencia de sus conciudadanos»²⁰.

B) La práctica del Concejo Abierto

En el curso de nuestro estudio y por medio de la consulta de fuentes y textos, hemos tenido noticia de la celebración de Concejos Abiertos en diversos lugares y villas, algunas de considerable importancia como Alfaro, Rueda, Aranda de Duero, Medina del Campo, etc. Las dificultades de una investigación global en los archivos municipales que podrían reflejar datos concretos, nos impiden por menorizar en ellos, pero además, son más propios de estudios de historia local que de una síntesis de conjunto, por lo que hemos limitado nuestra investigación a monografías publicadas y determinadas fuentes del Archivo General de Simancas.

Varias eran las causas que motivaban la reunión de los vecinos de un municipio en Concejo Abierto, como hemos indicado, pero en los de cierta entidad, las asambleas solían tener un trasfondo de carácter económico basado, principalmente, en el cambio de jurisdicciones o en la reducción de oficios perpetuos, cuestiones que reunían habitualmente una concurrencia más amplia, al afectar a intereses económicos que se convertirían en repartimientos o nuevas aportaciones al fisco.

²⁰ *Ibidem*, p. 127. El autor reproduce el texto del discurso en las pp. 115 a 149.

a) DESMEMBRACIONES JURISDICCIONALES Y CONCEJO ABIERTO

Las modificaciones de titularidad jurisdiccional fueron muy frecuentes durante toda la Edad Moderna, pues villas y pueblos señoriales, iniciaban su transformación en municipios de realengo, consiguiendo su desmembración de los antiguos señoríos. Es un movimiento de quiebra señorial que debe interpretarse como una resistencia ancestral de los vasallos a continuar siéndolo, interpretándose como una especie de liberación pasar a depender a la Corona.

Pero no debemos olvidar que ésta, para sanear las deficiencias de su hacienda, recurrió en la Edad Moderna, con abusiva frecuencia, al arbitrio de enajenar villas y lugares de realengo a señores, creando un círculo vicioso, que sólo podía romperse cuando los vecinos de un municipio podían subvencionar las compensaciones necesarias para obtener la dependencia de la jurisdicción real.

Las repercusiones económicas de estas modificaciones, corresponden a derechos jurisdiccionales por ventas y desmembraciones eclesiásticas, concesión de villazgos y jurisdicciones, ventas y perpetuación de tierras baldías, ventas de términos y jurisdicciones y perpetuación de oficios, etc. En todas estas operaciones era necesario averiguar las rentas y conocer los vecindarios para valorar el importe de las cantidades que debían ingresarse, a consecuencia de ellas, en las arcas de la Hacienda Real²¹.

Más de 2.000 casos hemos contabilizado de este tipo de expedientes y en la mayoría los correspondientes acuerdos se tomaron por todos los vecinos reunidos en Concejo Abierto. La fórmula habitual de: «estando juntos y llamados a toque de campana tañida como tienen costumbre de hacer para tratar de los asuntos y buen gobierno del común...» se repiten una y otra vez en los expedientes consultados. Para confirmar la práctica habitual del Concejo Abierto en tales circunstancias, hemos hecho un muestreo en los referidos

²¹ V. Archivo General de Simancas (en lo sucesivo AGS), Hacienda, serie segunda, expedientes de Hacienda, legajos 209 a 443.

documentos, que reflejamos seguidamente, incluyendo algunas excepciones.

ARBAS. Desmembración de sus vasallos. Por Cédula de 30 de julio de 1592 se hace dicha desmembración del monasterio de Arbas, ordenando al Concejo que tome posesión de la jurisdicción y rentas jurisdiccionales de Arbas ²².

ALALPARDO. Exención de Talamanca ²³.

ARAVACA. Venta de jurisdicción. El 5 de abril de 1620 se reúne el Concejo Abierto del lugar de Aravaca, que era jurisdicción de la villa de Madrid, para obtener su independencia jurisdiccional ²⁴.

ARABE. Se reúne el Concejo Abierto para tratar sobre la venta de alcabalas: en los documentos, además de las fórmulas procedimentales, contra la relación de vecinos ²⁵.

ALFARO. Perpetuación de tierras y oficios. En una cédula consta: «Lo que por mandato del Rey Ntro. Sr. se asienta y concierta con la villa de Alfaro, concejo y otros particulares de ella, con Miguel López, vecino y procurador síndico... otorgaron estando en concejo abierto» ²⁶.

ALDEA DEL REY. El 5 de abril de 1559 se le exime de la jurisdicción de la villa de Alcántara mediante la Real Cédula de 7 de marzo de 1559, dada en Valencia por Felipe II. Para ser villa de realengo el Concejo Abierto acordó solicitarlo por medio de Francisco Legido que actuó en su nombre ²⁷.

ALDEA DEL FRESNO. Se eximió de la jurisdicción de Segovia por la cantidad de 6.350 ducados, pasando a ser villa de realengo. En 1638 debían a la Real Hacienda 991.462 maravedís, por lo que se inició un proceso de em-

²² V. AGS, Hacienda, segunda serie, expedientes de Hacienda, legajo 22, expediente 12.

²³ *Ibidem*, legajo 209, expediente 14.

²⁴ *Ibidem*, legajo 222, expediente 4.

²⁵ *Ibidem*, legajo 222, expediente 5.

²⁶ *Ibidem*, legajo 217, expediente 10, folio 1 vto.

²⁷ *Ibidem*, legajo 216, expediente 2.

bargo, que concluiría con la venta judicial de su jurisdicción, señorío «y vasallaje a dehesas y casas de la villa» ²⁸.

Citaremos dos excepciones: En Arganda, al desmenbrarse de la dignidad de Toledo, los trámites fueron realizados por el Regimiento. Más complejo fue el caso de Arévalo, pues el 11 de mayo de 1627 se reunió el Ayuntamiento «formado por las justicias y regidores como lo tienen costumbre» a consecuencia de que había llegado a su conocimiento rumores de que algunas personas tenían intención de comprar la jurisdicción al Rey, por lo que hicieron una inequívoca manifestación de «su inseparación de la Corona Real», según la costumbre ininterrumpida desde la confirmación de su *status* por los siguientes monarcas: don Juan en 1445, doña Isabel en 1469, el Emperador en 1519 y don Felipe en 1599 ²⁹.

En otra serie documental hemos detectado el poder otorgado por el Concejo Abierto de Villar de la Vieja a sus procuradores, el 1 de octubre de 1570, para que solicitasen de S.M. que dicho lugar ni se vendiera, ni fuese desvinculado de la jurisdicción de Ciudad Rodrigo ³⁰.

Hay otras noticias de celebración de Concejos Abiertos en lugares y pueblos de Castilla y León a lo largo del siglo XVII, por ejemplo el caso de Rueda, que el 21 de mayo de 1636 obtuvo la exención y el privilegio de villazgo, cesando en su dependencia jurisdiccional de Medina del Campo, tras la unánime opinión de una gran mayoría de sus vecinos, expresada en un Concejo Abierto, convocado con tal fin ³¹.

²⁸ *Ibidem*, legajo 216, expediente 5.

²⁹ *Ibidem*, legajo 222, expediente 19. El ayuntamiento de Arévalo estaba formado por el Licenciado Díaz de Acosta, corregidor; don Francisco Antonio del Río, don Pedro de Montalvo, don Gabriel Osorio de Guevara, regidores y don Vicente Martínez, procurador del Común.

³⁰ V. AGS, Patronato Real, Concejos, 5228, legajos 58-47.

³¹ V. MARTÍNEZ LLORENTE, F. J., *Rueda de aldea a villa*, citado por GONZÁLEZ DÍAZ, E., *La desmembración de la Tierra de Medina. Señoríos y Villazgos*, en «Historia de Medina del Campo y su Tierra», Valladolid, 1986, volumen I, p. 755.

b) RESCATE DE OFICIOS Y CONCEJO ABIERTO

Parece que la práctica del Concejo Abierto era habitual en diversos lugares importantes de la actual Comunidad Autónoma de La Rioja: Calahorra en 1616 y en 1645³², en Logroño en 1596³³ y en Alfaro en 1602³⁴. Ya nos habíamos referido a este caso en cuanto a la perpetuación de tierras y oficios reseñado en los Expedientes de Hacienda, pero existe otra documentación en Simancas que contiene una amplia información sobre Alfaro y la práctica del Concejo Abierto, estudiado por el mencionado THOMPSON, que permite conocer todo el procedimiento seguido y su importancia, pues cuestionaba el *status* oligárquico. Ni más ni menos se discutía la continuidad o no del sistema de regimiento perpetuo en Alfaro³⁵.

En Alfaro hasta 1543 su Concejo estuvo gobernado por regidores elegidos cada año. A partir de esa fecha la Corona comienza el proceso de venta de oficios permanentes en dicho municipio, por lo que en 1602 la estructura del Cabildo era la siguiente: la Justicia Real, el alcalde mayor, un alférez mayor perpetuo, un depositario general por dos vidas, 18 oficios de regidor de por vida y 12 diputados anuales, seis hijosdalgo y seis de los labradores. Ninguno debía ser muy eficaz, ya que la propuesta realizada era la de consumir todos los oficios, tanto los perpetuos como los anuales.

En consecuencia el síndico general de Alfaro en 1602 dirigió al Rey una instancia en nombre de todos los vecinos, suplicándole que mandase consumir los oficios de regidores, alférez y depositario, y los convirtiese en electivos y anuales tras la celebración del correspondiente Concejo Abierto. El 7 de abril del mismo año el secretario del Consejo de Hacienda expidió una cédula real autorizando la celebración del Concejo

³² V. GUTIÉRREZ Y ACUTEGUI, P., *Historia de la Muy Noble, Antigua y Leal Ciudad de Calahorra*, Logroño, Berceo, 1957, p. 473, 1958, p. 82.

³³ V. Archivo Municipal de Logroño, Libro de Actas núm. 8, Ayuntamiento de 7 de agosto de 1596.

³⁴ V. THOMPSON, I. A. A., *El Concejo Abierto en Alfaro en 1602: la lucha por la democracia municipal en la Castilla seiscientista*, Logroño, «Cuadernos de Investigación», núm. 3, 1984, pp. 307-331.

³⁵ V. AGS, Cámara de Castilla, Serie XII, Oficios, legajo 1 (agregada).

Abierto y encomendado su cumplimiento al Corregidor de Agreda.

Las órdenes recibidas consistían en reunir a todos los vecinos y moradores que lo desearan, un día de fiesta después del toque de campana, y conocer su decisión sobre el problema. Quedaban excluidos de asistir al Concejo toda la junta de regidores, sus parientes y allegados. Personado en Alfaro el corregidor de Agreda, Marcos de Horobio, dictó tres autos para el buen orden y procedimiento de la Asamblea de Vecinos según se detalla:

1. Ordenó el pregón convocando a todos los vecinos en la Iglesia de San Miguel de Avila, a la una de la tarde, para dilucidar exclusivamente sobre los asuntos contenidos en la Real Cédula.
2. Prohibió la asistencia de los afectados regidores bajo multa de 50.000 maravedíes para la Cámara del Rey.
3. Prohibió las coacciones en la asistencia y la libre expresión, así como escándalos, algaradas y tumultos con la misma sanción.

Tras diversos incidentes y querellas sobre este último punto, con algún detenido, el pregonero tañió la campana durante largo rato y se juntaron en la iglesia 274 personas³⁶.

Comenzó el Concejo Abierto con la lectura de la Real Cédula a los asistentes, deliberando a continuación sobre el problema y sus consecuencias, ya que la Cédula Real disponía que al eliminar las fuentes de ingresos por la venta de oficios, los ciudadanos debían realizar la compensación económica a la Real Hacienda, que ascendía a 25.000 ducados. El parecer general fue de que se quitasen los regimientos perpetuos por los grandes perjuicios que ocasionaban, opinando en este sentido 268 de los asistentes y tras diversas gestiones y diligencias, se consiguió por los ciudadanos de Alfaro eliminar el regimiento perpetuo

³⁶ En las relaciones remitidas por los obispos sobre el vecindario de sus diócesis en 1587, figuran en el corregimiento de Alfaro 1.400 vecinos. En el censo de 1597 contaba con 1.207 cabezas de familia.

y la venta de oficios, después de obtener el consiguiente Mandato Real ³⁷.

c) DEFENSA DEL PATRIMONIO LOCAL Y CONCEJO ABIERTO

Otra razón de gran interés que motivaba la convocatoria de los Concejos Abiertos eran las ventas o enajenaciones del patrimonio municipal, en concreto de los fondos de propios. En estos casos el control estatal ejercido por el Concejo de Castilla era muy riguroso, guiados por el propósito de salvaguardar dichos patrimonios y evitar abusos caciquiles. Valga como muestra la Real Cédula de 19 de agosto de 1760, que organizó la Contaduría General de Propios y Arbitrios ³⁸.

El acuerdo tomado en Concejo Abierto sobre el particular era habitual en poblaciones pequeñas o medianas, pero en las ciudades grandes solía brillar por su ausencia la participación popular en las decisiones de este tipo, al estar sometidas a regidores perpetuos y por la variedad de impuestos que oprimían las haciendas locales, impidiendo disponer de los bienes de propios a los municipios, que debían destinar mayoritariamente éstos a enjugar aquéllos.

El panorama no era tan grave en los municipios menores, pues en su mayoría hacían frente a las obligaciones de la Hacienda Real, con el producto de sus bienes. Pero parece que en este punto era donde surgían las mayores diferencias y problemas traducidos en tumultos y altercados en la celebración de las Asambleas Populares, al enfrentarse hidalgos y pecheros. Ello ocasionaría un temor a la institución del Concejo Abierto y un rechazo por parte de las oligarquías locales que eran lógicamente minoritarias y utilizarían la vieja disculpa del orden para ir eliminando las reuniones del Concejo Abierto.

³⁷ V. THOMPSON, I. A. A., *El Concejo...*, op. cit., del que hemos seguido parcialmente su relato e igualmente incorporado en nuestro trabajo: *La evolución del Concejo Abierto y su reconocimiento constitucional*, Madrid, «REVL», núm. 237, enero-marzo 1988, pp. 830 y 831.

³⁸ V. DOMÍNGUEZ ORTIZ, A., *Sociedad y Estado en el siglo XVIII español...*, p. 463.

Fueron diversos los intentos de acabar con la figura democrática del Concejo Abierto a lo largo del siglo XVIII, como ya vimos en el caso de algunas ordenanzas municipales o en otras circunstancias que estudiaremos posteriormente, así como en las que menciona DOMÍNGUEZ ORTIZ, referidos a La Seca (Valladolid), Navalcarnero (Madrid), Soto de Cameros (Rioja) y Aranda de Duero (Burgos), que supusieron el fin del sistema de Concejo Abierto, excepto en el caso de Soto, donde el Consejo de Castilla, oído el fiscal Campomanes, decretó que siguiese todo en sus anteriores términos ³⁹.

C) Otros casos de Concejo Abierto en la Corona de Castilla

a) ANDALUCÍA

En alguna ocasión habíamos señalado la ausencia de estudios monográficos sobre el Concejo Abierto, referidos a lugares geográficos concretos, pero esa ausencia parece haberse corregido en los últimos tiempos y están produciéndose algunos trabajos sobre el tema. Además de los ya citados, mencionaremos dos casos estudiados recientemente, que ubicados en Andalucía, utilizan el concepto Cabildo Abierto en lugar de Concejo, variedad ya anotada que se extendió hacia la América española.

El primer caso se refiere al nombramiento de alcalde mayor en Villanueva del Ariscal, realizado en 1677 por el conde de Gelves en persona no grata, que fue rechazada por el Concejo, culminando el conflicto mantenido desde 1537, fecha de su venta por el Emperador a la casa de Gelves. El secular enfrentamiento sería dirimido tres años más tarde por medio de una concordia ⁴⁰.

³⁹ *Ibidem*, pp. 465-467.

⁴⁰ V. HERRERA GARCÍA, A., *La designación del Alcalde Mayor y el funcionamiento concejil en los lugares de señorío en el siglo XVIII. Comentarios y transcripción acerca de ello*, Sevilla, 1990, 34 folios mecanografiados, inédito. El autor ha tenido la gentileza de enviarme su trabajo, del que damos noticia y analizamos por su interés, esperando se publique en breve (documento existente en el Archivo Histórico de la Audiencia Territorial de Sevilla, legajo 266, folios 715-761).

En Villanueva del Ariscal se celebraban dos Cabildos Abiertos al año con fines electorales, pero la necesidad de acabar con los pleitos entre el Concejo y el duque de Veragua, logró que se alcanzase un acuerdo entre las partes interesadas que satisfacía a casi todos. Pero esta nueva situación motivó la necesidad de nuevas reuniones del Concejo Abierto para conseguir la ratificación del acuerdo, previa información idónea y generalizada al común:

«...y que venga a noticia de todos o parte de los vecinos de esta villa y den su parecer a este acuerdo, se manifieste y haga notorio en cabildo abierto, para lo cual se toque campana... se citen los mas vecinos que se hallaren y pudiesen ser habidos, los cuales acudan y entren en este cabildo y se les lea este acuerdo y se tomen votos... poniendo el parecer de cada uno con distinción y claridad...»

Se cumplimentaron las anteriores prescripciones y después del toque de campana fueron reuniéndose en Cabildo un elevado número de vecinos, hasta 85 constan con su nombre y apellidos en el testimonio, los cuales después de que el alcalde ordinario les informase ampliamente sobre el acuerdo que se proponía suscribir con el duque de Veragua lo ratificaron por unanimidad ⁴¹.

Los vecinos desistieron del pleito y el duque aceptó conservar los 13 capitulares y elegir entre ellos un alcalde mayor el primer año, y en los sucesivos a un vecino de la villa, el cual presidiría los Cabildos Abiertos, excepto los dos relativos a elecciones, aunque haciendo la salvedad de que como Villanueva era lugar de señorío, la presidencia de las Asambleas no suponía el derecho al voto ⁴².

El segundo caso es el funcionamiento institucional del Cabildo Abierto en Cañete de las Torres, lugar de señorío,

⁴¹ *Ibidem*. En el censo de 1591 figuraban 299 vecinos, pero en el último tercio del siglo xvii debía encontrarse en situación decreciente como toda la provincia de Sevilla que había perdido respecto a la primera fecha un 15 por ciento de población.

⁴² *Ibidem*. Los acuerdos se firmaron por ambas partes en Sevilla el 7 de septiembre de 1680.

durante el período de 1598-1778 ⁴³. Según las actas conservadas se realizaron en los ciento ochenta años estudiados, 158 reuniones del Cabildo Abierto, que eran convocadas por el alcalde mayor o el teniente de alcalde mayor, aunque la iniciativa estaba más dispersa, pues no llega a la mitad de las ocasiones que partía de la misma autoridad convocante ⁴⁴.

Acordada la convocatoria se hacía pública por medio de un edicto fechado el día anterior al Cabildo, que se pregonaba en la plaza por tres veces: a la salida de misa mayor, a la hora en que estaba convocado el Cabildo y antes de iniciarse la sesión, coincidiendo con el repique de campanas, también por tres veces, para que los vecinos supiesen que había Cabildo Abierto. Habitualmente estaba previsto realizar una sesión anual el 24 de junio, día de San Juan, para nombrar administradores de la Dehesa Común, pero de acuerdo con las actas estudiadas por PADILLA LÓPEZ, no se mantuvo la periodicidad, pues transcurrieron años sin que se reuniese el Cabildo, pero en otras ocasiones lo hicieron dos veces y hasta seis. A mediados del siglo xviii se paralizaron las reuniones, no celebrándose ninguno entre 1758 y 1778, año en que tuvo lugar el último, siguiendo órdenes de la Real Chancillería de Granada.

Las reuniones del Cabildo Abierto se celebraban en días festivos, casi siempre por la tarde, al principio en la plaza pública y después en las casas capitulares. En cuanto al índice de asistencia no podemos decir que sea muy elevado, pues la concurrencia según los cálculos de PADILLA LÓPEZ, osciló entre un máximo del 14,89 por ciento y el 6,32 por ciento. El componente social de los participantes en el Cabildo eran, al parecer, mayoritariamente vecinos del estado llano, que se denominaban «buenos hombres». Lo deduce

⁴³ V. PADILLA LÓPEZ, M. C., *El Cabildo Abierto en Cañete de las Torres, 1598-1778. Estudio institucional y económico-financiero*, Córdoba, Diputación Provincial, 1989, 334 pp. Tesina de gran interés, dirigida por el profesor José Manuel de Bernardo Ares.

⁴⁴ *Ibidem*. 75 sesiones a iniciativa del alcalde mayor; 50 de los administradores de la Dehesa del Común; 12 por decisión del Concejo; 7 por acuerdo de los propios vecinos; 4 orden de la Real Chancillería de Granada; 2 el marqués de Priego y 8 indeterminadas.

de la ausencia del título de Don en la mayoría de los asistentes. Lógicamente también asistían los componentes del Concejo, aunque lo hacían casi siempre como vecinos. Estuvieron presentes en 125 ocasiones diversos representantes de los oficios públicos: abogados, maestros, médicos, procuradores, alcaldes de la hermandad, etc., los cuales tenían influencia decisiva en los acuerdos que se tomaban. Lo mismo podemos decir de los eclesiásticos asistentes o de los familiares del Santo Oficio cuya presencia era esporádica. Por el contrario los representantes de los gremios artesanales tuvieron una participación escasa. Conocida la estructura social de los asistentes a los Cabildos Abiertos y analizados los acuerdos tomados, se llega a la conclusión de la existencia de un control del Cabildo por parte de la elite social frente a los vecinos, trabajadores y otros individuos no pertenecientes a ella.

Los asuntos tratados en los sucesivos Cabildos fueron de una gran variedad, reflejo de la actividad y el desarrollo de la vida municipal en Cañete. Prevalcían los de índole económico y los referentes a la gestión y ordenamiento de la Dehesa del Común de cuya administración salían los fondos para mantener la hacienda municipal. Seguía el capítulo de limosnas, gastos militares, pleitos y otros asuntos judiciales, obras públicas, enseñanza, salarios de oficios, abastos, pósitos, aprovechamientos de pastos, exacciones de la Hacienda Real, etc.

Este era el panorama presentado en Cañete de las Torres, donde pese a la existencia de Cabildos Abiertos, no se puede hablar de una participación popular real y efectiva, pues la escasa asistencia a las reuniones y el sistema de votación público daba lugar a un control permanente de la oligarquía en el gobierno municipal.

b) PAÍS VASCO

Al otro extremo de España, en el País Vasco, la práctica del Concejo Abierto se pierde en la noche de los tiempos medievales y existen numerosas referencias al sistema por el

que se gobernaban municipios y pueblos. Dos casos han llamado recientemente nuestra atención: Orduña y Balmaseda, al ser estudiados en un importante Congreso de Historia de Euskal-Herria celebrado en 1987.

El Concejo Abierto, compartía en el siglo XVI con el regimiento de la ciudad, la administración de Orduña. Su importancia no disminuyó hasta un siglo más tarde, cuando sus competencias fueron parcialmente asumidas por el Ayuntamiento de Particulares, causa por lo que entró en una progresiva decadencia que le llevaría a su extinción en 1784.

Los Libros de Actas y las Ordenanzas municipales han sido estudiadas por J. I. SALAZAR, que hasta 1518 no encuentra datos concretos sobre la existencia del Concejo Abierto, aunque entiende que su funcionamiento era muy anterior⁴⁵. Efectivamente, en la documentación del siglo XV existen indicios sobre el conjunto del pueblo participando en el gobierno local, por lo que podemos afirmar sin lugar a errores que era el sistema tradicional de régimen municipal desde tiempos pretéritos.

Lo cierto es que el 23 de septiembre de 1518 se procedió en Concejo Abierto, después de repicar la campana, a reformar el sistema de elección de oficiales. Para tal ocasión se reunieron, excepcionalmente, en la casa del regimiento diversos oficiales del mismo y los vecinos o moradores que lo desearon; constan en el documento: el corregidor, el alcalde, cinco regidores, un procurador, un merino, el escribano y 23 personas más⁴⁶.

Más suerte ha tenido el autor al analizar los Libros de Actas del siglo XVII, pues por ellos se conocen una serie de asuntos que habitualmente eran competencia del Concejo Abierto, como la aprobación de los gastos extraordinarios,

⁴⁵ V. SALAZAR ARRECHALDE, J. I., *El Concejo Abierto de la ciudad de Orduña*, en «Congreso de Historia de Euskal-Herria», San Sebastián, Ed. Txertoa Argitaldoria, 1988, volumen III, pp. 125-126.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 126. Mencionamos la excepcionalidad del lugar, pues habitualmente se reunía en el Cementerio, al lado de la parroquia de Santa María o en su Pórtico, p. 129.

la imposición de gravámenes, la autorización de endeudamiento, la defensa legal del municipio, las elecciones de oficios y otros asuntos que rebasaron la esfera de competencias locales, como el traslado de las aduanas o los recursos contra las decisiones de las Juntas Generales del Señorío en Guernica.

A lo largo del período estudiado por SALAZAR, ha detectado varias reuniones del Concejo Abierto, de las que especifica 10 casos, en los que consta junto a la fecha el número de asistentes, oscilante entre los 216 de 1696 y los 82 de 1718, lo que hemos de considerar elevado para la población de Orduña en la época, pues se estimaba en 216 el número de fogueras en 1704; en los años siguientes disminuyó ostensiblemente la participación ciudadana a causa de las dificultades que el regimiento ponía a la concentración de vecinos.

El instrumento que causó la decadencia fue el Ayuntamiento de Particulares, figura aparecida en el siglo xvii, que prolongó su existencia hasta el xix y que al principio compartía con el Concejo Abierto sus funciones, sin una delimitación específica de sus respectivos campos competenciales, por lo que según las conveniencias del regimiento se reunían una u otra institución. Estaba compuesto por el alcalde, el síndico, dos regidores y las personas que habían formado los anteriores Ayuntamientos, oscilando de siete a 27 personas, lo que nos hace pensar en un Concejo reducido, verdadero instrumento de la oligarquía local. En el siglo xviii, aparecieron las Juntas de Calles que reunían a los vecinos aisladamente, sin carácter decisorio, sino más bien informativo y que serían utilizadas para cumplir lo dispuesto en las reformas de Carlos III sobre la elección del síndico y procurador del común.

El caso es que el Concejo Abierto entró en desuso, primero por el crecimiento demográfico y sobre todo por la desconfianza y rechazo del regimiento, por cuyas causas en las Ordenanzas municipales elaboradas en 1784 y aprobadas en 1789, sin la participación del Concejo Abierto, supuso en la práctica la extinción del mismo, pues no consta en

ellas ninguna mención a su existencia, organización o funcionamiento, remitiendo siempre al Ayuntamiento de Particulares o a las Juntas de Calles las referencias de la participación ciudadana ⁴⁷.

En Balmaseda, hasta el siglo xvi, existió el Concejo Abierto como único sistema de gobierno municipal, pero el crecimiento demográfico y las presiones de una oligarquía económica que trataba de detentar todo el poder local, lo hicieron imposible, aunque no desapareció, y se llegó a una coexistencia del Concejo Cerrado, en realidad el regimiento, con el Concejo Abierto, aunque éste, al parecer, era meramente informativo y se limitó a conocer las decisiones del regimiento, razón por la que no era muy numerosa la participación vecinal, y que obligó a imponer multas a los ausentes ⁴⁸.

A fines del siglo xvii un miembro cualificado de la oligarquía propuso restringir la asistencia al Concejo Abierto, pero fracasó en su intento, manteniéndose durante todo el siglo xviii, e incorporado al procedimiento electivo de diputados del Común a partir de 1766.

D) El Cabildo Abierto en la América Hispana

Cuando en los albores de la Edad Moderna, la Corona de Castilla organiza la administración de las Indias, implanta en aquellos territorios el mismo régimen municipal que tenían sus antiguas ciudades ⁴⁹. En los municipios americanos, como en los de la metrópoli, el derecho de la época reconocía la existencia de Cabildos Abiertos ⁵⁰ a los que con-

⁴⁷ *Ibidem*, p. 131.

⁴⁸ V. GÓMEZ PRIETO, J., *Organización y gobierno municipal en Balmaseda en el Antiguo Régimen*, en «Congreso de Historia de Euskal-Herria», San Sebastián, Ed. Txertoa Argitaldoria, 1988, volumen III, p. 75.

⁴⁹ V. OTS CAPDEQUI, J. M., *Historia del Derecho español en América y del Derecho indiano*, Madrid, Aguilar, 1968, pp. 143-144.

⁵⁰ Respecto a la denominación Cabildo, debemos señalar que si en las regiones del norte de España se usa habitualmente la voz concejo para determinar la unión de todos los vecinos en Asamblea, en el mediodía tal reunión solía denominarse cabildo. Al pasar a América se denominó de tal

currían todos los vecinos del lugar y Cabildos Cerrados u ordinarios en los que participaban únicamente los regidores y demás magistrados municipales ⁵¹.

Los distintos condicionantes socio-espaciales y económicos, marcaron la diferencia de los cabildos americanos con los de Castilla y condicionaron su existencia, pues si los de la metrópoli tenían que soportar el intervencionismo, en América tuvieron que defender, en múltiples ocasiones, los intereses del común frente a las intromisiones y abusos de las altas autoridades coloniales, a la ambición de los representantes del mercantilismo sevillano, e incluso soportar la anatema de algún Cabildo catedralicio ⁵².

La Institución municipal que se traspa a América, como hemos afirmado en varias ocasiones, se implanta en las nuevas tierras con toda la pureza, fuerza y vigor de sus mejores tiempos, allá por los siglos x al xiii en las tierras de Castilla y León ⁵³. Por tanto, el Cabildo Abierto pasa a las Indias, instaurándose desde los primeros momentos de la colonia y continuando ininterrumpidamente su actividad hasta el proceso independentista en que jugará un papel decisivo.

Es admitido generalmente, que tanto al principio como al final de la etapa colonial, el Cabildo Abierto desempeñó un protagonismo muy significado. Por ejemplo como Cabildo Abierto se desarrollaron las reuniones que precedieron a la fundación de la ciudad de Veracruz en 1519, o la Asamblea que designó, en Santiago de Chile, gobernador del territorio a Pedro de Valdivia en 1541, o la fundación de Caracas por Diego de Losada. Todo ello hace pensar, coincidiendo con DOMÍNGUEZ COMPAÑY, que el Cabildo Abierto

forma, que ha perdurado hasta nuestros días. No es frecuente en los países americanos el uso de la voz Ayuntamiento, pues con un sentido más estricto de la tradición a éste le llaman concejo.

⁵¹ V. OTS CAPDEQUÍ, J. M., *El Estado español en las Indias*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 62.

⁵² V. OTS CAPDEQUÍ, J. M., *Historia del Derecho...*, op. cit., pp. 143-144.

⁵³ V. ORDUNA REBOLLO, E., *El Cabildo Abierto en la América Hispana*, Madrid, «Boletín de Información de la Oficina Técnica de la OICB», número 86, enero-marzo 1987, pp. 23-25.

fue utilizado en América como instrumento con fines políticos, un medio para legalizar situaciones de hecho, lo que a su vez confirmaría su fuerza y el prestigio de la institución que al igual que en España llega hasta nuestros días ⁵⁴.

El Cabildo Abierto en Hispanoamérica, es una institución transplantada y de la que existe una regulación concreta escasa en las minuciosas Leyes de Indias, pese a ser una fórmula consustancial al municipio americano, funcionando con regularidad en todo el territorio desde el sur de los Estados Unidos hasta la Argentina. Su base legal es la misma que la de los Concejos Abiertos de Castilla y León. Incluso se aceptará de forma indirecta para casos determinados, pero cuando se haga una mención específica al concepto, será para prohibir su actividad, como constará en la Ley de 23 de noviembre de 1623, cuando al referirse a la elección de procurador de la ciudad «... Se haga solamente por votos de los Regidores, como se practica en los demás annales, y no por Cabildo Abierto» ⁵⁵. Lo que a su vez confirma que el Cabildo Abierto era una práctica habitual en el gobierno local, pues de otra forma no tendría razón señalarlo con carácter restrictivo tan específicamente.

En sentido afirmativo, aunque sin mencionar el concepto, existen otras dos disposiciones en la legislación indiana que hacen referencia a una verdadera acción del Cabildo Abierto, la primera está dictada en 1523 por Carlos I, autorizando que si no está capitulado con los adelantados el nombramiento de justicia y regimiento «hagan elección los vecinos en el número que el gobernador pareciera» ⁵⁶.

La segunda se encuentra en las famosas Ordenanzas de población de Felipe II de 1573, dando licencia a los que fundasen una nueva población, siempre que superase el número de 10 casados «...y les concedemos facultad para elegir

⁵⁴ V. DOMÍNGUEZ COMPAÑY, F., *El Cabildo Abierto en Hispanoamérica Colonial*, en «Estudios sobre las Instituciones Locales», Caracas, Academia de la Historia, 1981, p. 87.

⁵⁵ V. Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias..., Madrid, 1681 (Ed. facsimil, 1973), Ley II, título XI, libro IV (volumen II, folio 101).

⁵⁶ *Ibidem*, Ley III, título X, libro IV (volumen II, folio 98 vto.).

entre sí mismo alcaldes ordinarios y oficiales del Concejo annales»⁵⁷.

Pero el Cabildo Abierto tenía lugar no sólo para resolver cuestiones electorales o asuntos extraordinarios, sino que se utilizaba en múltiples aspectos de la vida en la comunidad local americana. A propósito de ello, cita DOMÍNGUEZ COMPAÑY: «Acordar donativos solicitados por la corona, contribuciones voluntarias, pago de impuestos, disponer de repartimientos o derramas, etc., la necesidad de tomar medidas drásticas por causa de guerra, sublevaciones indias o incursiones de piratas y corsarios, las cuestiones indias y sobre la libertad de los mismos acordada por la corona...»⁵⁸.

También señalará el ilustre municipalista los frecuentes casos de funcionamiento del Cabildo Abierto en La Habana, muchas veces para elegir oficios y otras para discurrir sobre asuntos varios del interés local.

Igualmente OTS CAPDEQUI, menciona dos casos de Cabildo Abierto en el Nuevo Reino de Granada correspondientes al siglo XVIII. El primero se refiere a las «Diligencias practicadas en pro y en contra de la edificación de una carnicería en la villa de San Gil, año de 1792», después de diversas pruebas aportadas y gestiones hechas por el Cabildo, así como la concesión de cuatro leguas para propios de la ciudad, el virrey les concedió lo que solicitaban, declarando en los autos,

«Y porque éstas podría no ser vastantes, siendo la contribución de carnicerías que pretédeis para propios, consentida y concedida por todos los vecinos en concejo abierto, y aprobado por el Gobierno con voto consultivo del de la dicha Audiencia, he tenido por bien de concedéroslos»⁵⁹.

El segundo caso lo constituye un escrito presentado por don Joaquín Lasso de la Vega y los demás diputados del vecindario de Zipaquirá, solicitando que se ordenase al corre-

⁵⁷ *Ibidem*, Ley X, título V, libro III (volumen II, folio 89).

⁵⁸ V. DOMÍNGUEZ COMPAÑY, F., *Los Cabildos...*, op. cit., p. 88.

⁵⁹ V. OTS CAPDEQUI, J. M., *Historia...*, op. cit., p. 153.

gidor del partido, enviase por escrito la autorización que habían pedido para celebrar juntas de vecinos «a fin de acordar sobre varios puntos importantes para el vecindario»⁶⁰.

Con el paso de los años, sucederá lo que hacía tres o cuatro siglos había ocurrido en la metrópoli, el desarrollo urbano y el acceso de las oligarquías al Gobierno municipal irán desvirtuando la celebración de los Cabildos Abiertos en las ciudades. Pero en Hispanoamérica, curiosamente, continuarán celebrándose a través de una fórmula: el Cabildo Abierto minoritario, que reunía, previa citación, a un reducido núcleo de personas importantes de la vida pública, económica y social de la ciudad, en una palabra: la burguesía criolla, que a la larga controlará los municipios americanos.

Indudablemente la democracia municipal quedará menguada, pero también es cierto que en múltiples ocasiones actuarán en defensa de intereses más amplios, como el caso del problema surgido en 1749 con la Compañía Guipuzcoana, que tras la propuesta de disolución de la misma llevada por el sublevado Francisco de León, al Ayuntamiento de Caracas, los regidores y 60 notables de la ciudad, reunidos en Cabildo Abierto, observaron que la Compañía no cumplía los reglamentos regios que la concernían, que los precios de los productos eran muy elevados y que no daban salida a los producidos en la Colonia, declarando en consecuencia que la existencia de dicha Compañía era nociva para el interés público⁶¹.

Si en tal ocasión no tuvo éxito la propuesta del Cabildo Abierto caraqueño, en otras el Rey daría la razón al Ayuntamiento de Caracas y a otros de toda América. Análoga actuación de la burguesía criolla, en pro de intereses más generales a través de los Cabildos Abiertos, la veremos repetida en el proceso independentista.

Este se produce prácticamente de forma similar en todas las ciudades, al conocerse las noticias de la metrópoli referen-

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ V. PARRA DOMÍNGUEZ, C., *El régimen español en Venezuela*, Madrid, 1964, p. 320.

tes a la invasión de España por Napoleón, la abdicación de Fernando VII y la coronación de José Bonaparte. Ante tales sucesos, se produjo una reacción municipal de oposición a tales medidas, creándose Juntas, al igual que en España, dispuestas a la resistencia. Es un movimiento generalizado de carácter local, cuya andadura sintetiza perfectamente DOMÍNGUEZ COMPAÑY: Los integrantes de las Juntas, al objeto de legalizar su movimiento, se acercan al municipio solicitando la celebración de un Cabildo, las autoridades municipales acceden y «el Cabildo Abierto minoritario tiene lugar mediante la citación de un determinado número de vecinos prominentes», depuestos en la reunión los gobernantes metropolitanos, desconcertados por la ausencia de noticias o por su indecisión, «el Cabildo Abierto acuerda el nombramiento de una Junta de Gobierno que asume el poder político»; y después de su reconocimiento por las ciudades próximas a su área de influencia «se desligará de las autoridades metropolitanas radicadas en la península a las que considera usurpadoras», por su concomitancia con el gobierno de José Bonaparte ⁶².

No podemos prescindir de una mención a la lápida que existe en el palacio municipal de Bogotá conmemorativa del sesquicentenario de la independencia, que confirma la inspiración en el municipio histórico castellano hecha durante el proceso independentista, su texto es el siguiente:

«EN HONOR DEL ILUSTRE CABILDO DE SANTA FE DE BOGOTA QUE EL 20 DE JULIO DE 1810 FIEL A LA TRADICION DE LOS FUEROS MUNICIPALES DE CASTILLA CREO LA JUNTA SUPREMA DE GOBIERNO DEPOSITARIA DE LA SOBERANIA NACIONAL»

E) Las reformas de Carlos III y el Concejo Abierto

Durante los dos primeros tercios del siglo XVIII el municipio castellano no experimentó prácticamente ninguna innovación y cuando las hubo fueron de carácter restrictivo,

⁶² V. DOMÍNGUEZ COMPAÑY, F., *Los Cabildos...*, op. cit., p. 90.

dados los criterios que motivaban al Consejo de Castillo y a las Chancillerías, evidentemente proclives a beneficiar a los hidalgos ⁶³. Las reformas locales introducidas durante el reinado de Carlos III, trataron de imprimir una cierta presencia popular en el Gobierno municipal, porque el sistema de enajenación de oficios había consumido un modelo municipal que en épocas pretéritas tuvo importancia capital. Pero una vez más debemos tomar con cautela cualquier intento de identificación democrática actual, con las medidas de hace dos siglos.

Razones de orden público, principalmente ocasionadas por las reiteradas carestías de alimentos de primera necesidad e incluso su desabastecimiento, fueron la causa de que el pleno del Consejo de Castilla, presidido por el conde de Aranda, en su reunión del 5 de mayo de 1766, acordó la existencia de cuatro diputados en los pueblos de más de 2.000 vecinos y de dos en las de inferior población, los cuales tendrían voz y voto en los Ayuntamientos, en todo lo referente a Abastos ⁶⁴. También se acordó instituir un síndico personero del público, sólo con voz en los asuntos concretos que el común interesase ⁶⁵.

El Acuerdo del Consejo, aunque no tenía carácter político, estaba sin duda condicionado por los graves acontecimientos del motín de Esquilache, sucedido un mes antes y que había ocasionado la sustitución del marqués italiano por la del conde de Aranda. Es indudable que considerado en todo su conjunto era una norma represiva inspirada en cánones absolutistas ⁶⁶, como se deduce de su estudio, según apareció en la *Novísima* fragmentada en tres leyes distintas ⁶⁷.

⁶³ V. DOMÍNGUEZ ORTIZ, A., *Un intento de...*, op. cit., p. 454.

⁶⁴ Por Real Provisión de 31 de enero de 1769 se ordenó que a partir de 1770 se renovasen sólo dos Diputados cada año, por lo que el ejercicio del cargo se amplió a un bienio.

⁶⁵ V. GUILLAMÓN, J., *Las reformas de la administración local durante el reinado de Carlos III*, Madrid, IEAL, 1980, 462 pp.

⁶⁶ V. GONZÁLEZ ALONSO, B., *Régimen...*, op. cit., p. 226.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 225. Con el primer capítulo del Auto se formó la Ley 13 del título 17 (De los abastos de los pueblos) del libro VII. Los siguientes se recogieron en la Ley 3 del título 11 (De los tumultos, asonadas y con-

Sin embargo, ambas figuras no eran nuevas, pues el procurador del común y el procurador síndico habían existido desde mucho tiempo antes en los municipios de la Corona de Castilla, ejerciendo funciones defensoras de la comunidad. En la época ilustrada sus facultades y prerrogativas se acordaron por la Instrucción de 26 de junio de 1766.

Además del texto de la *Novísima*, existe un documento de gran interés para el conocimiento del asunto, cuyo autor es un coetáneo de Carlos III, don Miguel SERRANO BELEZAR, alcalde mayor de la ciudad de Balaguer, que vamos a seguir en nuestro trabajo ⁶⁸.

En el sistema electivo de los diputados del común y del síndico personero, aparecía de nuevo la figura del Concejo Abierto, pues su elección debía hacerse por todo el pueblo, dividido en parroquias y barrios, mediante el voto de «todos los vecinos seculares y contribuyentes». El último concepto merece una matización, pues tampoco debe identificarse con el sistema censitario, muy utilizado en el siglo siguiente, donde el amplio sector de la población trabajadora no votaba por carecer del requisito mencionado. En el siglo XVIII, el proletariado rural y urbano también participaba en los repartimientos y otras cargas fiscales, que oprimían sus menguados medios de subsistencia y por tanto tenían la consideración de vecinos con derecho a asistir a las reuniones del Concejo Abierto. En el mismo sentido, DOMÍNGUEZ ORTIZ confirma que se trataba de un sufragio prácticamente universal ⁶⁹.

La cuestión es que pese al Concejo Abierto nos encontramos ante un sistema electoral de segundo grado, pues cada

mociones populares) del libro XII (sede de la materia penal y procesal penal). Los últimos, desde el quinto, en la Ley 1 del título 18 (De los diputados de abastos y síndicos personeros del común de los pueblos) del libro VII (De los pueblos y de su gobierno civil, económico y político).

⁶⁸ V. SERRANO BELEZAR, M., *Discurso político-legal sobre la erección de los diputados y personeros del Común de los Reynos de España, sus elecciones y facultades...*, Valencia, Francisco Burguete, 1790, 228 pp. Debió tener una cierta difusión pues ésta es la segunda reimpresión, González Alonso cita otra edición en 1800 en Valencia (*Régimen...*, op. cit., p. 217, nota 30).

⁶⁹ V. DOMÍNGUEZ ORTIZ, A., *Un intento...*, op. cit., p. 472.



barrio o parroquia elegía 12 comisarios electores (cuando no había más que una parroquia eran 24 los electores), los cuales designaban al diputado del común y al personero, reunidos en el Ayuntamiento en votación que podía ser pública o secreta.

La Instrucción disponía que en los pueblos de una sola parroquia se convocase todo él a Concejo Abierto, y en los de varias, se celebrasen tantas asambleas como barrios; congregando por separado a los vecinos de cada uno de ellos y procurando celebrarlas todas en el mismo día. La fecha de celebración del Concejo Abierto no se determinaba, aunque debía realizarse antes de fines de año, normalmente hacia el 15 de diciembre. La sesión debía estar presidida por el corregidor o la justicia y la convocatoria se hacía por el procedimiento habitual, aunque se preveían otras posibilidades, como pregones, edictos o nuncios, aunque en esta circunstancia debería hacerse casa por casa ⁷⁰.

El procedimiento completo desde la convocatoria hasta la elección de los oficios es el que figura en el apéndice I, según SERRANO BELEZAR, que se iniciaba con un auto de oficio dictado por el corregidor ordenando se comunicase a todos los vecinos de cada parroquia la reuniesen con fecha, hora y lugar concreto para nombrar electores, seguía la relación de alguaciles y las diligencias realizadas.

El día del Concejo Abierto, se levantaba acta relacionando a todos los vecinos asistentes, los cuales, amonestados por el corregidor para que hiciesen una buena elección, procedían a la votación designando a los electores, cuyos nombres debían recogerse en el acta, que firmaban todos los vecinos asistentes.

Cuando se habían celebrado todos los Concejos Abiertos en las parroquias y barrios, el corregidor convocaba a una sesión a todos los electores en las casas capitulares para la elección de diputados y personeros, conminándoles a asistir bajo pena de cuatro ducados de multa. En la reunión, presidida por el corregidor, se hacía constar el nombre de

⁷⁰ V. SERRANO BELEZAR, M., *Discurso...*, op. cit., p. 19.

todos los electores asistentes, los cuales procedían a votar cada uno de los cuatro candidatos a diputados, resultando elegidos los que más votos obtenían.

Entonces podían hacerse alegaciones sobre posibles incompatibilidades con el cargo; en caso contrario la elección se consideraba válida y los diputados y personero electos, debían acudir al día siguiente a tomar posesión de su cargo en el Ayuntamiento y «prestar juramento de ejercer bien y legalmente su oficio con celo patriótico del bien común y sin excepción de personas»⁷¹.

Quedaba muy claro que la elección sólo podía ser hecha por el vecindario reunido en Concejo Abierto, sin intromisión del Ayuntamiento ni de cualquier gremio. La prohibición era tajante y excluía la interferencia de cualquier cuerpo social «sin que pueda turbarse baxo el colorido de que otras elecciones se gobiernan con distintas reglas; pues el establecido ha de ser el peculiar y privativo de aquellas»⁷².

Pero el sistema y la propia institución no debieron despertar un deseo de participación ciudadana exagerado, por el contrario, existen amplios indicios sobre la indiferencia de los vecinos, pues el propio SERRANO BELEZAR se quejaba, veintitantos años después de la implantación del sistema, de la falta de interés y la escasa concurrencia de vecinos a los Concejos Abiertos para el nombramiento de electores, eligiendo a los menos experimentados e «idóneos», con el consiguiente perjuicio público⁷³.

No es de extrañar el lamento, pues coincide con la idea que nos hemos formado acerca de la escasa participación ciudadana en todos los procesos electorales de oficios, bien por desgana, bien por los vicios y corruptelas propias de un sistema que en general no facilitaba ni propiciaba la democracia local.

⁷¹ *Ibidem*, p. 32.

⁷² *Ibidem*, p. 23.

⁷³ *Ibidem*, p. 18.

CAPITULO VI EL CONCEJO ABIERTO EN LOS REINOS DE LA CORONA DE ARAGON Y NAVARRA

En los estados de la Corona de Aragón también existió la figura del Concejo Abierto como instrumento de gobierno de los municipios. Aunque existen algunos aspectos diferenciales respecto a los reinos de Castilla y León. El primero es la denominación, variable para todo el conjunto, pues si en Zaragoza a la reunión del pueblo, avanzado el siglo xv, se le conoce por Concejo, otras veces será «universidad», vocablo de uso habitual en Cataluña, aunque se use también «asamblea general» y «consell».

La evolución y consolidación de la institución municipal es más tardía, por lo que encontraremos actuaciones de Concejo Abierto en épocas posteriores al medievo, incluso en las ciudades importantes. ¿Quiere ello decir que existía una mayor democratización en las instituciones locales de la Corona de Aragón? La respuesta es negativa, pues la mediatización del poder real y la presencia de los delegados regioes eran permanentes.

En los lugares del señorío, había como en Castilla, grandes sospechas y prevenciones ante la autonomía municipal, que solía ser yugulada ante cualquier intento de florecimiento y expansión. Tampoco existe una constancia fiel de que las reuniones de la Asamblea General de Vecinos fuese realmente universal. Por el contrario, la documentación estudiada nos inclina a pensar en la existencia de Concejos o Asambleas reducidas donde los *boni homini* o *probi homini* asumían el protagonismo municipalista, generando una oligarquía local como la que había aparecido en Castilla y León años antes. La venta de oficios, el intervencionismo real y otras corruptelas también llegaron a los municipios de la

Corona de Aragón, pudiendo establecerse una equidad de problemas en ambos reinos.

A) Sistema insaculatorio *versus* Concejo Abierto

La democracia local originaria representada por las Asambleas Generales de Vecinos fueron sustituidas, paulatinamente, por los individuos elegidos por el sistema electivo de la insaculación, procedimiento habitual en los municipios de la Corona de Aragón desde el siglo xv. Pese a no estar bien definido, parece que fue la fórmula más extendida, aunque los medios variasen desde las bolsas, redolinas, hasta la mano infantil que extraía las bolas ¹.

El sistema se sumerge en una controversia interpretativa, pues mientras para unos supuso el vehículo de intervencionismo real, para otros su introducción, que al parecer tuvo lugar en tiempos de Alfonso el Magnánimo, obedecía a un intento de reforma institucional de los municipios, pacificadora de las ciudades y freno a las oligarquías locales ².

El hecho es que el procedimiento insaculatorio para la elección de los oficios municipales, además de constituir un ataque a la democracia directa, supuso una división de los habitantes del Municipio, según su categoría social y económica, que se reflejaba en la representación proporcional fijada previamente por un privilegio real ³.

¹ V. TORRAS I RIBÉ, J. M., *El procedimiento insaculatorio en los municipios de los reinos de la Corona de Aragón, entre la renovación institucional y el sometimiento a la Monarquía (1472-1714)*, en «Jerónimo Zurita. Su época y su escuela», Zaragoza, Institución Fernando el Católico, 1986, p. 341.

² V. REGLA, J., *Notas sobre la política municipal de Fernando el Católico*, en «Homenaje a Vicens Vives», Barcelona, 1967, volumen II, p. 521. También en: «Introducción a la historia de la Corona d'Aragón», Palma de Mallorca, Moll, 1969, p. 79, favorables a la primera interpretación. En cuanto a la segunda: VICENS VIVES, J., *Cataluña a mediados del siglo XV*, Barcelona, Universidad, 1956, p. 39. LALINDE ABADÍA, J., *Los medios personales de gestión del poder público en la historia de la administración española*, Madrid, IEA, 1970, p. 97.

³ V. VICENS VIVES, J., *Política del Rey Católico en Cataluña*, Barcelona, Destino, 1940, pp. 252-253. Donde ofrece una fuerte crítica al sistema, que basaba en la suerte la determinación de «unos nombres, no importaba

Pero la clave del asunto no estaba en la fórmula electoral insaculatoria, sino en el procedimiento por el cual se incluían a los candidatos en la bolsa y en el que desde luego no participaban todos los vecinos ⁴. Parece que había dos cauces: el primero correspondía a los que eran designados directamente por el privilegio real, entre una clase social o cargo concreto, a los que se adscribía a perpetuidad tal derecho y que con el tiempo al producirse vacantes por ausencia o fallecimiento daría lugar a un sistema continuado de cooptación. Respecto al otro que correspondía a la representación de las diversas entidades, gremios y cofradías del Municipio, en última instancia suponía igualmente un procedimiento de cooptación.

La extensión del sistema insaculatorio se realizó paulatinamente por el territorio de la Corona de Aragón según una cronología establecida por TORRAS I RIBÉ, que empieza en 1427 en Játiva y acaba en Ripoll en 1707 ⁵. En el caso de Valencia fue muy significativo el caso de Castellón que durante largos años se rigió por un privilegio que regulaba la elección de cargos por la Asamblea de Vecinos, revocado en 1466 fue repuesto en 1476, aunque la participación popular entraría desde entonces en franca decadencia, dando lugar a la presencia y práctico control del Municipio por la oligarquía local, y así continuaría hasta 1590, en que por medio de una sentencia de la Real Audiencia de Valencia, se restableció el sistema de insaculación, recogido en unas Ordenaciones que redactó el doctor Diego de COVARRUBIAS ⁶.

La intervención real, designando candidatos tampoco fue permanente, limitándose a revisiones esporádicas de la

cuáles, ya que lo interesante era que pertenecieran a la clase a que estuvieran vinculados».

⁴ V. TORRAS I RIBÉ, J. M., *El procedimiento...*, *op. cit.*, p. 343, que acertadamente considera a esta inclusión como el «meollo» de todo el sistema.

⁵ *Ibidem*, p. 345. Acompaña una amplia biografía sobre el tema.

⁶ V. ARROYAS SERRANO, M., *Insaculación y oligarquía municipal. Aportación al estudio del gobierno municipal de Castellón a finales del siglo XVI*, en «Jerónimo Zurita. Su escuela, su época», Zaragoza, Institución Fernando el Católico, 1986, pp. 353-362.

nómina de candidatos, realizadas por comisarios insaculadores regios. En Cataluña se llegó a un intervencionismo más directo por parte de los virreyes, que recomendaban o rechazaban nombres; en los momentos posteriores a la revolución de 1640, el control real se llevó no sólo a la Diputación del General, sino al Consejo del Ciento, control que se ratificaría en 1706 por el archiduque Carlos de Austria. Como es sabido, Felipe V incluyó el sistema insaculatorio entre las instituciones abolidas en 1716, aunque a finales de siglo, como veremos, volvió a reaparecer.

B) Los Concejos Abiertos de Zaragoza

En Aragón y en los albores de la Edad Moderna el caso más significativo de existencia de régimen de Asamblea General o Concejo Abierto, lo encontramos en Zaragoza, ciudad que hasta principios del siglo XIII fue de jurisdicción señorial; a partir de tal fecha se configuró como capitalidad del Reino, incrementó su autonomía local y la dependencia futura fue exclusivamente real.

La Asamblea decisoria se denominaba Concejo y estaba compuesta por los jurados, capítulo, Consejo y los vecinos de la ciudad ajenos a los cargos municipales, que quisieran asistir. Un número de éstos o inferior a 100 invalidaba los acuerdos tomados ⁷, y aunque se intentó introducir una modificación para que eligiesen las 12 parroquias existentes a personas concretas para formar la centena, al parecer no prosperó, pues en las actas de los jurados los notarios se limitan a transcribir, sin entrar en más detalles los nombres de los participantes ⁸.

La Asamblea General o Concejo fue perdiendo, paulatinamente, eficacia e importancia en favor del capítulo y del Consejo, llegando a un grado de postración notable como se deduce de las Ordenaciones de Zaragoza de 1414, dadas

⁷ V. FALCÓN PÉREZ, M. I., *Organización municipal de Zaragoza en el siglo XV*, Zaragoza, Institución Fernando el Católico, 1978, p. 41.

⁸ V. MORA Y GAUDO, M., *Ordenaciones de la ciudad de Zaragoza*, Zaragoza, 1908, p. 565. Recogido por M. I. FALCÓN, p. 41.

por Fernando I, que recordaban la necesidad de convocar obligatoriamente al Concejo y a los vecinos para resolver determinados asuntos ⁹.

De estas mismas Ordenanzas, que estuvieron en vigor hasta 1472, recoge M. Isabel FALCÓN las cuestiones preceptivas de tratamiento por el Concejo, que realmente constituyen una importante relación para conocer el funcionamiento y el ámbito competencial del Concejo Abierto en Zaragoza:

- Constituir al procurador a pleitos de la ciudad.
- Constituir a los síndicos de la ciudad a dar a treudo, darles el poder acostumbrado y escuchar su juramento.
- Otorgar cédulas a las parroquias para que nombren los procuradores de cada una de ellas.
- Hacer la «segura e indemnita» a los jurados.
- Constituir síndicos de ciudad a las Cortes.
- Nombrar los guardas de las huertas de la ciudad.
- Recibir el juramento y fianzas de cada nuevo zalmédina.
- En cualquier declaración del Privilegio de los Veinte, las 20 personas debían ser elegidas y jurar en Concejo.
- Era necesaria la aprobación del Concejo para que la ciudad pudiera obligarse en censales o violarios o cualquier otro tipo de empeño, enajenar bienes del común o hacer permutas ¹⁰.

La convocatoria del Concejo, excepto cuando la ordenaba el Rey, como sucedió en septiembre de 1471 ¹¹, tenía que ser justificada por los jurados, los cuales exponían la relación de asuntos para aprobar en el Concejo, primero al consejo de los ciudadanos y después al capítulo y consejo.

⁹ *Ibidem*. Ordenanzas de Fernando I. 1414, p. 376.

¹⁰ V. FALCÓN, M. I., *Organización...*, op. cit., p. 42.

¹¹ *Ibidem*, p. 43.

Aceptadas por dichas asambleas la convocatoria, ésta se hacía por los jurados la víspera de celebrarse. El anuncio público se realizaba mediante pregones que se voceaban por los lugares habituales de la ciudad, precedidos de una llamada de trompetas.

El funcionamiento del Concejo de la ciudad de Zaragoza también estaba regulado por las Ordenaciones dadas a dicha ciudad por Fernando I en 1414. En ellas se determinaba el momento de su celebración, que debía ser en las horas de la mañana, antes del mediodía. Previamente al inicio de la reunión, el pregonero leía el texto de la convocatoria ante el notario para que levantase acta. La asistencia de los jurados y consejeros era absolutamente obligatoria, salvo en los casos de imposibilidad material, que debían justificarse y se comprobaban. En caso contrario, las ausencias injustificadas eran sancionadas pecuniariamente, obligándoles a comparecer.

El Concejo no comenzaba hasta que no estuviesen presentes los jurados, los consejeros y los 100 vecinos de Zaragoza, todos los cuales eran registrados al principio del acta¹². El número de vecinos sólo se limitaba como mínimo, pudiendo asistir, además de los 100, todos los que lo desearan sin ninguna cortapisa y con los mismos derechos.

El lugar debía ser público, sin determinar, aunque hasta entonces se habían reunido en el Fosar de Santa María la Mayor, según disponían las Ordenanzas de Juan I de 15 de agosto de 1391¹³. Aunque en las Ordenaciones de Fernando I no consta, es casi seguro que se realizarían en las Casas del Puente, pues a partir de 1467 se ubica documentalmente la celebración del Concejo en la «sala de enmedio, do sta la capilla» de las referidas Casas¹⁴.

Las reuniones del Concejo no tenían periodicidad, aunque disponemos de los datos referentes a los años comprendidos entre 1467 y 1472 en que se celebraron ocho sesio-

¹² *Ibidem*.

¹³ V. MORA, M., *Ordenaciones...*, *op. cit.*, p. 377.

¹⁴ *Ibidem*, p. 42.

nes: La de 14 de diciembre de 1467, para constituir procurador de ciudad y síndicos a dar a treudo; constituir síndicos de ciudad a las Cortes y hacer «segura» a los jurados. En 24 de diciembre de 1467 se recibieron juramento y fianzas del zalmedina. El 1 de agosto de 1468 para cargar ciertos censales sobre la ciudad. El 10 de diciembre del mismo año para tomar juramento y fianzas del zalmedina; constitución del procurador de la ciudad y de los síndicos a dar treudo, nombramiento y constitución de los síndicos a Cortes. El 13 de octubre de 1469 se constituyeron los síndicos de la ciudad a Cortes y la Declaración del Privilegio de los Veinte. El 14 de diciembre de 1470 se recibió la jura y fianzas del zalmedina; constitución del procurador de la ciudad; constitución de los síndicos a dar treudo y constitución de los síndicos a las Cortes. En 13 de septiembre de 1471 se aprobó el cargo de un censal sobre la ciudad y finalmente el 23 de diciembre de 1471 se constituyó el procurador de la ciudad y de los síndicos a dar a treudo, recibiendo el juramento y fianzas del zalmedina¹⁵.

Como muestra de la actividad del Concejo de Zaragoza incluimos un documento procedente del Archivo municipal de dicha ciudad, publicado por María Isabel FALCÓN y que contiene el desarrollo de una sesión del Concejo:

«E feyto aquesto los ditos jurados, capitol e consello de suso nombrados sallieron de la retreta a la sala de medio do eran ajustadas las personas clamadas a concello... «ciudadanos et vezinos de la dita ciudat. Et de si todo el concello de la dita ciudat, concellantes e concello fazientes. En el qual concello por el dito don Ximeno Gordo, jurado, fueron mesos los casos mesos en el dito capitol e consello. Es a saber como se havia de jurar. E assi mismo se havian de constituyr don Cipres de Paternuey et don Johan Aznar, sindicos a dar a trehudo. E assi mismo se havia de fazer la seghura acostumbrada a los jurados. E ahun se havian de constituyr procuradores de sindicos a las Cortes don Luys de Palomar et don Ximeno Gordo con ratificacion de lo que ha feyto don Luys de Palomar. E assi que vidiesen que si devia fazer. Por todos fue deliberado que los ditos actos se devian fazer e se

¹⁵ V. FALCÓN, M. I., *Organización...*, *op. cit.*, p. 43.

fiziesen como iuxta las ordinaciones de ciudat assi se devia fazer»¹⁶.

C) El origen del Concejo Abierto en Cataluña

La aparición del Municipio en Cataluña es más tardía que en Castilla. Como vimos anteriormente, al referirnos a las Ordenanzas municipales, FONT RIUS sitúa en la centuria comprendida entre la mitad de los siglos XII y XIII el período donde se fragua de forma definitiva el régimen municipal en su modalidad más perfilada y completa¹⁷.

Es indudable la existencia anterior de comunidades locales, primero de carácter rural, posteriormente urbanas y en esas comunidades locales irán surgiendo reuniones de vecinos, asambleas, etc.: en una palabra el *Concillium* ya conocido de otros lugares. Así parece confirmarlo la carta de población de Cardona que distingue entre la iglesia y el «concilio», como las dos variedades de agrupación que podían constituir los habitantes de un lugar¹⁸.

El caso de Figueras, casi trescientos años después, es más concreto al denominar a la reunión o asamblea general de todos los vecinos de la villa como el «consillium», aunque sea para referirse a la acción militar de reunir una hueste que persiga al enemigo o al quebrantador del orden establecido¹⁹.

En Cataluña la palabra *concillium* no tuvo una aceptación generalizada, pues la voz que definía el concepto era el de *universitas*, aparecido por primera vez en 1217 y utilizado habitualmente a partir de 1240. La definición que hace FONT RIUS del mencionado vocablo es:

¹⁶ *Ibidem*, pp. 282-283.

¹⁷ V. FONT RIUS, J. M., *Orígenes del Régimen Municipal de Cataluña (Segunda parte)*, Madrid, «AHDE», volumen XVII, 1946, p. 303.

¹⁸ V. GAYA Y MASSOT, M., *Carta de población de Cardona del año 986*, Barcelona, 1935.

¹⁹ V. *Carta de Población de Figueras*, 1267, Barcelona, Colección Bo-farull, volumen VIII, p. 124.

«la totalidad, la comunidad de los habitantes de un lugar, haya o no establecido en el mismo unos órganos o régimen de gobierno»²⁰.

Lo evidente es que, al igual que en Castilla, la Asamblea General como una agrupación de todos los vecinos de una localidad, fue la base sobre la que se desarrolló la institución municipal de Cataluña. Desde mediados del siglo XIII las *universitas* desarrollaron la actividad propia de los municipios, resolviendo múltiples cuestiones de la vida local producida por el crecimiento y desarrollo de los núcleos de población.

También junto a la existencia de unos magistrados irá apareciendo una nueva clase social, los *probi homines* que desempeñarán análogo papel que los «hombres buenos» de Castilla y León. Por ello, paulatinamente, sus reuniones irán desplazando en la mayoría de las ciudades y villas a la Asamblea General o el Concejo Abierto, quedando éste replegado, como forma habitual de gobierno local, a las aldeas y zonas rurales.

Sin embargo, la *universitas* no desaparece del todo, al menos formalmente, pues el cuerpo social de un Municipio estará formado por los *probi homines* al frente de la *universitas* junto a los agentes o representantes reales *vicarius* o *baiulus*. Confirma esta situación la existencia de amplia documentación encabezada por los grupos referenciados como representación personalizada de las ciudades o comunidades locales²¹.

Decisiva fue la actuación del rey Jaime I en lo tocante al gobierno municipal, iniciada en Barcelona con el nombramiento, en abril de 1249, de cuatro ciudadanos denominados *paciarii* de la ciudad y *universitas* barcinonense, para resolver los asuntos generales de su gobierno y otras cuestiones reguladas posteriormente con más detalle, en un proceso de articulación legislativa que no se interrumpiría hasta 1274, ampliando su acción hacia otros municipios

²⁰ V. FONT RIUS, J. M., *Orígenes...*, op. cit., p. 315.

²¹ *Ibidem*, p. 378.

como Tárrega, Montblanch, Agramunt, Tortosa, Gerona, Lérida, Orta, Reus, Cardona, etc.

Por lo general, las *Consuetudines* de estas ciudades reconocían la pervivencia de la Asamblea General de todos los vecinos para la elección de varios prohombres encargados de regir los intereses locales y todo lo referente a su *universitas*; aunque, a veces, como en los casos de Orta y Tortosa actuaban conjuntamente con la asamblea de todos los vecinos, según se deduce de las *Consuetudines* de Orta firmadas por dos jurados y 47 vecinos citados nominalmente, que actuaban

«per nos et totum consillium ac universitatem hominum de Orta et terminorum eius... per nos et totum consillium universitatis predictae...»²².

Aunque no existe una especificación de los casos en que actuaba la Asamblea y los motivos que podían causar su convocatoria, su redacción parece indicar que estamos ante un Concejo reducido en el que 47 vecinos ostentan la representación de la totalidad.

En Bañolas, dependiente del monasterio benedictino de su nombre, en virtud de una sentencia arbitral de 1303, la universidad se regía por cuatro jurados y 10 consellers, elegidos por unos compromisarios que habían sido nombrados por la Asamblea de todos los vecinos, convocada y presidida por el abad²³.

No existía una forma homogénea de elección de cargos, pues en otros lugares se hacía directamente por la Asamblea General; tampoco coincidían en las fechas de celebración, pues solían ser festividades señaladas y en cada localidad había una que no solía coincidir con la limítrofe. Los cargos habitualmente se extraían de los *probi hominis*, por lo que,

²² V. *Consuetudines et usancias de Orta*, Barcelona, «EUC», 1930, volumen IV, pp. 304 y ss.

²³ V. FONT RIUS, J. M., *Orígenes...*, op. cit., p. 479. La sentencia arbitral de 1303 de Bañolas, en: ALSINS, P., *Ensaig historich de la villa de Banyolas*, 2.ª edición, Banyolas, Mateu y Vilardell, 1895, 2 volúmenes, apéndice I.

al igual que en los reinos occidentales, se estaba formando una oligarquía municipal, que en múltiples ocasiones, en contra de la norma general de permanencia anual en el cargo, reiteraba su presencia año tras año, lo que obligaría a los monarcas de la Corona de Aragón a implantar el sistema de insaculación a fines del siglo xv.

El hecho es que en los siglos XII y XIV existía en las urbes y en los pueblos mayores un sistema de gobierno municipal formado por unos magistrados y unos consellers, que a veces, como en el caso de Barcelona, se unían con el veguer y el batlle para resolver asuntos de interés general. El lugar de reunión eran los claustros de las iglesias y conventos, o las puertas de las iglesias, hasta que a principios del siglo XIV los municipios importantes construyeron sus casas comunales.

En esta época, la Asamblea General aún persistía, pese a una indudable pérdida de importancia, ya que el protagonismo principal se había desplazado hacia los jurados y consellers que ostentaban la representatividad y, sobre todo, la permanencia. No obstante, es un hecho que en diversos municipios catalanes, incluso en algunos importantes, la Asamblea General coexistió con los consellers y los magistrados, que desempeñaban un papel asesor y auxiliar de los primeros.

Sin embargo, coincidiendo con FONT RIUS, nos encontramos con una asamblea que en este período carecía de consistencia y personalidad acusada, por lo que hemos de considerarla como reunión eventual y momentánea, convocada por los jurados en ocasiones excepcionales de necesidad pública o para tratar asuntos de interés general²⁴.

La convocatoria se realizaba por las autoridades locales en virtud, la mayoría de las veces, de una facultad concedida por el Rey; tenía que anunciarse públicamente por un pregón expuesto en los lugares más estratégicos de la localidad, su celebración ya hemos indicado dónde se realizaba, pero siempre en sitios públicos y de fácil acceso.

²⁴ V. FONT RIUS, J. M., *Orígenes...*, op. cit., p. 519.

Por encima de la indefinición de asuntos de interés general, es conveniente matizar este concepto y hacer un detalle más profundo de los asuntos que se debatían en estas Asambleas Generales. En principio la elección de cargos, después nombramientos de compromisarios para el mismo objeto; recibir juramentos de los nombrados o cuentas de los cesantes; en el caso de Perpiñán, a mediados del siglo XIII, se ocupaban de los repartimientos comunales y de asuntos de policía local ²⁵; en Tortosa ordenaban bandos ²⁶ y en el Valle de Arán nombraban a los notarios ²⁷.

D) El ocaso de la Asamblea de Vecinos en Cataluña

Durante los siglos XVI y XVII las ciudades y municipios siguieron adquiriendo nuevos privilegios en detrimento del tardo feudalismo, emancipándose de las jurisdicciones feudales, pero en contraposición la participación ciudadana en el gobierno local era cada vez más menguada ²⁸. Incluso para la elección de oficios municipales, la implantación del sistema de insaculación evitaba la Asamblea de los Vecinos, pero la autonomía municipal se veía más comprometida por la facultad que tenía el virrey para elaborar las listas de los nombres destinados a la insaculación ²⁹. Con lo que se hurtaba una clara competencia popular al Concejo y en el caso de Barcelona se originaba un motivo de fricciones permanentes entre el consell y el virrey.

El municipio de Barcelona seguía siendo el más importante de la confederación aragonesa, basada su preponde-

²⁵ V. ALART, B. J., *Notices historiques sur les Communes du Roussillon*, Perpignan, Typ. Charles Latrobe, 1868.

²⁶ V. *Costumbre de Tortosa. Libre de les Costums Escrites de la Ciutat de Tortosa*, traducida por Ramón Foquet, Barcelona, tipo lit. Celestino Verdager, 1878, 480 pp., libro I, rúbrica V, costumbre XI.

²⁷ V. VALLS I TABERNER, F., *Textes de Dret Català. Privilegis i Ordinacions de les Valles Pirenenques*, Vall d'Arán, Barcelona, Casa de Caritat, 1915, XXVII, 199 pp. (volumen I).

²⁸ V. SOLDEVILA, F. y VALLS I TABERNER, F., *Historia de Cataluña*, Madrid, Alianza, 1982.

²⁹ V. SOBREQUES I CALICO, J., *Historia de Catalunya*, Bilbao, 1984, p. 421, volumen VIII.

rancia por la influencia de la ciudad sobre el resto de las poblaciones y municipios catalanes. Sus concejales o consellers eran equiparados a los grandes de España, y pese a que la nobleza, a principios del período se separó de la actividad municipal, en 1690, Carlos II les confirmó el privilegio de estar cubiertos en su presencia. La importancia del municipio de Barcelona la señaló REGLA, asignándole prioridad material sobre la propia Generalidad, puesto que «Catalunya era Barcelona i aquesta no governava la Generalitat, sino el Consell de Cent» ³⁰.

Esta era en general la situación de los municipios catalanes, que no tuvieron modificaciones significativas de su régimen durante gran parte de la Edad Moderna y en lo referente al funcionamiento del Concejo Abierto, como en el caso de la Corona de Castilla, habitualmente quedaba relegado a los de menor población.

La Guerra de Sucesión afectó a los municipios catalanes en la medida lógica que influyó sobre todas las instituciones del Principado, ya que hubo territorios que se cambiaron hasta tres veces de titularidad. El Archiduque realizó una política municipal en cierta medida renovadora, que obedecía a criterios de captación de voluntades y simpatías entre amplios sectores de la población, utilizando como instrumentos básicos el halago y la concesión de privilegios ³¹.

En su mayoría eran distinciones y privilegios concedidos a las oligarquías locales o a los miembros de los gobiernos municipales, equiparando a unos y otros, en función de su lealtad, con los más distinguidos, en este caso los consellers de Barcelona. También concedió el derecho a representación y voto en las Cortes catalanas a diversos municipios ³².

Junto a estos aspectos habrá que consignar otros que contenían en cierta medida reformas institucionales, aunque tam-

³⁰ V. REGLA, J.

³¹ V. TORRAS I RIBÉ, J., *La política municipal de l'Arxiduc Carles d'Austria*, Barcelona, Recerques, núm. 13, 1983, p. 29.

³² V. VOLTES BOU, P., *Barcelona durante el gobierno del Archiduque Carlos de Austria (1705-1714)*, Barcelona, 1970, 3 volúmenes, volumen I, p. 262. Cita expresamente los de Montrubio, Cubells y Cambrils.

bién su concesión debe interpretarse en la misma pauta graciable y privilegiada. Se comprueba en el caso de algunos municipios que vieron afectado el procedimiento de insaculación con el fin de incorporar una base participativa más amplia al gobierno local, como el caso de Mataró, ciudad muy considerada por el Archiduque en la que se hizo una nueva distribución de los cargos municipales por clases sociales, reservándose la presidencia de los jurados «a los ciudadanos honrados», el segundo jurado a los mercaderes y payeses, el tercero a los artistas y el cuarto a los menestrales, marineros y pescadores ³³.

En aquella política seguida por el Archiduque, tuvieron un lugar importante las reivindicaciones antiseñoriales, por lo que se incorporaron diversos municipios a la jurisdicción real ³⁴.

Pero el caso de mayor trascendencia fue el de Ripoll, donde estaban enfrentados el pueblo y el monasterio en un pleito secular para dirimir el control de la población, que alcanzaba los 6.000 vasallos, distribuidos en 20 poblaciones, entre las que destacaban Olot y Ripoll como las de mayor importancia, a lo que se unía un abusivo ejercicio del dominio por parte del abad, que le confería una discrecionalidad absoluta sobre el régimen municipal, caracterizado por su dureza y absoluta falta de autonomía o participación de los ciudadanos en las decisiones locales, pues la autoridad abacial se ejercía por medio de un procurador general, que era un monje, acompañado por un procurador jurisdiccional y un batlle, seglares, pero nombrados por el abad ³⁵.

Un caso de autocracia feudal tan tardío llamó la atención del Archiduque que accedió a las reivindicaciones de

³³ V. LLOVET, J., *La ciutat de Mataró*, Barcelona, 1961, volumen II, pp. 109-110.

³⁴ V. VOLTES, P., *Barcelona...*, op. cit., volumen I, p. 262. Entre ellos los vizcondados de Cabrera y de Bas, el condado de Oisona y las baronías de Caldés y Llagostera, todas con extensos territorios que incluían numerosas poblaciones, alguna de gran importancia como Blanes.

³⁵ V. TORRAS I RIBE, J. M., *La política municipal...*, op. cit., p. 31. Del mismo autor un trabajo inédito *La lluita per la constitució del municipi de Ripoll. Un plet anti-senyorial en el segle XVIII*, Ripoll, 1978.

los habitantes de Ripoll y les otorgó un privilegio de constitución municipal, regido por tres cónsules, un clavero y un mostassaf, elegidos todos ellos por el procedimiento insaculatorio ³⁶.

Sin embargo, una vez más hemos de llamar la atención sobre el contenido de estas medidas que en muy poco afectaban a la restauración de la democracia directa municipal, ni tampoco podemos olvidar la concepción centralista del estado que inspiraba la política del Archiduque o sus propósitos intervencionistas en el ámbito local, manifestado reiteradamente.

E) El municipio catalán desde 1716

Después del Decreto de Nueva Planta fueron suprimidas las formas tradicionales de gobierno local. A las disposiciones restrictivas iniciales, siguieron otras, principalmente el Reglamento de 6 de julio de 1717. Pero también hay que señalar una intervención política de la Corona en los municipios de jurisdicción nobiliaria, contenida en el mencionado Reglamento que preveía la posibilidad de que los regidores fueran propuestos al señor por la Asamblea o el Consell.

La Real Cédula de 13 de octubre de 1718 introdujo la figura del corregidor en los municipios catalanes ³⁷, con lo cual se dio un paso más en la centralización del sistema. En Barcelona fueron nombrados 24 regidores y en el resto de las cabezas de corregimiento 20, con lo que desaparecía el sistema de insaculación en los municipios de realengo, pues el nombramiento lo hacía el capitán general a propuesta de la Real Audiencia.

Sin embargo, el sistema impuesto por la nueva legislación suponía un distanciamiento entre la realidad política y la social de Cataluña, produciéndose una permanente fric-

³⁶ *Ibidem*, p. 32.

³⁷ Las ciudades con corregimiento eran: Barcelona, Mataró, Girona, Vic, Puigcerdá, Talarn, Lleida, Tortosa, Tarragona, Vilafranca del Penedés, Cervera y Manresa.

ción entre los diversos grupos sociales, gremios, cofradías, etc., que redundaría en perjuicio de los intereses de la Corona. El sistema a la larga no funcionó satisfactoriamente y si a ello unimos la introducción en Cataluña de la venta de oficios, tendremos un panorama completo de la quiebra del sistema municipal que impuso Felipe V a principios de su reinado ³⁸.

La venta de oficios también fue introducida en la Corona de Aragón y, concretamente, en Cataluña, donde tuvo mayor trascendencia, por medio de la Orden de 27 de diciembre de 1738, ampliada en su contenido por la de 27 de enero de 1739. Aunque existen diversas interpretaciones sobre el sentido restrictivo de la autonomía local o un intento reformista para corregir la cooptación encubierta, debemos reconocer las más inmediata de recabar fondos para una Hacienda real en ruina, a consecuencia de los desastres de la guerra, la acuñación de moneda fraudulenta y la introducción de moneda francesa de baja ley ³⁹.

Durante el período que estuvo en vigor la Orden, se vendieron en Cataluña 322 oficios, de los cuales 23 correspondían a ayuntamientos cabeza de corregimiento y 299 a ayuntamientos normales, recaudándose 964.606 reales de vellón por todas las operaciones, de las cuales el 79,8 por ciento eran de regidores vitalicios, que alcanzaban los 257 individuos. Entre los oficios subalternos, el mejor pagado fue el de administrador vitalicio de la Tabla de Comunes Depósitos del Ayuntamiento de Barcelona que alcanzó los 32.000 reales; en cuanto a los de regidores, fueron los del mismo Ayuntamiento, por juro de heredad con teniente o sustituto que se cotizaron en 66.000 y 76.000 reales, respectivamente ⁴⁰.

³⁸ V. TORRAS I RIBÉ, J. M., *La venalitat dels carrecs municipals a Catalunya (1739-1741)*.

³⁹ V. VICENS VIVES, J., *Manual de historia económica de España*, 5.ª edición, Barcelona, Ed. Vicens, 1967, pp. 529-531.

⁴⁰ V. TORRAS I RIBÉ, J. M., *La venta de oficios municipales en Cataluña (1739-1741), una operación especulativa del gobierno de Felipe V*, en «IV Simposio de Historia de la Administración», Madrid, INAP, 1983, páginas 729 y ss.

Poco duró la práctica de la venalidad en Cataluña, pues entre la experiencia negativa de la Corona de Castilla, las dificultades para el gobierno municipal, donde se incrementó la conflictividad, las críticas de los tratadistas de la época, como Lázaro de Dou o Ibáñez de la Rentería ⁴¹ y, principalmente, los resultados económicos obtenidos, inferiores a los previstos, motivaron la derogación de la Orden de venta de oficios el 24 de noviembre de 1741.

La presencia del síndico personero y el diputado del común llegaron a Cataluña al tiempo que en la Corona de Castilla, pues se trataba de una norma generalizadora, supuso, en cierta medida, una ruptura con el procedimiento de gobierno único de regidores vitalicios nombrados por el monarca ⁴². Por último, a fines de siglo, se introdujeron diversas reformas, que en la práctica supusieron la vuelta al sistema insaculatorio.

F) El Concejo Abierto en Navarra

En Navarra la existencia del Concejo Abierto se remonta a los orígenes de las comunidades locales en el siglo XI. Las relaciones entre los miembros de esas comunidades para su gobierno se regían por medio de una asamblea, congregación o universidad de todo el pueblo, reunido en Concejo Abierto, que atendía tanto la entidad física como la jurídica o su órgano representativo ⁴³.

Un proceso análogo de repoblación al de León y Castilla dotaría de fueros a las ciudades y pueblos de Navarra, ampliando su área a un espacio territorial comprendido desde Sobrarbe a Medinaceli, de los que a su vez se derivarían los de numerosos núcleos de población ⁴⁴ y en los que

⁴¹ V. BAENA DEL ALCÁZAR, M., *Una teoría del empleo público en el siglo XVIII*, en «I Simposio de Historia de la Administración», Madrid, INAP, 1970, p. 330.

⁴² V. MOLAS, P.

⁴³ V. GARCÍA LESAGA, G., *El Concejo navarro y los pequeños municipios*, Pamplona, Editorial Aranzadi, 1972, p. 66.

⁴⁴ Los grupos de fueros municipales eran: Fuero de Sobrarbe, aplica-

se mezclaban la influencia de las familias de fueros municipales castellanas y aragonesas. Esta sucesiva concesión de fueros a los pueblos, supuso la confirmación legal del Municipio, cuya existencia era, sin duda, anterior y originado en la Asamblea, pero que en el futuro se convertiría en la estructura fundamental de la organización del poder ⁴⁵.

Paulatinamente, el Concejo Abierto o Batzarre, fórmula universal de gobierno local en Navarra, fue sustituido por la representación de jurados, en función del tamaño y jerarquía de los municipios, por lo que en el siglo XIII, la mayoría de las ciudades del Reino se gobernarían por procedimientos restringidos a la Asamblea en un sistema de Regimiento. Coincidiendo el tiempo, la autoridad real adquirió una fuerza considerable, impulsando una administración, que tropezaba con la variedad de fueros locales, dificultad que trató de paliar con la unificación y redacción de un solo cuerpo legal, que incorporaba, en gran parte, los textos dispersos y que conocemos como el Fuero General de Navarra, que aplicado sin presiones y con carácter supletorio en el siglo XIII, terminaría siendo generalmente admitido en el XIV.

La organización territorial de Navarra se completaba con las merindades: Montañas, Sangüesa, Tierras de Estella, Ultrapuertos y Olite, a cuyo frente había un merino, funcionario real con el objetivo primordial de mantener el orden. En las zonas montañosas existía la figura de los Valles, donde sus pueblos se regieron, habitualmente durante largos años, por el sistema de Concejo Abierto, procedimiento que

do a Tudela, Cervera y Gallipienzo. Fuero de Jaca, aplicado en Pamplona, Sangüesa, Villava, Villafranca, Lanz, Santesteban, Lumbier, Larrasoaña, Echarrri y Roncal. Fuero de Estella, derivado de Jaca, se aplicó en Puente la Reina, Olite, Monreal, Tiebas, Torralba, Urroz, Tafalla y Huarte Araquil. Fuero de Viguera, aplicado en el valle de la Burunda, Viana, Aguilar de Codés, Funes, Marcilla, Peñalén. Caparrosa, Santacara, Torres del Río, Peralta, Rada, Murillo el Cuende, Falces, Milagro, Aibar, Rocafort, Ustés, Navascués, Castgillonuevo, Lerín, Cárcar, Azagra y Andosilla. Fueros de la Novenera, aplicados en Artajona, Larraga, Bedrinzana, Mendigorria y Miranda de Agra. Fueros de Daroca, aplicados en Cáseda. Fueros de Medinaceli, aplicados en Carcastillo, Mérida y Murillo el Fruto.

⁴⁵ V. LOPERENA ROTA, D., *Historia del Municipio Navarro*, en «La Administración local en Navarra», Pamplona, Ed. Aranzadi, 1987, p. 12.

también se aplicaría para la designación de representantes en diversas mancomunidades.

Para el caso de la comunidad del Valle del Roncal, recientemente estudiada por Juan Cruz ALLI, al efectuarse el «Contrato de unión y régimen de las panificadas» en 15 de junio de 1391, ya se habla de que:

«se plegaron en junta y plega con deliberación cada vno de sus pueblos, a la villa e lugar de Vrçanqui al tercero dia de la Trinidad segun lo que abian acostumbrado/ de se plegar a junta general en cada vn año por ordenar e meter en estado las cosas semblantes, estos e otros negocios tocantes a la dicha tierra e bal de Roncal» ⁴⁶,

relacionando a continuación los representantes de cada Concejo, y haciendo constar después de los nombres, la fórmula «firmado por si e por todos los del pueblo», de lo que se deduce que la representación conferida había sido realizada por todos los vecinos de cada Concejo.

La vecindad era un asunto de gran relevancia en el Derecho foral navarro, pues junto a los «vecinos enteros» se encontraban los «moradores» o simples residentes. Cuestión que plantea, sin lugar a muchas dudas, la existencia de importantes desigualdades en los derechos y las obligaciones de unos y otros. Los vecinos eran los descendientes de los primeros repobladores, herederos directos de aquellos que en su momento habían obtenido el fuero municipal y tenían el derecho a disfrutar los aprovechamientos de los bienes del común, leña, pastos, aguas, etc., quedando exentos de diversas cargas y obligaciones, que pesaban íntegramente sobre los moradores que habían llegado por desplazamientos posteriores, forzados por la escasez, el hambre o las guerras y debían conformarse con su suerte.

Al final del período, los municipios navarros mantenían sus tradicionales regímenes jurídicos, regulados por el Fuero, las Ordenanzas y la costumbre, que tuvo singular impor-

⁴⁶ V. ALLI ARANGUREN, J. C., *La Mancomunidad del Valle del Roncal*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 1989, p. 313.

tancia como fuente del Derecho municipal. Con la incorporación de Navarra a la Corona de Castilla los municipios mantuvieron su *status*, que, como hemos visto, no diferían mucho de los castellanos.

Ante el creciente intervencionismo real, las Cortes de Navarra intentaron poner en práctica diversos mecanismos defensores de la autonomía municipal, siendo el principal medio la promulgación de una legislación general adaptada a las necesidades del momento ⁴⁷, entre las que destacan las «Ordenanzas para el buen gobierno de los pueblos», aprobadas por las Cortes de Pamplona de 1547.

En el siglo siguiente, pese a las tendencias centralizadas, el régimen municipal se mantuvo dentro de la autonomía expresada, regulando las Cortes de Navarra los requisitos para desempeñar los cargos municipales y el procedimiento electivo en sus tres variedades: en los pueblos pequeños por elección directa, reunidos sus vecinos en Concejo Abierto, y en el resto por cooptación o insaculación. Sin embargo, los alcaldes eran nombrados, entre una terna, por el virrey y por el período de un año. Pese a la autonomía existente, las Cortes intervinieron en ocasiones para regular algunos aspectos, como horarios de trabajo, salarios, etc.

Respecto al control de la actividad municipal se introdujeron diversas medidas y a partir de las Ordenanzas de 1547 se consideró obligatoria la autorización previa del Consejo Real para realizar gastos de importancia o en los casos de exención tributaria. Otra forma de control se ejercía a través de los juicios de residencia, aunque este procedimiento no afectó nunca a los pequeños municipios. Por último, la Ley 17 de las Cortes de Pamplona de 1604 dispuso que en lo sucesivo los municipios deberían presentar sus cuentas anuales al Consejo Real para su aprobación.

En los pequeños municipios el Concejo Abierto siguió funcionando como procedimiento habitual permanentemente, aunque los vecinos no fueron ajenos a las tensiones y

⁴⁷ V. LOPERENA ROTA, D., *Historia...*, op. cit., p. 13.

rivalidades generadas por las pugnas de intereses entre las oligarquías nobiliarias y pequeño burguesas. Un caso de singular interés es el del Valle del Baztán que plasma múltiples detalles de interés para el Concejo Abierto, fórmula habitual de regirse los pueblos del Valle y la problemática socioeconómica de sus habitantes.

En el siglo xiv se reconoció la condición de hidalguía a todos los vecinos del Valle del Baztán ⁴⁸, lo que supuso un avance en los intereses colectivos vecinales, frente a los privilegios nobiliarios, situación que se prolongará durante el siglo xv. Con la incorporación de Navarra a la Corona de Castilla aumentaron las posibilidades vecinales del Baztán, llegando incluso a intentar en 1596 adquirir asiento en las Cortes por el brazo de las universidades. Este fortalecimiento frente a la nobleza continuaría con la aprobación de las Ordenanzas locales de Elizondo en 1544 y en 1603 las del Valle, que incluían unas anteriores.

Los vecinos eran defensores celosos de sus privilegios, aprovechaban los pastos y cultivaban las tierras comunales, que eran la práctica totalidad de las existentes en el territorio del Valle, por lo que se generaría una nueva oligarquía, basada en los que tenían más medios económicos y personales para cultivar más extensión de terreno, frente a la de aquellos que se limitaban a la subsistencia, por lo que en diversas ocasiones se introdujeron en las Ordenanzas mecanismos de limitación, como en 1696, que fijaba el número de bardas. Como vimos anteriormente al considerar la vecindad, se planteaba una situación de desigualdad, pues los moradores eran habitantes nuevos llegados al Valle, que se asentaban en él, sin la condición de vecinos y que para sobrevivir tenían que arrendar tierras a los vecinos y llevar una existencia marginal.

El instrumento de gobierno era la Junta General en la que tenían derecho a participar todos los vecinos, aunque es evi-

⁴⁸ V. ARIZCUN CELA, A., *Economía y Sociedad en un Valle Pirenaico del Antiguo Régimen. Baztán, 1600-1841*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 1988, p. 324. Fue reconocida la hidalguía generalizada con muy pocas excepciones en el libro de fuegos de 1366, posteriormente se confirmaría por sentencia de la Cámara de Comptos de 1441.

dente que los más poderosos intentasen controlar el sistema democrático y asambleario, como se manifestó en la reunión de 27 de diciembre de 1658, que acordó reducir a 100 el número de asistentes a las futuras reuniones. La razón alegada, como siempre, los tumultos, la confusión y el aumento de población. En el fondo estaba el propósito de controlar el gobierno local.

Tampoco debió resultar muy efectivo el acuerdo, pues hasta el 18 de abril de 1683 no volvió a insistirse sobre el tema, confirmado definitivamente en las Ordenanzas de 1696, que establecieron en su capítulo V el procedimiento para ser elegido juntero. En lo sucesivo, la Junta General estaría compuesta por 50 junteros, de los cuales 16 correspondían a los alcaldes, jurados y secretario. Los 34 restantes diputados eran elegidos por los 14 lugares, según su población y en «Concejo de vazcarre, de cada lugar, para cada Junta General»⁴⁹.

Con la llegada de los Borbones la situación política navarra experimentó, como en el resto de España, nuevas restricciones en su autonomía, ya de por sí muy mermada. Con la venta de oficios se vinculó el control de los municipios a una nueva clase social emergente, al tiempo que se aceleraba el proceso de eliminación del Concejo Abierto, sustituido por las Juntas Vecinales, a través de las cuales las oligarquías podían manejar los municipios con más facilidad.

Las reformas municipales de Carlos III, introduciendo figuras tímidamente democratizadoras, como el diputado del Común, que forzosamente debía ser elegido por todos los ciudadanos, a través de un sistema de compromisarios, supuso una cierta continuidad de las reuniones de todos los vecinos en Concejo, pero por otro lado se sucedieron las normas reales que afectaban a las instituciones navarras, con el fin de acabar con la diversidad de su régimen jurídico.

Casos como la recluta forzosa, desconocida en Navarra, o la introducción de contribuciones no aprobadas por las

⁴⁹ *Ibidem*, p. 339.

Cortes, fueron motivo de discordias. Si a ello unimos los frecuentes conflictos de finales de siglo, las penurias económicas y las crisis de subsistencias, tendremos un difícil panorama que afectaba negativamente a los ayuntamientos, donde las minorías oligárquicas que los controlaban, en vez de realizar los tradicionales repartos comunales para enjugar las nuevas obligaciones fiscales, optaron por solicitar autorización al Consejo Real y vender los comunales para recabar fondos⁵⁰, con lo cual sus intereses personales quedaban a salvo, mientras que por el sistema de repartos a los más ricos les hubiese correspondido la mayor aportación en el reparto.

En los municipios navarros confluyeron las presiones del intervencionismo real, unificador y centralista y la actitud de la oligarquía local que no podía permitir continuarse existiendo la práctica del Concejo Abierto, porque «los menos dotados económicamente, al ser más numerosos, ganaban votaciones atentatorias contra la nueva proyección económica, que pretendía auto-otorgarse la oligarquía de los pueblos, que va convirtiéndose en caciquil»⁵¹.

Una vez más fue esgrimida la vieja razón del orden, incompatible con las asambleas numerosas y tumultarias⁵², para acabar con la democracia directa en el Municipio, por lo que las Cortes de Navarra en su reunión de los años 1794 a 1797, argumentaba «los gravísimo inconvenientes y perjuicios»... «los alborotos» por cuya causa «no se vota con libertad» y finalmente aduciendo la verdadera razón: «el número mayor, que suele ser de la gente popular, vence y dexa sin efecto los dictámenes de los más instruidos», promulgaron la Ley XXVII (véase anexo II) que implantó las Juntas de Veintena en todos los municipios superiores a 100 vecinos, compuestas por 21 miembros. En los pueblos donde se practicaba la insaculación, procederían del Ayuntamiento entrante, del saliente e igual, número de personas extraídas

⁵⁰ V. MINA APAT, M. C., *Fueros y Revolución liberal en Navarra*. Madrid, Alianza, 1981, p. 49.

⁵¹ V. LOPERENA ROTA, D., *Derecho...*, op. cit., p. 69.

⁵² V. GARCÍA LESAGA, G., *El Concejo...*, op. cit., p. 71.

de la bolsa. En los casos de cooptación, se hacía igualmente por tercios.

Como aún quedaban bastantes municipios inferiores a 100 vecinos, en el primer período absolutista de Fernando VII, las Cortes de 1817-1818 aprobaron la Ley LX que impuso las Juntas de Quincena en los pueblos comprendidos entre los 80 y 100 vecinos y los de Oncena para los de 80 a 50 (véase anexo III). Con tales medidas legales la existencia del Concejo Abierto de Navarra se redujo a los pueblos menores de 50 vecinos, en un momento en que el municipio constitucional ya se había formulado, aunque tardase cuatro años en convertirse nuevamente en realidad.

CAPITULO VII

EL MUNICIPIO LIBERAL Y EL OCULTAMIENTO DEL CONCEJO ABIERTO

En la España del último tercio del siglo XVIII, el Gobierno y las instituciones políticas del Antiguo Régimen experimentaron un intento reformista, influido por la corriente americana y francesa, exaltadora de las libertades y la democracia. Pero mientras en aquellos países consagró un modelo de comportamiento social y político irrenunciable, en el nuestro se limitó a dejar el testimonio esporádico de tales propósitos.

Aquellas actitudes que pretendían modificar tibiamente la organización política e institucional de la monarquía estaban propugnadas mayoritariamente por el creciente e influyente sector de la abogacía, de difícil y variada adscripción social, cuyos propósitos se circunscribían a la vía reformista, jamás a la revolucionaria ¹.

En tal sentido, las tímidas reformas municipales del reinado de Carlos III, estudiadas anteriormente, que abrieron un resquicio a la participación del pueblo, respondían sólo a principios del despotismo ilustrado, pero de ninguna forma a conceptos liberales posteriores. La venta de oficios y demás corruptelas de la vida pública, siguieron ahogando las instituciones sin ninguna posibilidad de cambio, pese a la actitud contraria de personas prestigiosas como Jovellanos, Campomanes, etc.

Aunque la población española había experimentado un incremento notable a lo largo del siglo XVIII, pues pasó de los ocho millones de 1700 a los casi 12 de 1808 ², la situación se

¹ V. EGIDO, T., *La elites de poder, el gobierno y la oposición*, en MENÉNDEZ PIDAL, «Historia de España», Madrid, Espasa, 1988, p. 157, volumen XXXI, tomo I.

² V. DOMÍNGUEZ ORTIZ, A., *Renacimiento, Ilustración*, en «Historia de España», Barcelona, Labor, 1991, p. 336. *Ibidem, Sociedad y Estado en el siglo XVIII español*, Barcelona, Ariel, 1984.

agravó, ya que si a las guerras iniciadas en los primeros años del siglo, culminadas con la feroz de 1808, unimos la epidemia de cólera de 1803-1804 y las dificultades económicas producidas por la crisis de subsistencias que afectaron a amplias regiones españolas en 1798 y 1803-1805³, obtendremos un panorama totalmente desolador que condicionó la vida de España durante el primer tercio del siglo.

Las malas cosechas de los últimos años del siglo XVIII y principios del XIX, ocasionaron violentas fluctuaciones de los precios de los productos agrícolas, provocando subidas importantes en los cereales y otros productos de primera necesidad, principalmente en la España interior⁴. Otro síntoma de la crisis hacia la que caminaba el Estado absoluto es que en 1800 la Hacienda tuvo graves problemas para recaudar los ingresos necesarios y hacer frente a la financiación del aparato político-administrativo, atribuido no al agotamiento de las fuentes de riqueza, sino a la incapacidad e inadecuación del sistema fiscal⁵.

Así, cuando se inicia la nueva centuria, el sistema político del Antiguo Régimen había entrado en estado agónico del que no le sacarán las convulsiones y reacciones, ocasionalmente extremistas, que pretendían rechazar cualquier innovación, síntoma de hallarse en una fase final sin retorno posible, porque la dinámica histórica y la sociedad de la época caminaban hacia tales postulados de libertades y democracia.

Además las instituciones del Antiguo Régimen declinaban convirtiéndolas en ineficaces para responder a las demandas sociales, e incapaces para evolucionar acordes con

³ V. ANES, G., *Las crisis agrarias de la España moderna*, Madrid, Taurus, 1974, 516 pp. PRADOS DE LA ESCOSURA, L., *De imperio a nación. Crecimiento y atraso económico de España (1780-1930)*, Madrid, Alianza Editorial, 1988, 283 pp. ALMUIÑA FERNÁNDEZ, C., *De la Guerra de la Independencia al Noventa y ocho*, en «Historia de Castilla y León. Liberalismo y Caciquismo», Valladolid, Editorial Ambito, 1986, p. 16.

⁴ V. ANES, G., *Las crisis agrarias...*, op. cit., pp. 221 y ss. y 432.

⁵ V. GARCÍA SANZ, A., *Desarrollo y crisis en Castilla la Vieja*, Madrid, Akal, 1977, p. 408. Téngase en cuenta también: FONTANA, J., *La quiebra de la Monarquía absoluta*, Barcelona, 1971, pp. 13-72.

los tiempos, contrastando el vigor de la sociedad española y su capacidad de iniciativa durante la guerra de la Independencia con la incapacidad del Estado⁶.

A) La Constitución de 1812 y la solución de la crisis

La posibilidad de resolver tan grave crisis institucional se produjo a través de un instrumento decisivo: La Constitución de 1812, cuyo texto promulgado en Cádiz el día 19 de marzo de dicho año, pasaría a la historia como la clave donde se fijaron las bases del Estado moderno en España, sería la primera Constitución española elaborada por los representantes legítimos de la Nación, e inspirada en los principios de la libertad y la democracia. En los albores de la edad contemporánea, sólo la americana y la francesa se adelantarían en su cronología, y en pleno proceso independentista, la Constitución federal para los Estados de Venezuela de 1811⁷. El caso es que en diciembre de 1810 prevalecieron los partidarios de dotar al país de una Constitución y quince meses más tarde sería realidad.

Dos bases de información de gran interés y tomadas como punto de partida condicionaron la elaboración de la Constitución de 1812. Por un lado, las «cuestiones» aprobadas en noviembre de 1809 por la Junta de Legislación, a partir de unas bases preparadas por JOVELLANOS que recomendaban por su importancia ser tenidas en cuenta en la futura Constitución. Según la idea de estructurar España en una realidad nacional⁸, afectando algunos aspectos muy directamente a la organización de las instituciones territoriales con las siguientes recomendaciones:

⁶ V. TUÑÓN DE LARA, M., *Revolución liberal. Epoca contemporánea*, en «Historia de España», Barcelona, Labor, 1991, p. 363.

⁷ V. BREWER CARIAS, A. R., *Las Constituciones de Venezuela*, Madrid, 1985, pp. 18 y ss.

⁸ V. ARTOLA, M., *Los orígenes de la España Contemporánea*, 2.ª edición, Madrid, CEC, 1975, pp. 306 y ss., volumen I.

Primero: «La uniformidad constitucional, territorial»

(Como ninguna constitución política puede ser buena si la falta unidad, y nada más contrario a esta unidad que las varias constituciones municipales y privilegiadas de algunos pueblos y provincias, que son partes constituyentes del cuerpo social, puesto que ellas hacen desiguales las obligaciones y los derechos de los ciudadanos y reconcentrando su patriotismo en el círculo pequeño de sus distritos, debilitan otro tanto su influjo respecto del bien general de la Patria, la Junta de legislación investigará y propondrá los medios de mejorar esta parte de nuestra legislación buscando la más perfecta uniformidad, así en el gobierno interior de los pueblos y provincias como en las obligaciones y derechos de sus habitantes.)

Segundo: «Fijar un “código legal de España” sobre la base de las leyes fundamentales y positivas del reino —“no tanto se tratará de dar a la nación nuevas leyes cuanto de escoger, ordenar, declarar y mejorar las ya establecidas”— que podrá sin embargo reformar y mejorar.»

Tercero: «El código tendrá un carácter sistemático y racional en lugar de ser una mera acumulación de textos, sin principio ordenador de ningún género, como eran las Recopilaciones.»

Cuarto: «La uniformidad constitucional personal.»

Quinto: «Abolir la tortura»⁹.

A su vez, nos encontramos con «la consulta al país» dirigida a finales de junio de 1809 a 15 juntas supremas, siete audiencias, una chancillería, 36 ayuntamientos, 39 obispados, 41 cabildos, nueve universidades, autoridades de Canarias y arzobispo de Toledo, según consta en el legajo 3, número 8 del Archivo de las Cortes, estudiado por ARTOLA¹⁰. En ella se interrogaba sobre los siguientes puntos:

«Medio de asegurar la observancia de las leyes fundamentales del reino.

⁹ *Ibidem*, p. 307, volumen I.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 329 y ss., volumen I.

Medios de mejorar nuestra legislación, desterrando los abusos introducidos y facilitando su perfección.

Recaudación, administración y distribución de las rentas del Estado.

Reformas necesarias en el sistema de instrucción y educación primaria.»

Como era previsible, las respuestas no fueron homogéneas y en algún caso resultaron ser un anteproyecto constitucional. Aún así todas, además de la afirmación del principio de la soberanía nacional, coincidían en la necesidad de una nueva división territorial, manifestándose contra la pervivencia de la división social característica del Antiguo Régimen, con la supresión de fueros personales y territoriales, reduciendo todas las situaciones de privilegio al uniformismo igualitario, así como oponiéndose casi unánimemente a la venta de oficios públicos, razón por la que los municipios y las jurisdicciones de muchos lugares de España habían pasado a dependencia señorial, con todos los males que tal situación llevaba consigo¹¹.

En este último aspecto, el espíritu alentador de la opinión general quedó plasmado por la Orden de las Cortes Generales y extraordinarias de 9 de noviembre de 1811, prohibiendo la provisión de los corregimientos y alcaldías mayores de los lugares de señorío, factor interesante, pues aunque el debate del texto constitucional se encontraba avanzado, aún tardarían dos meses en llegar al estudio del título IV «Del Gobierno interior de las provincias y los pueblos».

Con tal medida se interpretaba un sentimiento casi generalizado contra la enajenación de oficios municipales, práctica habitual desde el siglo XVI y contra la que se manifestaron desde entonces diversas voces e incluso pueblos enteros, con irregular fortuna, como vimos antes¹², aunque 1810 y 1811

¹¹ V. ORDUÑA REBOLLO, E., *El cambio institucional*, en «Oligarquía y Caciquismo. Historia de Castilla y León», Valladolid, Ambito, 1986, páginas 127 y ss., volumen IX.

¹² Basta recordar el Concejo Abierto realizado en Alfaro en 1602 para rescatar los oficios municipales y volverlos a su estado natural electivo.

obtuvieron gran asentimiento popular. La vinculación de oficios en las familias por juro de heredad, que en su mayor parte eran hidalgas, y si no con esta compra tenían el camino de acceso a la hidalguía abierto, suponía *de facto* la señorialización de los municipios. Los cuales, en definitiva, se encontraban en manos de una oligarquía, habiendo perdido desde hacía muchos años toda su fuerza democrática y autonómica, cuya memoria se perdía en la noche de los tiempos.

Se nos ha planteado en diversas ocasiones la opción entre dos coyunturas que se ofrecieron en aquellos años de crisis. ¿Ruptura o cambio institucional, en términos de nuestros días? Forzosamente debemos inclinarnos, al menos en lo que se refiere a municipios y provincias, por la segunda de las opciones ¹³.

Indudablemente el propósito mayoritario que guiaba a los redactores de la Constitución era construir un nuevo régimen sobre las ruinas del antiguo, que tampoco se resignaba a desaparecer, pues también en Cádiz existían actitudes retrógradas que no deseaban cambios, por lo que el fin cronológico sólo podemos situarlo en 1833, a la muerte del «Deseado», puesto que para múltiples soluciones políticas habrá que esperar luengos años.

Es evidente que los doceañistas eran en su mayoría personas de gran cultura y de orientación europea, como dice POSADA, que sentían la necesidad apremiante de una amplia, quizá total, transformación del Estado ¹⁴. También es cierto

¹³ V. ORDUÑA REBOLLO, E., *El cambio institucional*, en «Liberalismo y Caciquismo. Historia de Castilla y León», Valladolid, Ambito, 1986, páginas 126-143.

¹⁴ V. POSADA, A., *Evolución legislativa del régimen local en España, 1812-1909*, 2.ª edición, Madrid, IEAL, 1982, p. 48. MARTÍN RETORTILLO, S. y ARGULLOL, E., *Aproximación histórica al tema de la descentralización, 1812-1931*, en «Descentralización administrativa», Madrid, Alfaguara, 1973, volumen I. PAREJO ALFONSO, L., *La región y la legislación histórica de régimen local*, op. cit. MARTÍN MATEO, R. y ORDUÑA REBOLLO, E., *La perspectiva histórica de la cuestión municipal en las diversas Constituciones españolas*, Madrid, «Información Comercial Española», núm. 549, mayo 1979. GARCÍA FERNÁNDEZ, J., *El origen del municipio constitucional*, Madrid, IEAL, 1983. GALLEGO ANABITARTE, A., *España 1812: Cádiz, Estado unitario, en perspectiva histórica*, «Ayer» I, Madrid, 1991, pp. 125-166.

que algunos se encontraban directamente influidos por los postulados de la revolución francesa, influencia que se transmitirá y plasmará en la Constitución y desde ésta a la Administración pública en general, como ha estudiado GARCÍA DE ENTERRÍA ¹⁵.

A tenor del preámbulo de la Constitución, los legisladores de Cádiz no propugnaban una ruptura institucional absoluta, sino que hablaban de «oportunas providencias y precauciones que aseguren de un modo estable y permanente su entero cumplimiento», referido a «las antiguas leyes de esta monarquía». Y análoga conclusión sacamos al estudiar el importante «Discurso preliminar leído en las Cortes al presentar la Comisión de Constitución el proyecto de ella», de 24 de diciembre de 1811 ¹⁶.

Trataban sin duda de transformar las instituciones adaptando las tradiciones a las demandas sociales y políticas de su tiempo. En tal sentido años más tarde, MARX definiría, quizá un tanto excesivamente, la Constitución gaditana como una reproducción de los «fueros antiguos», pero «leídos a la luz de la Revolución francesa y adaptados a las necesidades de la sociedad moderna» ¹⁷. Lo cierto, según confirman los tratadistas antiguos y modernos, MARTÍNEZ MARINA, TORENO, POSADA, GARCÍA DE ENTERRÍA, SÁNCHEZ AGESTA, S. MARTÍN RETORTILLO, ARTOLA, etc., es que en ningún momento se producirá una ruptura, ni en el curso de los debates ni tampoco en los períodos que el texto constitucional de 1812 estuvo en vigor.

Ahora bien, con las inspiraciones basadas en la tradición española y otras procedentes de la revolución francesa,

¹⁵ V. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Revolución francesa y Administración contemporánea*, Madrid, 1972. *Ibidem*, *La formación histórica del principio de autotutela de la Administración*, Madrid, «Moneda y Crédito», 128, 1974, pp. 59-87. *Ibidem*, *Turgot y los orígenes del municipalismo moderno*, Madrid, «RAP», núm. 33, IX-XII, 1960.

¹⁶ V. PAREJO ALFONSO, L., *La Región y la legislación histórica de régimen local*, en «Las Autonomías Regionales», Madrid, Instituto de Prospectiva, 1977, pp. 22 y ss., la interpretación que hace sobre el municipio y su base tradicional.

¹⁷ V. MARX, K., *La Revolución en España*, Barcelona, 1966.

principalmente MONTESQUIEU y la Constitución de 1791, se procedió a sustituir la inservible estructura institucional del Antiguo Régimen. POSADA señala a este respecto que se produjo un distanciamiento entre el contenido del Discurso preliminar y el articulado, por la influencia más directa de la Constitución francesa de 1791 y en ocasiones de la inglesa¹⁸. Este aspecto se manifiesta con mayor énfasis al regular la organización de las Cortes, como reconoce el propio MARTÍNEZ MARINA, cuando señala las ventajas de la representación nacional proporcionada a la población, respecto al sistema tradicional, pues «en lo antiguo no se guardaba esta igualdad, porque las elecciones se hacían en razón del número de concejos y no del de habitantes»¹⁹.

El carácter igualitario supuso la existencia de una legislación única para todos los confines y territorios de la monarquía, por lo que primará el uniformismo igualitario con la abolición de los privilegios y en el ámbito territorial con la extensión de ayuntamientos por todo el país. En definitiva en la Administración local española moderna encontramos, junto a una clara influencia de la tradición municipalista medieval castellana, basada en las libertades y en la autonomía local, indudablemente sobrevaloradas y exaltadas, un importante componente de inspiración francesa que analizó GARCÍA DE ENTERRÍA, en el sentido de que se sustituyó el orden estamental por «el principio de un orden social nuevo, de territorialidad de los derechos sociales y de horizontalidad uniforme en su distribución»²⁰. Sin embargo no podemos ignorar que la extinción institucional de la diversidad territorial, consumada en el primer tercio del siglo, al adoptar un modelo unitario y centralista, tuvo unas consecuencias graves para el futuro del país y para la convivencia ciudadana, pues constituyó uno de los factores que desencadenaron guerras civiles, implantación de gobiernos autoritarios, etc.

¹⁸ V. POSADA, A., *Tratado de Derecho político*, Madrid, 1916, p. 269.

¹⁹ V. MARTÍNEZ MARINA, F., *Teoría de las Cortes*, Madrid, Editora Nacional, 1979, pp. 206 y ss., volumen I.

²⁰ V. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Turgot...*, op. cit., p. 86.

B) La ignorancia institucional del Concejo Abierto en el debate de 1811-1812

La Comisión, durante el otoño e invierno de 1811 y las Cortes, hasta febrero de 1812, con las naturales intermitencias, debatió los artículos referentes al municipio. El Discurso preliminar fue presentado por la Comisión el día 24 de diciembre de 1811. Todos ellos constituyen los acontecimientos políticos y las fuentes donde se apoya nuestro trabajo, y aunque el discurso condicionó en cierta medida los debates posteriores, seguiremos el orden cronológico para elaborar las diversas consideraciones.

a) LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN

La génesis del proyecto constitucional de 1812 se ha establecido a partir de la Comisión de su nombre, que inauguró una tradición en el parlamentarismo español, mantenida hasta el presente²¹. La Comisión nace a propuesta del diputado Oliveros, que fue aprobada en la sesión del 9 de diciembre, y reflejó a la opinión mayoritaria de los parlamentarios, disponiendo: «que se nombre una comisión de ocho individuos, cuando menos, para que teniendo presente los trabajos preparados por la Junta Central proponga un proyecto de Constitución política de la Monarquía»²².

Tres días más tarde se aprobó parcialmente una moción de Muñoz Torrero, en el sentido de que la recién creada Comisión de Constitución, elaborase en el plazo de ocho

²¹ V. FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario español*, Madrid, 1885, 3 volúmenes, que parece ser el único autor que utilizó las actas de la Comisión hasta: SUÁREZ VERDAGUER, F., *Actas de la Comisión de Constitución. Estudio preliminar de María Cristina Piz Lois*, Madrid, IEP, 1976. SEVILLA ANDRÉS, D., *Historia política de España*, Madrid, 1968. COMELLAS, J. A., *Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812*, Madrid, «REP», núm. 162, 1962. Esta documentación poco utilizada y conocida, forma actualmente el tomo 25 de los Papeles de Fernando VII, conservados en el Archivo de las Cortes Españolas.

²² V. «Diario de Sesiones de las Cortes» (en lo sucesivo DSC), Sesión del día 9 de diciembre de 1810.

días un decreto invitando a los sabios nacionales y extranjeros para que aportasen sus ideas e informes sobre la Constitución que se proyectaba ²³.

La designación de los miembros de las respectivas Comisiones se hizo en la reunión del 23 de diciembre, resultando nombrados para la de Constitución los señores: don Agustín de Argüelles, don José Pablo Valiente, don Pedro María Ric, don Francisco Gutiérrez de la Huerta, don Evaristo Pérez de Castro, don Alfonso Cañedo, don José Espiga, don Antonio Oliveros, don Diego Torrero, don Francisco Rodríguez de la Bárcena, don Vicente Morales, don Joaquín Fernández de Leyva y don Antonio Joaquín Pérez. Cuando se iniciaron las reuniones de la Comisión, en marzo de 1811, ésta propuso la incorporación de dos diputados americanos: Jáuregui de Cuba y Mendiola de México, quedando formada por 15 individuos.

Aunque algunos autores dan una ligera preponderancia a los diputados realistas sobre los liberales en la Comisión ²⁴, el equilibrio se rompió a favor de los últimos al incorporarse los americanos Jáuregui y Mendiola, si bien, Diz-Lois manifiesta severas dudas para hacer una clasificación rotunda y definitiva entre liberales y realistas ²⁵.

Iniciadas las reuniones el día 2 de marzo de 1811 en la primera sesión se tomaron diversos acuerdos, tales como elegir presidente a don Diego Muñoz Torrero y secretarios a los señores Gutiérrez de la Huerta y Pérez de Castro y acordándose recopilar todas las Memorias y Proyectos de Constitución e invitar a expertos, en número in-

²³ V. «DSC», Sesión del día 12 de diciembre de 1810. No parece ser muy amplia la nómina de colaboradores y trabajos aportados, según se deduce de los textos conservados en el Archivo de las Cortes, máxime que en las Actas de la Comisión no se hace mención a ellos. Téngase en cuenta Diz-Lois, M. C., *Estudio preliminar a «Actas de la Comisión de Constitución»*, op. cit., p. 10, nota 11.

²⁴ V. RICO Y AMAT, *Historia política y parlamentaria de España*, Madrid, 1860, volumen I, p. 332. SEVILLA ANDRÉS, D., *Historia política de España*, Madrid, 1968, p. 32.

²⁵ V. DIZ-LOIS, M. C., *Estudio preliminar...*, op. cit., p. 30.

terior a cinco y superior a tres, para que asesorasen en la redacción del proyecto ²⁶.

Sin que se conozcan las causas, el acuerdo no se cumplió. Sólo se incorporó en su condición de experto don Antonio Ranz Romanillos ²⁷, el cual entró en la Comisión de Constitución en igualdad de condiciones con los diputados nombrados por las Cortes, sin serlo ²⁸.

Su protagonismo en los trabajos según se deduce de la lectura de las Actas de la Comisión, fue indudable, incluso seis días antes de su nombramiento, se habla de «recoger... el proyecto de Constitución que se sabe conserva en su poder» ²⁹, refiriéndose al parecer a un texto elaborado por el interesado en la Junta de Legislación a fines de 1809 ³⁰.

La Comisión discutió a partir del 6 de noviembre de 1811 el título correspondiente al Gobierno interior de las provincias y de los pueblos ³¹. El tema central de las dos primeras reuniones fue la creación de ayuntamientos donde no los hubiese, propuesta realizada por los americanos en función de las grandes distancias y extensiones de aquellos territorios y la elección de los cargos municipales a consecuencia de «la ley ya hecha que quita a los señores territoriales la nominación de estos cargos» ³², acordándose

²⁶ V. *Actas de la Comisión de Constitución*, Sesión del día 2 de marzo de 1811.

²⁷ V. PÉREZ RIOJA, J. A., *El helenista Ranz Romanillos y la España de su tiempo*, Madrid, 1962. Había sido secretario de la Asamblea reunida en Bayona en 1808, donde se promulgó la Constitución napoleónica, la cual suscribió, juró y tradujo al castellano. Ya en España fue nombrado Consejero de Estado. Después de la batalla de Bailén se quedó en Madrid y en 1809 se puso a disposición de la Junta Central en Sevilla, quedando exculpado de sus anteriores responsabilidades políticas y pasando a prestar servicios en la misma, concretamente en la Junta de Legislación.

²⁸ V. DIZ-LOIS, M. C., *Estudio...*, op. cit., p. 32.

²⁹ *Ibidem*, p. 33.

³⁰ V. *Actas de la Comisión...*, op. cit., Sesión del día 16 de marzo de 1811...: «Se presentó el señor Romanillos con el proyecto de Constitución y el catálogo trabajado por él mismo de las leyes de diferentes Códigos nacionales...»

³¹ Artículos provisionales 307 a 334, los debates se prolongarían hasta la sesión del 4 de diciembre.

³² V. *Actas...*, op. cit., Sesión del día 13 de noviembre de 1811.

ante lo novedoso del tema, la necesidad de elaborar una ley electoral para todo el reino que determinase el número de electos en función de la población de cada municipio y otros detalles relacionados con el asunto.

Las siguientes sesiones versan sobre la conveniencia de fijar un territorio a cada Ayuntamiento y las competencias municipales, quedando pendiente la facultad de imponer arbitrios, con lo que se dio por concluida la discusión sobre los ayuntamientos sin que existiese ninguna mención al Concejo Abierto o a cualquier forma de asamblea participativa local.

a) EL DISCURSO PRELIMINAR

El concepto generalista de reforma del Estado, se expuso ampliamente por los diputados doceañistas en el Discurso preliminar al proyecto constitucional³³. Respecto a los municipios, sí parece que privaba el propósito de «restaurar lo antiguo» antes que lanzarse a una reforma revolucionaria, como dice POSADA³⁴, aunque no se pudiese obviar un proceso de adaptación de los conceptos de soberanía nacional y libertades públicas a la vida municipal.

En tal sentido se expresa la Comisión redactora del Discurso preliminar en su epígrafe LXVII, dedicado a los municipios, donde advierte que «Sentadas las bases de la libertad política y civil de los españoles, sólo falta aplicar los principios reconocidos... arreglando el gobierno interior de las provincias y los pueblos conforme la índole de nuestros antiguos fueros municipales».

Por eso resultan un tanto contradictorias y no explicadas hasta ahora, las razones por las que desaparece del texto constitucional y de la legislación local emanada del mismo, cualquier referencia específica al Concejo Abierto. Volvien-

³³ Entre las diversas ediciones existentes, hemos utilizado el texto que aparece en la obra de: SAINZ DE BARANDA, R., *Colección de Leyes Fundamentales*, Zaragoza, Acribia, 1957, pp. 29-73.

³⁴ V. POSADA, A., *Evolución...*, op. cit., p. 51.

do al Discurso preliminar, sí encontramos menciones concretas a las reuniones de los vecinos del municipio para su gobierno, aunque tampoco podemos ignorar que lo hacen expresando dudas sobre su verdadera función:

«No es fácil resolver si al haberse conservado en los pueblos los Ayuntamientos bajo formas más o menos populares, y en algunas provincias la reunión periódica de Juntas, como sucede en las Vascongadas, Reino de Navarra y Principado de Asturias, etc., procede de que el Gobierno que proscribió la celebración de Cortes hubiese respetado el resentimiento de la Nación, o bien creído conveniente alucinarla, dejando subsistir un simulacro de libertad, que se oponía poco a la usurpación que había hecho de sus derechos políticos. La Comisión deja gustosa la resolución de este erudito problema a los que hayan de entrar en adelante en la gloriosa carrera de escribir la historia nacional con la exactitud e imparcialidad de hombres libres, y se limita sólo a presentar mejoradas nuestras instituciones municipales para que sirvan de apoyo y salvaguardia a la ley fundamental de la Monarquía».

La duda no se refiere a la eficacia o efectividad de la Asamblea de Vecinos o el Concejo Abierto como forma de gobierno municipal, que no se plantea, sino al principio de haber mantenido una ficción que poco podía perturbar la actuación de gobiernos centralistas frente al mantenimiento de una tradición. Quizá la respuesta no sea una vez más unívoca.

Según vimos, el Concejo Abierto fue virtualmente excluido de la administración de las ciudades importantes hacía muchos siglos. Durante la Edad Moderna funcionó en los pequeños municipios, unas veces con eficacia y otras sin ella, no podemos generalizar una pauta de actuación homogénea. Circunstancia que se produce también en los municipios medianos a la luz de los documentos consultados en Simancas, de cuyo análisis hemos comprobado la necesidad de reunión de todos los vecinos para determinados temas, muy pocos ciertamente, pero ahí existen los casos de cambio jurisdiccional, aprobación de ordenanzas, etc.

Pero es más, cuando en 1766 el grado de deterioro político y social alcanza situaciones límites, se crea una figura municipal de elección popular en Concejo Abierto. El éxito de esta reforma no debió ser importante y también es cierto que la reunión de todos los vecinos en Asamblea, en los grandes municipios, se limitaba a esa actuación y por barrios, pero el caso es que en la práctica se celebraban Concejos Abiertos en diversos lugares, quizá localizados geográficamente, quizá de escasa población, pero ahí estaba el hecho reconocido por los legisladores de Cádiz.

Existe otra cuestión que a la luz de los conocimientos históricos actuales hace más que dudosas algunas afirmaciones, por ejemplo cuando atribuye a los gobiernos la responsabilidad de la «usurpación de los derechos políticos». Sin duda se refieren al Poder Real que a partir del siglo XIV con el establecimiento de regimientos, corregidores, etc., controló los gobiernos locales, y posteriormente introdujo la práctica nefasta de la venta de oficios, pero es indudable que los municipios castellanos existían desde cuatro siglos antes y ya entonces, sólo los más pequeños o las aldeas se regían por Concejo Abierto. Insistimos una vez más que la intrusión y deterioro del sistema democrático municipal lo produjeron inicialmente las oligarquías locales, y posteriormente el régimen señorial, implantando un sistema cerrado que les permitía disponer del Poder político y social de los ayuntamientos, como reconoció la Comisión en el párrafo siguiente del Discurso:

«No entrará tampoco en el origen de las Comunidades o asociaciones libres de mucha parte de Europa que establecieron en la Edad Media, a pesar del feudalismo, el gobierno municipal de muchas ciudades bajo forma popular. Lo que sí es indudable es que en España se siguió la misma costumbre según iba progresando la restauración. Los ayuntamientos de las ciudades y pueblos de los diferentes reinos de la Península, instituidos para el gobierno económico de sus tierras, estaban fundados en el justo principio del interés de la comunidad. Pero el espíritu señorial que dominaba en todas las instituciones de aquella época destruía la naturaleza de unos establecimientos que deben reposar únicamente

sobre la confianza de los pueblos en los individuos a quienes encomiendan la dirección de sus negocios. La voz significativa de Ayuntamiento explica por sí misma la índole y objeto de la institución. Por lo mismo repugnaba que se introdujesen en estas corporaciones a favor del nacimiento, de algún privilegio o prerrogativas, personas que no fuesen libremente elegidas por los que concurrían a su formación y las autorizaban con facultades. De aquí la principal causa del poco fruto que se ha sacado de unas reuniones tan recomendables por su naturaleza y por los fines a que se dirigen.»

Este párrafo clarifica un poco más las razones de la desvirtuación del Concejo Abierto: primero el sistema señorial y después la introducción en los ayuntamientos de personas que en función de privilegios accedían a los cargos municipales sin pasar por la reválida de una elección popular. Ciertamente, pero esas corruptelas ya las denunciaban los autores y tratadistas de la Edad de Oro y en muchos municipios se buscaba la forma de redimir aquellos oficios enajenados o sacudir el peso señorial buscando el cambio a la jurisdicción real.

Ambiguo texto, nuevamente, en lo concerniente al Concejo Abierto, donde además se detecta otra situación que es preciso matizar, pues hacen coincidir la aparición del municipio con el régimen señorial. Primero aquél, después los señoríos³⁵. Pero, en descargo de los doceañistas, diremos que su rechazo a los sistemas señoriales era radical, así como todo lo que supusiera atisbo de privilegio. El remedio para erradicarlo: la generalización de ayuntamientos en todo el territorio español.

c) EL DEBATE PARLAMENTARIO

En las «cuestiones» elaboradas por JOVELLANOS, en las «respuestas» de la consulta al país y en el Discurso prelimi-

³⁵ V. ORDUÑA REBOLLO, E., *La evolución del concejo abierto y su reconocimiento constitucional*, Madrid, «REALA», núm. 237, enero-marzo 1988, p. 835.

nar, se reconocía la necesidad de dotar a todo el territorio de un régimen municipal eficiente y realista, a base de extender los ayuntamientos por todo el reino, con la consiguiente abolición de cualquier privilegio. Creemos que algunos de los artículos aprobados tenían importancia fundamental, pues ellos sólo condicionaron el criterio igualitario de la Constitución ³⁶.

Iniciados los debates del artículo 307 (309 definitivo) en la sesión del día 10 de enero de 1812, intervinieron los señores Castillo, Toreno, Arispe, Caneja, Isidoro Martínez y Mombiela. El primero de los citados solicitó, en aras de la autonomía municipal y ante el temor de una permanente intromisión del poder central en el municipio, que se prohibiese «que los jefes políticos presidan los cabildos», y que lo hiciesen «los alcaldes o regidor más antiguo» ³⁷. Contestó oponiéndose el conde de Toreno, claro representante del centralismo unitario, afirmando que el diputado Castillo estaba equivocado al pensar que los ayuntamientos eran representantes de los pueblos por quienes eran nombrados: «En la Nación no hay más representación que la del Congreso Nacional», porque en caso contrario «tendríamos que los ayuntamientos siendo una representación, y existiendo consiguientemente como cuerpos separados, formarían una nación federada», y termina el párrafo calificando a los ayuntamientos exclusivamente como:

«unos agentes del poder ejecutivo para el gobierno económico de los pueblos», idea que reiteró posteriormente de forma afirmando que: «los ayuntamientos son esencialmente subalternos del poder ejecutivo, de manera que solo son un instrumento de éste... pero al mismo tiempo, para alejar que no se deslicen y propendan insensiblemente al federalismo, como es su natural tendencia, se hace necesario ponerles el freno del jefe político... para que los

³⁶ V. PAREJO ALFONSO, L., *La Región...*, op. cit., pp. 24 y ss. ARTOLA, M., *La Burguesía Revolucionaria, 1808-1869*, Madrid, 1973, p. 22. ORDUÑA REBOLLO, E., *Constitución y Ayuntamientos en 1812*, en «Materiales para este estudio de la Constitución de 1812», Madrid, Tecnos, pp. 597 y ss.

³⁷ V. «DSC», Sesión del día 10 de enero de 1812, p. 2590.

tenga a raya y conserve la unidad de acción en las medidas de gobierno» ³⁸.

Para el señor Arispe el problema se centraba en que a veces por ausencia o capricho del jefe político se frustraban las reuniones del Ayuntamiento, por lo cual pedía que tuviese efectividad la sustitución por el alcalde o el regidor más antiguo. Reiteraron sus opiniones sobre el asunto los diputados Caneja y Martínez, advirtiendo que el texto recogía fielmente tal posibilidad sustitutoria. Por último intervendría el señor Mombiela, el cual pedía incluir en la composición del Ayuntamiento no solo al síndico procurador, sino al síndico personero, cuestión que no prosperó, ya que el artículo fue aprobado de acuerdo con el proyecto, sin introducir modificaciones.

El artículo siguiente, 308 del Proyecto, 310 del Texto constitucional, que es otro de los más importantes, trata de establecer ayuntamientos en los pueblos que no los hubiere y resultase conveniente su existencia, siendo, en todo caso obligatorio a partir de las mil almas, bien en el pueblo, bien su comarca. Y aquí nos encontramos con otro problema aún no resuelto: la ignorancia sobre el número de ayuntamientos existentes a partir de la Constitución de 1812 y en sus años inmediatos, sobre todo en el trienio liberal e incluso hasta mediados del siglo XIX. Hasta ahora no ha podido ser establecido el dato ya no sólo con rigor, sino con aproximación ³⁹.

Su discusión tuvo lugar el mismo día 10 de enero. Intervinieron los diputados Aner, Isidoro Martínez, Argüelles, Bernardo Martínez, Arispe, Lera, García Herreros y Garoz. En las Actas de la Comisión el artículo fue incluido a propuesta de los diputados americanos por el problema de las distancias de aquellas provincias y el trastorno de largos desplazamientos a la sede del Cabildo o Concejo para resolver cualquier asunto. Tal cuestión también sería argumenta-

³⁸ *Ibidem*, pp. 2590-2591.

³⁹ V. ORDUÑA REBOLLO, E., *Antecedentes poblacionales en los inicios del municipio constitucional*, Madrid, «REALA», núm. 233, enero-marzo 1987, pp. 85-97.

da después por los diputados peninsulares, abundando en las mismas razones.

En general, los diputados eran partidarios de implantar ayuntamientos en todos los pueblos, incluso menores de 1.000 habitantes. El señor Aner recordaba que «las leyes llaman pueblo al que tenga 26 o 278 familias» (calculando a cuatro miembros cada unidad familiar), por tanto, era preciso no poner cortapisas a la creación de ayuntamientos. Ahora bien, dos van a ser las dificultades que señalaron varios diputados: primero escasez de medios económicos para que los pueblos con menos de 1.000 habitantes pudiesen mantener lo que en términos de nuestros días denominaríamos «servicios mínimos», entre los que figuraba la retribución al escribano, limpieza y aseo del pueblo, etc.

En segundo lugar, los problemas que se plantearían con los términos pertenecientes a los pueblos mayores, e incluso a las capitales, con los consiguientes perjuicios y resistencias a tal situación, así como el caso de pueblos edificados en terrenos particulares. Contestó Argüelles en nombre de la Comisión, exponiendo que no eran lo mismo los ayuntamientos elegidos que se preveía en el texto constitucional, con los que habían existido hasta entonces compuestos por miembros de juro de heredad. Los nuevos ayuntamientos defenderían la prosperidad de sus pueblos y los sacrificios momentáneos que tuviesen que hacer se verían compensados por los beneficios y sobre todo por la utilidad que obtendrían en el futuro.

Otra posibilidad consistía en mantener el término, pero dividir las jurisdicciones, situación que no era admisible y sería rechazada. En definitiva, salvando las dudas sobre la supervivencia económica del Ayuntamiento y las dificultades a la hora de adjudicar términos, pues forzosa-mente habría de ser a expensas de otro existente. La opinión mayoritaria era favorable a la creación y extensión de ayuntamientos supliendo a los señoríos, lo que finalmente supondría que el artículo fuese aprobado en su versión original ⁴⁰.

⁴⁰ V. «DSC», Sesión de 10 de enero de 1812, pp. 2591-2593.

El artículo 312 (310 del Proyecto), determinaba la elección de «los alcaldes, regidores y procuradores síndicos en los pueblos» y el cese de «los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación», aunque la redacción primitiva, sin variar el sentido, era más escueta y menos minuciosa. De cualquier forma se trataba de un precepto básico para acabar con uno de los abusos más notorios de la sociedad estatal: la venta de oficios. Creemos que este artículo fue el que supuso la mayor ruptura con el Antiguo Régimen, asimilando los principios de igualdad y unidad ⁴¹.

En el debate, los diputados se mostraron fervientes partidarios de acabar con aquella situación, hasta el extremo de que los que tenían algún título de regidor perpetuo renunciaron allí mismo a sus privilegios sin condiciones. En este sentido fue ejemplar la actitud del conde de Toreno, el cual dio además una explicación sobre los abusos, porque:

«no hay duda de que los regidores perpetuos, vinculándose en las familias tales empleos, venían a tener una preponderancia muy perjudicial. Muchos vendían estos títulos o los hacía servir por sus mayordomos. ¿Que resultaba de aquí? Que estos dueños y propietarios con todo el orgullo de la nobleza, sin tener quizá su educación, hacían del regimiento un monopolio con que cargaban al pueblo. Yo hablo en esto con imparcialidad; y pues soy regidor de varios pueblos, apruebo y apoyo que se extingan semejantes títulos».

En el mismo sentido se manifestó el señor Luján, el cual tenía dos títulos de regidor perpetuo y renunció a ellos sin exigir «remuneración y recompensa alguna», pues aunque el señor Ostolaza expresó su acuerdo con la medida, pidió que al igual que se había hecho con el caso de los señoríos, se indemnizase a los regidores perpetuos.

Sólo un diputado, el señor Larrazábal, defendió en aras de la continuidad municipal la pervivencia de una tercera parte de los regidores perpetuos en los ayuntamientos. El

⁴¹ V. CLAVERO, B., *Propiedad feudal en Castilla (1369-1836)*, Madrid, 1973. ARTOLA, M., *La Burguesía revolucionaria...*, op. cit.

conde de Toreno, que en este asunto actuó con gran patriotismo y generosidad, como indicamos anteriormente, respondió que no era preciso, pues los regidores se mudarían por mitades cada año, y que «la otra mitad queda para dar idea a los que entren en los asuntos concejiles que se estén tratando». El señor Argüelles haría causa común, ya que él había tenido «la fortuna de haber nacido en un pueblo en que estos oficios son redimibles desde el escribano hata el juez». Finalmente, el problema de la abstención electoral fue abordado por el marqués de Villafranca, con la propuesta de que el voto fuese obligatorio, para evitar que se reuniesen en una sola parte de los vecinos y realizasen las elecciones sin la formalidad requerida ⁴².

La elección de alcaldes se regulaba por un procedimiento indirecto, siendo renovables cada año, entre los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, mayores de veinticinco años, con cinco de vecindad y excluyendo a los funcionarios de nombramiento real, mientras se encontrasen en activo. Todo ello de acuerdo con el procedimiento citado por Toreno en el debate expresado anteriormente y que se recogió en los artículos siguientes ⁴³.

C) La pervivencia del Concejo Abierto

Como sistema de gobierno municipal, el Concejo Abierto no aparece en la Constitución gaditana y aunque sus redactores conocían su existencia, como lo expresan en el Discurso preliminar, se referían a él como a una institución más bien pretérita, aunque es evidente que siguió existiendo, limitada geográficamente a determinadas comarcas rurales. Tampoco se prohibió su existencia en el Texto constitucional, y en tal sentido deduce GARCÍA ALVAREZ al comentar el artículo 310, que en todos los lugares que no reuniesen las condiciones previstas en dicho artículo (los lugares de 1.000 almas, o donde no los hubiese y conviniere

⁴² V. «DSC», Sesión del día 10 de enero de 1812, pp. 2593-2595.

⁴³ *Ibidem*, pp. 2595-2597 y núm. 465 de 11 de enero de 1812, pp. 2600-2603.

su existencia), seguirían gobernándose con sus instituciones consuetudinarias ⁴⁴.

Tal aspecto podría interpretarse como una ruptura del uniformismo que preside la Constitución de 1812, amparado en el artículo 310, cuestionado por GARCÍA FERNÁNDEZ, que también ha puesto en duda la interpretación unitaria de POSADA sobre el artículo 11. Este autor, y así cabe interpretarse en una lectura sosegada de los debates, atribuye al pensamiento de Toreno y Argüelles la creación de una doctrina centralizadora, que conducirá al uniformismo plasmado de forma indudable en la Instrucción de 1813, donde no se prevé otra forma de organización municipal que el Ayuntamiento ⁴⁵.

Por eso en los lugares donde la práctica del Concejo Abierto era habitual, como en Galicia, Asturias, Cantabria, León, Burgos, Alava, Navarra, Lérida, Gerona, etc., la formación de los ayuntamientos constitucionales en los primeros períodos de libertades, encontraron serias dificultades por el rechazo a este uniformismo, como ha estudiado Concepción CASTRO ⁴⁶, o el caso de Navarra, cuya organización política pugna con el unitarismo de los ayuntamientos ⁴⁷.

Tampoco podemos equiparar a una reunión de Concejo Abierto la previsión electoral de los cargos municipales, fijada como en el Antiguo Régimen en diciembre de cada año. Además no olvidemos que el sistema propuesto era una elección indirecta para nombrar electores que a su vez eran los que «a pluralidad absoluta de votos» elegían a alcaldes, regidores y demás cargos municipales.

⁴⁴ V. GARCÍA ALVAREZ, M. B., *El Concejo abierto en la legislación española. A propósito de la democracia directa*, Madrid, «Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense», núm. 53, 1978, p. 76.

⁴⁵ V. GARCÍA FERNÁNDEZ, J., *El origen del Municipio Constitucional*, Madrid, IEAL, 1983, p. 284.

⁴⁶ V. CASTRO, C., *La revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid, Alianza, 1979, pp. 64-66.

⁴⁷ V. MINA APAT, M. C., *Fueros y revolución liberal en Navarra*, Madrid, Alianza, 1981, pp. 62-73.

Tal ignorancia del Concejo Abierto se sucederá en las Constituciones del siglo XIX y en la legislación municipal emanada de ella. Pero el Concejo Abierto seguirá funcionando, relegado en aldeas y pueblos, a pesar de todas las vicisitudes ⁴⁸.

CAPITULO VIII

LA RECUPERACION DEL CONCEJO ABIERTO
EN EL SIGLO XIX

A principios del siglo XIX, algunos intelectuales y políticos, que figuraron muy próximos a la obra de los doceañistas y después conectaron con las corrientes románticas, pusieron de moda el conocimiento medieval de Castilla y León, estudiando sus tradiciones, costumbres, legislación y principalmente el origen e historia de sus ciudades, villas y aldeas.

En el terreno literario se cultivó el tema con gran profusión. Así QUINTANA, pese a la influencia francesa en su obra, ante la guerra contra Napoleón, evolucionó hacia posturas patrióticas con sus *Poesías y España Libre*, convirtiendo a don Pelayo, Padilla, Guzmán el Bueno y otros personajes en los héroes a imitar ¹. MARTÍNEZ DE LA ROSA publicó en 1812 *La viuda de Padilla*, drama que glorifica al comunero, como un héroe nacional. Puede calificarse como de un manifiesto liberal en favor de las Comunidades, al igual que el *Lanuza* del DUQUE DE RIVAS, de los que no hay que olvidar que junto a ALCALÁ GALIANO militaban en las filas de los liberales, afiliados a la masonería ². Sin olvidar al ya mencionado DUQUE DE RIVAS, ESPRONCEDA y otros ilustres autores que se inspi-

¹ V. DEROZIER, A., *Manuel José Quintana y el nacimiento del liberalismo en España*, Madrid, Ediciones Turner, 1978. Las obras a que nos referimos son: *Vidas de españoles célebres*, Madrid, Imprenta Real-Miguel de Burgos, 1807, 1830, 1833, 3 volúmenes, volumen I (El Cid Campeador, Guzmán el Bueno, Roger de Lauria, El Príncipe de Viana, El Gran Capitán), volumen II (Vasco Núñez de Balboa, Francisco Pizarro), volumen III (Don Alvaro de Luna, Fray Bartolomé de las Casas), *Poesías Patrióticas*, Madrid, Imprenta Real, 1808, 55 pp. Posteriormente, fueron editadas en sucesivas ocasiones, la más reciente en 1946 en la Biblioteca de Autores Españoles.

² V. ZAVALA, I. M., *La literatura: Romanticismo y costumbrismo*, en «Historia de España. Menéndez Pidal», Madrid, 1989, volumen XXXV-II, p. 55.

⁴⁸ V. ORDUÑA REBOLLO, E., *La evolución del Concejo Abierto y su reconocimiento constitucional*, Madrid, «REALA», núm. 237, enero-marzo 1988, pp. 827-851.

raron en temas castellanoleoneses, como el romántico de la tierra GIL Y CARRASCO, que escribió en 1844 la mejor novela histórica regional: *El señor de Bemibre*.

Pero no es la literatura nuestro objetivo. En los ambientes jurídicos e históricos también se puso de moda el interés por las instituciones castellanas, estimulados, sin duda, por estudios sobre el pasado histórico de las libertades municipales. Incluso Agustín de ARGÜELLES, razonó sobre ellas al estimar su importancia para disponer de un gobierno moderado y un Estado libre, planteamientos en los que quizá estaba presente la influencia de MONTESQUIEU, GUIZOT y MARTÍNEZ MARINA ³.

Esta corriente fue consolidándose a lo largo de todo el siglo y lo que empezó por el estudio, más o menos erudito del municipio medieval, pronto se convirtió en una revisión histórica con rigor, que cuajó en la obra de HINOJOSA, ya en las postrimerías del siglo y a principios del actual. En este proceso la figura del Concejo Abierto salió de nuevo a la luz, primero tímidamente reducido a un testimonio histórico y finalmente se divulgó que en los municipios rurales de determinadas regiones de España, los acuerdos locales se tomaban en Asamblea General de todos los vecinos, reunidos a toque de campana los domingos a mediodía. En consecuencia vamos a desarrollar nuestra revisión teniendo en cuenta las aportaciones eruditas y científicas de cuatro tratadistas del siglo XIX, que contribuyeron eficazmente, desde posicionamientos distintos, a recuperar la figura del Concejo Abierto.

A) Martínez Marina y su conocimiento del Concejo Abierto

Por Real Orden de 6 de mayo de 1798, se mandó a la Real Academia de la Historia «que salgan a la luz pública los más preciosos monumentos de su historia», con especial

³ V. NEGRO PAVÓN, D., *El pensamiento político*, en «Historia de España. Menéndez Pidal», Madrid, Espasa Calpe, 1990, volumen XXXV, 1, p. 538.

atención a la obra legislativa de Alfonso X. El primer objetivo fue reeditar las Partidas para lo cual la iglesia metropolitana de Toledo y el monasterio de El Escorial remitieron a la Academia todos los códigos referentes al asunto.

En 1801 MARTÍNEZ MARINA fue nombrado director de la Academia e inmediatamente creó una Comisión de trabajo formada por Joaquín Traggia, Isidoro Bosarte, Vicente González Arnao y Manuel Abella que reconocieron los códigos, hicieron copias de los válidos, cotejaron las múltiples versiones y al fin se concluyó el trabajo con la impresión de la nueva edición de las *Siete Partidas de la Academia* ⁴. Este trabajo, en el que colaboraron otras personas como don Antonio de Siles o el padre Liciano Sáez, supuso la incorporación a la Academia de numerosos Fueros y textos locales, a los que se unirían los ya existentes en su archivo y en estas fuentes es donde MARTÍNEZ MARINA obtiene su principal inspiración para ir profundizando en el asunto y convertirlo en base de su obra, como él mismo indica:

«... La colección de casi todos los Fueros municipales, que anticipadamente y por espacio de muchos años me había ocupado en redactar» ⁵.

De acuerdo con el concepto político de la época MARTÍNEZ MARINA era un liberal moderado, que a veces incorporó a su pensamiento planteamientos tradicionalistas. Su amplia capacidad para la investigación histórica, le permitía conocer las instituciones antiguas de nuestro país con bastante aproximación. Razones por las que trató de buscar las raíces y los vestigios de las libertades en el pasado nacional ⁶. Por su condición y su obra, MARTÍNEZ MARINA representa a la corriente de políticos liberales moderados, surgidos de las Cortes gaditanas, a los que aglutinaba

⁴ V. MARTÍNEZ MARINA, F., *Ensayo crítico sobre la legislación y principales cuerpos legales de los reinos de León y Castilla*, 2.ª edición, Madrid, imp. de E. Aguado, volumen I, p. 15.

⁵ *Ibidem*, p. 16.

⁶ V. NEGRO PAVÓN, D., *El pensamiento político...*, op. cit., p. 547.

el deseo de restaurar la tradición española de libertades, entre ellas las locales, interrumpidas por el absolutismo ⁷.

La influencia de MARTÍNEZ MARINA en la historiografía jurídica española se mantiene con las oscilaciones propias del entorno político que discurre entre los períodos constitucionales y reaccionarios. Esta influencia no se ciñe exclusivamente al ámbito parlamentario, reflejado en su *Teoría de las Cortes*, sino también en el Derecho político y en el territorial, que desde 1808 contaba con su *Ensayo histórico-crítico*, reeditado en 1834, un año después de su fallecimiento ⁸.

El interés por el estudio de los derechos locales, surgió de nuevo a partir de 1835, en lo que influyó también la paulatina recuperación de la normalidad constitucional y la nueva remesa de Fueros, cartas pueblas y otros documentos municipales, llegados a la Academia de Historia, procedentes de los conventos y monasterios desamortizados, entre ellos algunos de singular importancia para conocer la vida local en los orígenes del municipio castellano.

Por todo ello, los temas municipales aparecen reiteradamente a lo largo de la obra de MARTÍNEZ MARINA e incluso hace una mención al asunto de nuestro interés, cuando refiriéndose al procedimiento de elaboración de los Fueros por los pueblos dice:

«Aunque villas y ciudades acostumbraban a establecer en Concejo Abierto Ordenanzas municipales en aquellas materias de buen gobierno que no se oponían a las leyes del reino, o a derecho de tercero, como se advierte al fin de los Fueros de Zamora, de Madrid y otros; pero se hacían con orden expresa, ó por lo menos de consentimiento del monarca» ⁹.

⁷ *Ibidem*, p. 549.

⁸ V. MARAVALL, J. A., *Estudio preliminar a «Discurso sobre el origen de la Monarquía»*, Madrid, 1957, Instituto de Estudios Políticos, 1957. PÉREZ PRENDES, J. M., *Introducción a «Teoría de las Cortes»*, Madrid, Editoría Nacional, 1979. ALBERTI, J., *Martínez Marina. Derecho Político*, Oviedo, 1980.

⁹ MARTÍNEZ MARINA, F., *Ensayo...*, *op. cit.*, p. 67. Téngase en cuenta que en esta ocasión se está refiriendo al Fuero, no a lo que conocemos como Ordenanza municipal, aunque posteriormente éstas fuesen aprobadas en Concejo Abierto, como hemos visto en los capítulos anteriores.

Significativa afirmación en boca de un doceañista, pues aunque, como vimos en el capítulo anterior, el concepto Concejo Abierto desapareció de la terminología legal durante prácticamente todo el siglo, no fue así en la obra doctrinal más trascendente del momento, razón por la que hemos considerado el inicio de la recuperación y el reconocimiento de una institución que perduraba, pese al olvido oficial.

B) Muñoz y Romero y la edición de los Fueros

Podemos considerar a Tomás MUÑOZ Y ROMERO como sucesor de MARINA en el ámbito de la investigación histórica de los derechos locales. MARINA desarrolló la afición de MUÑOZ Y ROMERO por esta clase de estudios, reconociendo la primacía de «las ordenanzas y leyes de los comunes o Fueros municipales», sobre el protagonismo de las Cortes, respecto a su influencia en las costumbres nacionales y en el Derecho español antiguo ¹⁰. En uno de sus primeros trabajos MUÑOZ Y ROMERO señaló la necesidad de publicar los Fueros municipales y cartas pueblas, recogiendo las peticiones ya antiguas realizadas en ese sentido por eruditos como Burriel, Sarmiento o Campomanes. Pensaba que además de la importancia que se deducía para la investigación histórica, el análisis y edición de aquella documentación arrojaría luz sobre la cultura y civilización de nuestro pueblo, pues: «España debe al régimen foral el haber excedido en la Edad Media, a las demás naciones de Europa en la perfección de su Estado social y político» ¹¹. Y efectivamente en los textos del Derecho foral español se encontraba el mejor instrumento para conocer el período comprendido entre la reconquista y el inicio de la repoblación hasta finales del siglo XIV.

MUÑOZ Y ROMERO se quejaba en 1847 de que la publicación de aquellos textos no se hubiese hecho a principios de

¹⁰ V. MUÑOZ Y ROMERO, T., *Colección de fueros municipales y cartas pueblas de los reinos de Castilla, León, Aragón y Navarra*, Madrid, Alonso, 1847, volumen I, p. 4.

¹¹ *Ibidem*, p. 3.

siglo, porque además de la existencia de numerosas personas con afición y gran conocimiento de los temas «no tendríamos que lamentar ahora la pérdida de importantes documentos, de archivos saqueados y quemados por los franceses en la guerra de la independencia, o por nosotros mismos en nuestras discordias civiles»¹².

A estas causas debemos añadir el defectuoso procedimiento con que se suprimieron los conventos y monasterios, ocasionando la desaparición de muchos documentos. La razón es que éstos se depositaron al principio en las oficinas provinciales de Amortización, donde estaban mal conservados y en desorden por lo que era frecuente su pérdida. MUÑOZ Y ROMERO clamó por su entrega a las bibliotecas, Comisiones de Monumentos o Academias, conservando sólo en la Dirección de Amortización los documentos que hiciesen referencia a derechos o censos y los concernientes a las propiedades, «pero los códigos, cartularios o tumbos antiguos y los documentos puramente históricos o literarios ¿con qué justicia se retienen?»¹³.

Coherente con sus planteamientos y estudios, publicó la *Colección de Fueros y Cartas pueblas*, reuniendo, no sólo los textos inéditos, sino los que habían visto la luz hasta entonces en diversas obras. Pese a la importancia de la empresa, reconocía en la *Advertencia inicial*, que era trabajo superior a sus fuerzas, aunque en principio afirmaba contar con los ánimos de personas ilustres y la «protección particular del gobierno, que ha empezado por mandar se nos franqueen los archivos y monumentos públicos»¹⁴, sin embargo concluye diciendo que no encontró quien le ayudase en su ingrata tarea¹⁵.

La figura del municipio medieval está presente en toda su obra, aunque lo identifica con el romano, conservado en el período visigodo, y aparecido de nuevo en el siglo x en el reino de León y en el condado de Castilla. Pero a la luz de

¹² *Ibidem*, p. 5.

¹³ *Ibidem*, p. 5.

¹⁴ *Ibidem*, p. 5.

¹⁵ *Ibidem*, p. 7.



las actuales investigaciones quizá esté más próximo a la realidad, cuando estudia la condición de las personas en los primeros años de la reconquista, atribuyendo mayoritariamente a los repobladores de la Extremadura, la condición de siervos o colonos fugitivos, en una palabra individuos marginales que no dudaban en instalarse en las villas fronterizas expuestos a todo durante largos años, a cambio de obtener la condición de hombre libre.

Apreció la importancia de los Fueros de los demás reinos históricos peninsulares, atribuyendo incluso mayor antigüedad y grado de perfección a los de Aragón sobre los de Castilla, rectificando a MARINA por atribuir como inédito el Fuero de Cuenca de Alfonso VIII, que en realidad correspondía al que dio Alfonso II de Aragón a la ciudad de Teruel, algunos años antes¹⁶.

La fórmula jurídico-territorial para el asentamiento de aquellos repobladores fue la creación de concejos y municipios, que con el tiempo adquirirían una fuerza decisiva en los asuntos del reino. Pero en aquellos años tempranos, como afirma MUÑOZ Y ROMERO, «A todos los pobladores daban tierras para labrar, a todos hacían vecinos y a todos daban intervención en los negocios del concejo»¹⁷. Con lo que ya tenemos un reconocimiento de la participación de todos los vecinos en el gobierno local.

De nuevo volvió MUÑOZ Y ROMERO a estudiar la figura del Concejo Abierto en su discurso de recepción pública en la Real Academia de la Historia el 5 de febrero de 1860, que versó también sobre el tema de la repoblación y la condición social de las clases inferiores¹⁸.

¹⁶ *Ibidem*, p. 4.

¹⁷ V. MUÑOZ Y ROMERO, T., *Del Estado de las personas en los reinos de Asturias y de León en los primeros siglos posteriores a la invasión de los árabes*, 2.^a edición, Madrid, imp. de G. Hernando, 1883, p. 99. Esta situación no se producía cuando los municipios se encontraban en el corazón del reino, por el contrario los siervos eran tratados con todo rigor y si se producían huidas solían ser devueltos a sus dueños, como recoge el Fuero de León (Ley XXII).

¹⁸ V. MUÑOZ Y ROMERO, T., *El origen de la población de los reinos cristianos de la Península, el estado de las tierras, la condición social de las clases*

C) El rechazo de Colmeiro

El gallego don Manuel COLMEIRO, opositó en 1847 simultáneamente, con éxito, a las cátedras de Economía política de Santiago y Derecho político y administrativo de la Universidad Central. Había nacido en 1818 en Santiago de Compostela, por lo que podemos considerarle coetáneo de MUÑOZ Y ROMERO. En Madrid desarrolló el resto de su actividad académica hasta la jubilación en 1881. Decano de la Facultad de Derecho en 1871, inspector general de Instrucción Pública en 1874, miembro de la Real Academia de la Historia desde 1857 y académico de número en la de Ciencias Morales y Políticas, también el mismo año.

Aunque rechazó el ejercicio de la política no estuvo alejado de la misma, pues fue elegido diputado a Cortes por Pontevedra en 1866, senador por la misma provincia en 1871, de nuevo en 1879 y vitalicio desde 1881. También sería consejero de Estado ¹⁹.

Su aportación doctrinal, como catedrático de Economía Política, fue de alta estima para su época ²⁰, y la perspectiva economicista siempre estaría presente en su actividad *ius publicista*, así como los enfoques históricos realizados en la parte más importante de su obra, que culminaría con un amplio estudio sobre las Cortes de los antiguos reinos de León

inferiores, la Nobleza y las Instituciones Generales y Locales, Madrid, Academia de la Historia, 1860, 98 pp. También fue autor de un: *Diccionario bibliográfico histórico de antiguos reinos, provincias, ciudades, villas, iglesias y santuarios de España*, Madrid, 1858, 329 pp. Obra premiada por la Biblioteca Nacional en dicho año.

¹⁹ V. SALVA, M., *Necrología del Excmo. Sr. don Manuel Colmeiro... por...*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1899, p. 9. Le atribuye el rechazo de cargos políticos como el de gobernador civil, pero no compartimos su criterio de que sólo desarrolló actividad docente o científica. Muestra de ello son los puestos desempeñados en el ejecutivo y su actividad parlamentaria.

²⁰ V. COLMEIRO, M., *Tratado elemental de economía política ecléctica*, Madrid, 1845, 2 volúmenes. *Historia de la Economía Política de España*, Madrid, 1863, 2 volúmenes. *Biblioteca de los economistas españoles de los siglos XVI, XVII y XVIII*, Madrid, 1880. *Políticos y arbitristas españoles en los siglos XVI y XVII*, Madrid, 1857. *Principios de Economía política*, Madrid, 1865.

y Castilla, iniciado en 1863 y concluido veinte años más tarde ²¹.

COLMEIRO superó las convulsiones políticas de su época, muy alterada por cierto, donde incluso los cambios de régimen se sucedieron con frecuencia. La habilidad y prestigio del catedrático gallego le dejaron a salvo de tales oscilaciones y de una u otra forma siempre mantuvo una situación respetada. Se le ha considerado como un librecambista, al lado de «figuras de primera magnitud en la escena política nacional, como José Echegaray, Segismundo Moret, Emilio Castelar, Laureano Figuerola, Gumersindo de Azcárate» ²². Enmarcado como liberal ²³, muy tempranamente emitió su opinión sobre política municipal en un momento que la misma era muy activa y desarrollaba un protagonismo considerable ²⁴. Concebía el Estado dentro del modelo centralista y unitario, por considerarlo el más eficaz para el servicio público. Y tales principios están contenidos en toda su obra político-administrativa ²⁵.

Le obsesionó la penetración de la política en la administración, considerándolo muy grave y a cuya causa atribuía que durante el sexenio «experimentó nuestro Derecho público una revolución verdadera en vez de una prudente reforma» ²⁶. Negaba a los Ayuntamientos carácter político, pues esta condición se conceptuaba como general y lo general compete al gobierno; en consecuencia el carácter de los

²¹ V. COLMEIRO, M., *Cortes de los antiguos reyes de León y Castilla*, Madrid, Real Academia de la Historia, 1883, 2 volúmenes.

²² V. TORTELLA, G., *La Economía española, 1830-1900*, en «Historia de España. Tuñón de Lara», Barcelona, Labor, 1983, volumen 8, p. 152.

²³ V. ANES, G., *Nota preliminar y bibliográfica*, en «Historia de la economía política en España», Madrid, 1965, volumen I, p. 21.

²⁴ V. COLMEIRO, M., *Examen crítico del manifiesto del Ayuntamiento constitucional de Santiago en 1841*, Santiago, 1842.

²⁵ V. COLMEIRO, M., *Derecho administrativo español*, Madrid, 1850, 2 volúmenes (3 ediciones: 1865, 1869 y 1876). *Manual de Derecho político*, 1852. *De la Constitución y Gobierno de los reinos de León y Castilla*, Madrid, 1855, 2 volúmenes. *Elementos de Derecho político y administrativo de España*, Madrid, 1858 (7 ediciones hasta 1887). *Curso de Derecho político según la historia de León y Castilla*, Madrid, 1873.

²⁶ V. COLMEIRO, M., *Derecho administrativo...*, op. cit., 4.ª edición, Madrid, 1876, volumen I, p. V.

Ayuntamientos: «es y debe ser esencialmente administrativo»²⁷; por tanto, el legislador sólo podía otorgar a los pueblos la libertad compatible con el principio de la unidad nacional y a las corporaciones las atribuciones conciliables con la autoridad superior y la responsabilidad efectiva del gobierno.

Este pensamiento se reflejó en los textos legales de régimen local de la época, pues no olvidemos que incluso el de 1869, ofrecía unas cotas de autonomía realmente escasas. Su identificación con la ideología municipalista de la segunda mitad del siglo pasado, se reitera en sucesivas ocasiones y siempre que se aproxima a los aledaños de un posible autogobierno, lo rechaza porque no admitía el principio de que el Municipio era un individuo como otro cualquiera, manifestándose favorable al intervencionismo en la Administración Local, aunque matizaba: «sin centralizarla», porque de esa manera el todopoderoso «Estado salva los intereses permanentes de una persona moral que forma parte integrante del Estado»²⁸.

COLMEIRO dedicó una importante parcela de su actividad a investigar el pasado histórico de las instituciones españolas, entre ellas el Municipio y por tanto el Concejo Abierto, contribuyendo a sacar a la luz tales figuras y cumpliendo un destacado papel, dado su prestigio como administrativista, aunque como veremos no daba ningún valor por su vigencia y posibilidades de continuidad. Es más, siempre que surgía la ocasión, se mostraba contrario a cualquier atisbo de pervivencia de la Asamblea Vecinal.

Siguió la pauta de las investigaciones abiertas por MUÑOZ Y ROMERO, utilizando los textos sistematizados y recopilados por éste, aunque no fue generoso en su cita y recuerdo con él. Pero ello no es óbice para que lo consideremos como el primer administrativista moderno que estudió la figura del Concejo Abierto con criterios históricos basados en el uso y consulta de documentos. Por esta cualidad hemos de reconocer su papel en la recuperación de la institu-

²⁷ *Ibidem*, p. 250.

²⁸ *Ibidem*, p. 251.

ción, aunque en este caso sólo fuese desde la perspectiva histórica.

Criticó a MARINA su «ciega pasión por las libertades de Castilla», cuando éste utilizaba los documentos y fuentes antiguas para probar y avalar las bondades de la Constitución de 1812. No obstante reconocía su erudición y mérito al haber señalado el uso de las fuentes archivísticas como sistema válido para investigar el pasado histórico español y «purgarle de los vicios que pasan por virtudes en la imaginación del vulgo»²⁹. No es tan misericorde con los otros historiadores más o menos contemporáneos suyos que estudiaron el tema, como SEMPERE, MORÁN, TAPIA, LAFUENTE, etc., a los cuales tachó de superficiales, próximos a la divulgación, generalizadores y carentes de interés por el estudio detallado de las instituciones³⁰.

Para COLMEIRO el municipio medieval era una continuación del municipio romano, conservado por los visigodos y que «renació después de la invasión de los sarracenos como una necesidad de los tiempos y una antigua costumbre», argumenta además que la aparición de los Concejos, como institución poderosa y organizada en el reinado de Alfonso V, suponía una prueba más de que «venían de lejos»³¹.

La palabra «renació» nos evita entrar en la polémica de la continuidad del municipio visigodo en los primeros años de la invasión árabe. No es posible pensar en la pervivencia de instituciones anteriores romanas o visigodas en los siglos IX o siguientes. Curándose en salud el propio COLMEIRO, señala que en este «restablecimiento» se cambió el nombre y «aun la forma en el *Concillium* de la Edad Media»³².

²⁹ V. COLMEIRO, M., *De la constitución y del gobierno de los reinos de León y Castilla*, Madrid, Angel Calleja, 1855, volumen I, p. 131. Hacía la crítica por la magnificación de algunas antiguas cuestiones castellanas: la guerra de las Comunidades, el pendón de Castilla, etc.

³⁰ *Ibidem*, pp. VII-IX. Se refiere a las obras: SEMPERE, *Histoire des Cortes d'Espagne e Historia del Derecho español*. TAPIA, *Historia de la civilización española*. LAFUENTE: *Historia General de España*. DU-HAMEL, *Historia constitucional de la Monarquía española*.

³¹ V. COLMEIRO, M., *Elementos...*, op. cit., ed. 1870, p. 85.

³² *Ibidem*, p. 85.

Incluso en un estudio posterior analiza las diferencias entre el municipio visigodo y el castellano: el primero tenía más franquicias locales y un peso liviano en las cargas públicas, el segundo estaba obligado al sostenimiento de la monarquía y a organizar un servicio militar para su propia defensa y acompañar el Rey en sus guerras. Por el contrario el municipio visigodo era modesto, humilde, mientras que el Concejo alcanzó las más altas esferas del gobierno y llegó a ser un poder del Estado ³³.

Una institución del pasado, el *conventus publicus vecinorum*, mencionado en el *Forum Judicum*, sobrevivió dice COLMEIRO, a la primera época de la invasión árabe, aportando como prueba el reconocimiento y confirmación en el año 844 de un privilegio a la Ciudad de Barcelona, concedido por Carlos el Calvo ³⁴. No parece, según la historiografía actual, que este *conventus*, sea el equivalente al Concejo Abierto medieval, ya sea leonés, castellano, aragonés o catalán.

Del estudio de las fuentes publicadas por MUÑOZ Y ROMERO y otros eruditos anteriores, deduce la existencia de comunidades de *homines* desde principios del siglo IX, no bien definidas aún, que tomaron forma a partir de ese momento, denominándose en el siglo siguiente *Concillium*, lo que supondría la existencia de comunidades y concejos formados por la reunión de hombres libres, ligados entre sí por el vínculo de la repoblación y la emancipación progresiva de los siervos, que pasaban a incrementar la nómina de aquéllos, desempeñando un papel primordial en la repoblación por los riesgos que suponía vivir en los territorios fronterizos de las extremaduras, pero a la vez el concejo suponía un princi-

³³ *Ibidem*, p. 85. Se trata de una afirmación propia de nuestros días, pero difícilmente aplicable a los Concejos medievales, donde la existencia del Estado era aún una entelequia y nadie discute hoy la prelación del municipio respecto al Estado moderno. Más bien sí parece que los municipios castellanos constituyeron a través de los señoríos concejiles un verdadero poder autónomo con capacidad para hacer frente a la nobleza.

³⁴ V. COLMEIRO, M., *Curso de Derecho político...*, op. cit., p. 475. Toma la referencia de Flórez, *España sagrada*, tomo XXIX, apéndice IX y HERCULANO, *Historia de Portugal*, libro VIII, parte I, tomo IV, p. 33.

pio de seguridad «en la vida colectiva encomendaba a la asamblea común de los vecinos» ³⁵.

Ante la ausencia de una autoridad superior —una vez más COLMEIRO se lamenta por la falta de un «gobierno»—, los pueblos quedaron abandonados a su suerte, por lo que tuvieron que organizar no sólo su autodefensa y seguridad, sino la policía rural, la propiedad y los demás intereses comunes, por lo que «en defecto de libertad política, hubo libertades municipales» ³⁶.

Las definiciones de COLMEIRO sobre el Concejo Abierto, son en cierto sentido contradictorias con los actuales conceptos del mismo, incluso los contenidos en la legislación vigente, pero lo entendemos en un sentido puramente semántico, ya que sus contenidos son análogos. Define el *Concillium*, además de las reuniones eclesiásticas, como «el ayuntamiento de vecinos con el objeto de resolver algo importante al bien de la comunidad» ³⁷. Como se observa, utilizó el concepto «ayuntamiento» en el sentido de reunión de todos los vecinos, y aclara posteriormente:

«la junta de vecinos presididos por el estado de la justicia para ordenar el gobierno de la ciudad, era propiamente dicha el ayuntamiento; y el concejo la reunión de los que desempeñaban oficio o cargo de regimiento con los representantes de la clase de caballeros y ciudadanos» ³⁸.

En otra ocasión dirá:

«Concejo era la asamblea regular y permanente de los magistrados populares, fundada en el principio de la delegación o mandato y distinta del ayuntamiento o junta general de vecinos a que también solían llamar Concejo Abierto, porque todos tenían entrada en él a son de campana» ³⁹.

³⁵ V. COLMEIRO, M., *De la constitución...*, op. cit., volumen II, p. 145.

³⁶ V. COLMEIRO, M., *Curso de Derecho político...*, op. cit., p. 474. Evidentemente el concepto de libertad política aparece a fines del siglo XVIII y no es de aplicación al municipio medieval.

³⁷ V. COLMEIRO, M., *De la Constitución...*, op. cit., volumen II, p. 141.

³⁸ *Ibidem*, p. 146.

³⁹ V. COLMEIRO, M., *Derecho administrativo...*, op. cit., p. 245.

Como podemos apreciar en la actualidad los términos están exactamente invertidos.

Coincide con la mayoría de los autores en que la evolución del régimen municipal tuvo un carácter progresivo, pues «cuando la palabra *homines* que denota la vaga e indecisa comunidad de vecinos, cae en desuso reemplazada por concilio, asamblea regular y permanente que empieza a distinguirse y separarse del *omnis populus* y *populus universitatis*»⁴⁰. Sin embargo se hace difícil creer, a la luz de las actuales investigaciones, que existiera un germen de organización municipal, con anterioridad a la formación de la asamblea o el *Concillium*, pues elementos aislados difícilmente constituyen una entidad territorial y administrativa, si no se asocian previamente por alguna causa, máxime en tiempos difíciles de repoblación, inestabilidad de fronteras, etc.

Más acertado está, cuando afirma que «creciendo el vecindario, no fue posible el gobierno del pueblo por el pueblo; y entonces se organizó el concejo aceptando los vecinos el principio de la delegación o el mandato, lo cual no impedía que en ciertos casos se reuniera el pueblo para deliberar sobre un negocio de mayor importancia»⁴¹. Era el paso siguiente de la organización municipal: con el incremento de población, el alejamiento de la frontera y la creciente importancia del concejo, la asamblea de vecinos se vio obligada a nombrar magistrados en los cuales delegaron sus competencias, ostentadas hasta entonces por el *Concillium*. Pero también los Concejos guardaron sus precauciones, estipulando una y otra vez en sus Fueros, el nombramiento de magistrados propios, con exclusión de merinos o jueces reales que interfiriesen en su autonomía con intervencionismos propios del poder superior. A propósito de ello, COLMEIRO estima «que es la historia de todas las repúblicas, cuando pequeñas regidas por los ciudadanos y cuando mayores encomendadas a magistrados populares»⁴².

La prosperidad de los concejos fue un hecho constatado documentalmente, que se prolongó durante varios siglos. Los

⁴⁰ V. COLMEIRO, M., *Curso de Derecho político...*, op. cit., p. 474.

⁴¹ *Ibidem*, p. 474.

⁴² V. COLMEIRO, M., *De la Constitución...*, op. cit., p. 145.

abastos, la policía rural y urbana, la paz del mercado y diversos aspectos de las relaciones civiles ya estudiadas, eran atribuciones claramente locales. A mediados del siglo XII surgieron las milicias concejiles, cuya importancia atribuye COLMEIRO a la incorporación de nobles y vecinos ennoblecidos, como fuerza social integrante de la caballería, arma muy temida y superior a los peones y demás tropas de a pie. Ya hemos visto el papel de la caballería villana en los concejos y su actuación en la milicia local a las órdenes del Rey; no era preciso que fueran ciudadanos ennoblecidos, sino simplemente vecinos con medios para sufragarse un caballo y su equipo bélico, siendo el estado llano la masa más representativa de esta organización militar, independientemente de que formasen una oligarquía local, precisamente por su fuerza e importancia.

También COLMEIRO, atribuye el momento álgido de la influencia y prosperidad del Concejo a la entrada de los representantes de éste en las Cortes⁴³. Creemos que tal importancia fue sobrevalorada por los estudiosos de la primera mitad del siglo XIX y el administrativista gallego, pues el Municipio para aquel momento había entrado en decadencia perdiendo el carácter esencialmente democrático de la primitiva constitución de los concejos por la paulatina disminución de representatividad popular.

Las luchas internas y las pugnas entre los caballeros nobles y los ciudadanos, fueron para COLMEIRO las causas más importantes de la decadencia de los Concejos, aunque no ignora las, para nosotros, más graves y directas, como el monopolio de las oligarquías locales de los oficios municipales, el intervencionismo real o la venta de dichos oficios. Pero se detecta que era un hombre preocupado siempre por el orden y el principio de autoridad:

«La historia de los concejos debería ser una enseñanza provechosa a los ilusos que no comprenden cómo los extremos de la libertad dan motivo o pretexto a los gobiernos para reprimirla o sofocarla; de modo que según enseña la

⁴³ *Ibidem*, p. 151.

experiencia, el mayor enemigo de la libertad, es la libertad misma, si los hombres no usan de ella con moderación y templanza»⁴⁴.

Con la inspiración de estos principios, que hoy definiríamos como autoritarios, pero que en el último tercio del siglo pasado eran frecuentes entre los políticos, incluso los liberales —quedaban muy lejos los tiempos de Espartero—, COLMEIRO atribuye a las algaradas y desórdenes producidos en las asambleas de vecinos, el fin de las mismas:

«Consecuencia del principio popular era que se celebrasen ayuntamientos o juntas generales de vecinos para deliberar sobre los negocios graves de la comunidad, como establecer Ordenanzas municipales, salir a campaña contra los moros o hacer elección de las personas hábiles y dignas de los cargos y oficios vacantes. Sucedió acudir a estas asambleas tanta multitud, que no podían los vecinos deliberar ni resolver nada por las discusiones y alborotos que se suscitaban; y si algo se acordaba un día por unos, otros deshacían lo hecho avivándose la discordia y promoviendo nuevos escándalos»⁴⁵.

Sin ignorar la existencia de alteraciones, reiteramos nuestra creencia de que fue un argumento utilizado para ejercer un mayor control sobre el Municipio, pues, incluso posteriormente, cuando se permitía la celebración de Concejos Abiertos, de los que se deducía un interés económico para la Corona, ya hemos visto las cautelas y reservas que se tomaban para garantizar el orden público. Por otro lado en las Ordenanzas municipales las llamadas al orden, a los buenos modales y a la corrección en las asambleas eran una rúbrica constante, con el fin de evitar incidentes.

Tampoco está acertado cuando refiriéndose a la resistencia de los Concejos a la entrada de los caballeros en su

⁴⁴ V. COLMEIRO, M., *Curso...*, op. cit., p. 491.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 491. Cita el caso de la ciudad de Murcia, que en un concejo general para hacer salidas contra los moros entraron tanta multitud de vecinos que no fue posible tomar un acuerdo por las discusiones y alborotos. Lo toma de CASCALES, *Discursos históricos de Murcia*, dics. V, capítulo XI.

seno y en la administración de sus intereses, atribuye a «esta libertad tempestuosa tan cercana a la anarquía», como la principal causa de la mengua de vigor y capacidad, hasta acabar, incluso, perdiendo los vecinos el derecho a elegir sus magistrados populares. Son manifestaciones poco admisibles en la actualidad, pues sin duda la principal causa de la pérdida de autonomía fue el intervencionismo real, como hemos visto anteriormente y al que en ocasiones alude.

En los planteamientos teórico-jurídicos de la polémica centralización o descentralización, adopta una postura que puede parecer más próxima a la neutralidad; de hecho critica igualmente la centralización que oprime la libertad individual y compromete la libertad política, como la descentralización excesiva. Tampoco atribuye el origen centralizador en la administración española a la influencia francesa de principios de siglo, sino a la tradición centralista e intervencionista ejercida sobre el Municipio desde los Reyes Católicos⁴⁶.

Pero en realidad se mostraba partidario de la existencia de un régimen homogéneo y un poder central, distinguiendo los conceptos unidad y centralización, produciéndose ésta, cuando además de la unidad del poder supremo de la subordinación a este principio de todas las partes del Estado, es el gobierno único depositario de la autoridad. Pensaba que el equilibrio ideal era una centralización en el orden político y una prudente descentralización en el administrativo⁴⁷.

Su reflexión sobre la autonomía municipal es igualmente negativa, pues opina que si la ley consagrarse dicha auto-

⁴⁶ V. COLMEIRO, M., *Derecho administrativo español...*, op. cit., p. 21 (ed. 1876).

⁴⁷ *Ibidem*, pp. 20 y 28. Estima que las regiones montañosas son favorables al desarrollo de las libertades municipales, pero su referencia no se concreta en Asturias, León o Santander, sino al País Vasco «cuyos fueros todavía en vigor acreditan cómo los montañeses resisten la unidad de la legislación y repugnan prestar la necesaria obediencia al poder central» (p. 27). Identifica fueros provinciales con municipales, quizá intencionadamente, pues téngase en cuenta la guerra civil que por entonces se desarrollaba en el norte.

nomía «en lugar de un solo estado soberano habría una multitud de repúblicas regidas por magistrados populares revestidos con un mandato que les daría derecho a una independencia absoluta», criterio que no coincidía con los de Azcárate y otros ilustres políticos y profesores de la época, defensores de tal principio, y continúa: «es obvio que cuanto más crezca la autonomía del Municipio, tanto más habrá de menguar la soberanía del Estado»⁴⁸.

Destacamos el interés que tiene la cuarta edición del *Tratado de Derecho administrativo*, aparecido en 1876, cuando todavía la Ley Municipal del 70 estaba en vigor, como advertía en el prólogo, pero la situación era de completa transitoriedad, causada por la que su contenido influyó en la legislación local posterior.

Continuó ignorando la existencia de municipios regidos por el sistema de Concejo Abierto, como ya habían señalado AZCÁRATE y COSTA entre otros. COLMEIRO no admite más que Ayuntamientos, a cuyo frente había un alcalde y los concejales previstos por la ley; aunque los municipios fuesen pequeños y el número de habitantes escaso, había que recurrir al procedimiento electoral, porque: «la comunidad no puede administrarse a sí misma, resucitando la costumbre del Concejo Abierto»⁴⁹.

Su repulsa hacia el sistema de asamblea se confirma al estudiar la organización de la Junta Municipal, prevista en el artículo 59 de la Ley Municipal de 1870, consistente en una asamblea formada por los miembros de la Corporación y un número triple de vocales asociados, elegidos por los contribuyentes del distrito, o en los pueblos menores de 800 habitantes constituida por todos los vecinos que figuran en la lista de contribuyentes por cualquier concepto⁵⁰. Estas Juntas Municipales le recordaban a COLMEIRO:

⁴⁸ *Ibidem*, p. 249.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 560.

⁵⁰ En la Ley Municipal de 1877, las Juntas se regulaban en los artículos 64 a 70. Se componía de los concejales e igual número de vocales asociados, designados por sorteo entre los contribuyentes. Tal figura fue muy criticada por MARTÍNEZ MARINA y los municipalistas posteriores.

«los antiguos Ayuntamientos, cuando para ordenar ciertos casos importantes al gobierno de los pueblos se acostumbraba a convocar al toque de campana todos los vecinos a Cabildo, y juntos con el estado de la justicia deliberaban y acordaban lo necesario al bien de la comunidad»⁵¹.

Hasta aquí se limita a exponer, según él, las coincidencias del Concejo Abierto medieval con la Junta municipal decimonónica, para a continuación exponer sus puntos de vista sobre el sistema, que no pueden resultar más peyorativos, aunque resumen perfectamente sus opiniones vertidas a lo largo de una prolífica obra:

«La costumbre no fue duradera, ni general ni provechosa. La forma del Concejo Abierto no sirvió para precaver o remediar los abusos, mostrando la experiencia que esta libertad tempestuosa los acrecentaba, pues si mal gobernaban los magistrados populares, mucho peor lo hacían las asambleas tumultuarias de los vecinos»⁵².

La primera frase del párrafo transcrito es inexacta, pues la costumbre se mantenía en el tiempo que lo escribía y se ha conservado hasta la actualidad; tampoco era privativo de la corona de Castilla, puesto que se celebraban en Aragón, Cataluña o Navarra. En cuanto a la falta de provecho, se contradice con su planteamiento de la progresiva fuerza de los municipios siglo XII, porque aún se celebraban asambleas populares. En cuanto al resto de lo afirmado, tiene todos los visos de apreciaciones personales, donde el rigor histórico no es precisamente la cualidad más destacable.

Aunque su identificación de la Junta municipal con el Concejo Abierto no se ciñe a la realidad histórica, aprovecho la ocasión para alegar que el sufragio universal bastaba para constituir un Municipio, incurriendo en una contradicción por no tener en cuenta, en esta ocasión, las corrupciones del sistema caciquil que hacían inoperante cualquier elección, como incluso él mismo reconocía en

⁵¹ V. COLMEIRO, M., *Derecho administrativo...*, op. cit., p. 260.

⁵² *Ibidem*.

otra, al tiempo que reiteraba las descalificaciones al sistema⁵³.

Pero la medida de su sentido sobre la representatividad democrática nos la facilita cuando refiriéndose a los que se excluían de la Junta, por carecer de cualquier tipo de bien, afirmaba que:

«Como quiera, nada hay más justo que excluir de la Junta a los no contribuyentes, pues quien nada paga, no tiene derecho a meter la mano en la bolsa de su vecino»⁵⁴.

Sorprende el léxico utilizado, que no responde al de un doctor profesor de cultura muy elevada. Su concepto censitario de la representatividad nos permite confirmar la actitud de COLMEIRO respecto a cuestiones como la democracia, el sufragio universal, la participación ciudadana, etc., y no sirve que se nos argumente que eran criterios y perspectivas de la época, ya que existían políticos y docentes que discrepaban en la tribuna y en la cátedra de estos planteamientos. Recordemos a los miembros de la Institución Libre de Enseñanza, Azcárate, Giner, etc., y un poco más tarde los regeneracionistas con Costa a la cabeza.

No obstante la enemistad de COLMEIRO hacia el gobierno local asambleario, Concejo Abierto, etc., o su interpretación de la historia del municipio no podemos desconocer sus aportaciones a la ciencia administrativa, con la seguridad de que su obra sirvió de acicate para que las investigaciones continuasen abriendo nuevos caminos y perspectivas para el estudio de las instituciones locales.

D) Martínez Sacristán y el conocimiento del Concejo Abierto

De don Antonio MARTÍNEZ SACRISTÁN, abogado de Madrid, sólo ha pasado a la posteridad un solo libro: *Muni-*

⁵³ *Ibidem*. Continúa, refiriéndose a las reuniones de las Juntas: «y sin reparar en mil dificultades que concurren en la práctica por la indiferencia de unos, la ignorancia de otros, el egoísmo, la discordia, el tiempo perdido en estériles discusiones, cuando no se allana y abrevia el camino salvando las apariencias...».

⁵⁴ *Ibidem*, p. 260.

cipalidades de Castilla y León, editado por primera vez en 1877⁵⁵. Esta ambiciosa obra recogió la historia del Municipio desde la época de Roma a la Restauración canovista; quedando dividida en cuatro períodos que condicionaron la existencia de los municipios: romano-visigodo, invasión árabe-reconquista, Austrias y Borbones, guerra de la independencia y constitucionalismo.

Aunque el autor no era un historiador, ni tampoco pretendió serlo, utilizó una metodología adecuada en sus investigaciones, consultando los textos de MUÑOZ Y ROMERO y otras series publicadas, como la *España Sagrada* de FLÓREZ y diversas historias locales como las de León (RISCO), Sevilla (ORTIZ DE ZÚÑIGA) y Segovia (COLMENARES); también habría que incluir la obra de MARINA y algunas de sus coetáneos, aunque fue parco en las citas. Con tal bagaje se presentó en su obra, ganándose un merecido puesto entre los historiadores del Derecho del último tercio del siglo XIX, pudiendo considerársele como un precursor de HINOJOSA⁵⁶.

MARTÍNEZ SACRISTÁN como liberal, comprometido con la causa de la libertad y la democracia, sin cortapisas ni adjetivos, ejerció una crítica sin paliativos hacia la monarquía de Isabel II, en contraste con la actitud de COLMEIRO con-temporizador con todos los sistemas y liberal sólo en lo económico.

En *Las Municipalidades*, al tiempo que revisó los estudios históricos sobre el Municipio realizados durante el siglo XIX, formula cuestiones que han pasado al estado actual del conocimiento sobre el mismo; como tal señalaremos la confirmación de su carácter novedoso en el proceso repoblador, sin conexión con las instituciones anteriores,

⁵⁵ V. MARTÍNEZ SACRISTÁN, A., *Municipalidades de Castilla y León. Estudio histórico-crítico*, Madrid, Imp. de Roxas, 1877 (2.ª edición, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1981, 555 pp., estudio preliminar de Alfonso María GUILARTE).

⁵⁶ Seguimos en esta parte el magnífico estudio preliminar a la segunda edición de Alfonso Guilarte Zapatero, pp. 9-44. Un detractor de la obra de SACRISTÁN lo tenemos en ALBI, *La crisis del municipalismo*, que considera *las municipalidades* como obra anticuada y poco rigurosa.

pues comentando el Fuero de León, indica que «sus disposiciones demuestran la transformación que se había verificado en la sociedad cristiana con respecto al reino visigótico y la existencia de instituciones desconocidas en los siglos anteriores a la reconquista»⁵⁷.

Reconoció la existencia dentro de los vecinos de clases sociales: los caballeros y los pecheros, diferencia que contrariaba el principio de igualdad civil, pues aunque las obligaciones tributarias de índole exclusivamente municipal no eximían a nadie, incluidos los clérigos, era evidente que la situación más privilegiada y ventajosa estaba de parte de los caballeros⁵⁸.

Consideraba SACRISTÁN que el mayor peligro para la autonomía municipal, no estuvo en causas accesorias, sino que se centró en la enajenación del dominio de la Corona en virtud de las donaciones reales a los nobles, caballeros, etc., con lo que se producía una regresión señorial, siempre temida y rechazada por los afectados, que perdían multitud de libertades políticas y civiles con dichas donaciones, practicadas frecuentemente por parte de los reyes.

Los concejos se opusieron siempre a las donaciones reales, incluso haciendo frente a los preceptores de la donación, por considerarla contraria al Fuero, plasmándose la resistencia institucional en las Cortes, a las cuales habían accedido los representantes municipales en el siglo XII⁵⁹. Este hecho fue realizado por los autores que comentamos en este período, como el más importante del poderío municipal, pero sin duda idealizaban unas cortes democráticas y populares, condiciones que desde luego no respondían a la realidad, con lo cual quedaba rebajada la trascendencia del acontecimiento, máxime cuando la representación local,

⁵⁷ V. MARTINEZ SACRISTÁN, A., *Las municipalidades...*, op. cit., p. 153.

⁵⁸ *Ibidem*, pp. 257 y ss. Describe con detalle el carácter militar de los caballeros villanos y su importancia en las acciones bélicas de la época.

⁵⁹ *Ibidem*, pp. 220 y 221. La primera prohibición de las donaciones reales fue conseguida por los municipios en las Cortes de 1295, pero fue transgredida una y otra vez por los monarcas, hasta la prohibición definitiva en las de Valladolid de 1442. Aunque entonces la venta de oficios sería el golpe de gracia definitivo para los municipios y su autonomía.

tampoco era ya democrática, sino extraída de las oligarquías municipales, por lo que parece excesiva la importancia de los concejos en las cortes, dada también por SACRISTÁN.

Definió el Concejo, como una «pequeña república regida por sus leyes propias y gobernada por sus magistrados particulares»⁶⁰, obligado a guardar lealtad, obediencia y vasallaje a la Corona. Su representación residía en la totalidad de los habitantes con derecho de vecindad, reunidos con arreglo al Fuero en Concejo Abierto⁶¹. A continuación realiza una descripción detallada de sus peculiaridades: Todos los aferrados disfrutaban de voz y voto; discutían y decidían los negocios de interés local; inspeccionaban la administración y elegían sus magistrados de forma directa, por mayoría de votos. Su convocatoria, correspondía exclusivamente a los jueces y alcaldes, sin cuyo requisito la reunión era ilegal, carecían de validez los acuerdos y eran severamente castigados los asistentes.

Celebra SACRISTÁN la existencia de opiniones diversas y falta de unanimidad en los pareceres de las asambleas, porque:

«esta división, consecuencia indeclinable de la libertad, es utilísima cuando, contenida en los límites de la seguridad y la justicia, tiene por verdadero objeto el bien público y convierte el espíritu de partido en medio eficaz de buen gobierno, constituyendo a cada bando en vigilante, centinela y censor de los actos de su contrario, obligándole a ajustar estrictamente su conducta a la ley y al interés comunal»⁶².

Define también el Concejo Cerrado, como la reunión de las personas que ejercían cargos electivos en el Municipio, estaban encargados de su gobierno, y sólo ellos tenían derecho para asistir a tal reunión. Esta situación se había producido por la dificultad para convocar continuamente la

⁶⁰ *Ibidem*, p. 213.

⁶¹ *Ibidem*, p. 214. Afirma que se denominaba Concejo Abierto porque la convocatoria se hacía a toque de campana.

⁶² *Ibidem*, p. 215. SACRISTÁN estaba pensando en la eficacia del sistema de los partidos políticos y en las democracias, adoptado para el gobierno de los pueblos.

Asamblea General de Vecinos, sobre todo en las ciudades populosas, y más complejo aún, la imposibilidad de administrar justicia y ocuparse cotidianamente de la administración en Concejo Abierto; teniendo en cuenta estas circunstancias, y aunque la representación del Municipio residía en la Asamblea General de los Vecinos, las funciones mencionadas correspondían «a los magistrados municipales que investidos de sus cargos por la libre elección popular, representaban legalmente la voluntad general y asumían la potestad correspondiente a todo el concejo» ⁶³.

Recogió fielmente la evolución y decadencia de los concejos, la aparición de una elite de poder local y el golpe definitivo dado a la autonomía concejil en tiempos de Alfonso XI, con lo que abre un nuevo libro dedicado a los Ayuntamientos perpetuos y la ruina de las libertades municipales, que serían enterradas definitivamente, según SACRISTÁN, en Villalar. Pero la opresión absolutista, centralizadora y unitaria se transformó a principios del siglo XIX, merced a la Constitución de 1812, que «venía a destruir completamente la obra comenzada por Alfonso XI y proseguida con tanta constancia por sus sucesores hasta lograr el establecimiento de la supremacía absoluta de la Corona a costa de los derechos de la nación» ⁶⁴.

Reconoció la crisis total de las instituciones del Antiguo Régimen en 1808, que supuso la práctica desaparición del Estado, pero el deseo popular de salvación nacional impulsó la formación de juntas municipales, provinciales y central que hicieron frente al invasor con éxito cuando «los municipios enviaron el contingente de sus milicias a los campos de Bailén, como seis siglos antes sus antepasados habían concurrido con sus mesnadas a las Navas de Tolosa» ⁶⁵.

Aunque su punto de referencia fue el discurso histórico del Municipio, entendía éste como parte integrante del poder del Estado, frente al carácter de cuerpo exclusivamente administrativo, que pretendían darle los políticos reacciona-

⁶³ *Ibidem*, p. 216.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 499.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 493.

rios de la época contenido en los textos de régimen municipal. Frente a ello SACRISTÁN, señaló reiteradamente su vinculación a la constitución política del Estado, del que formaba y forma parte.

Asimismo, para conocer el desarrollo posterior del municipalismo, merecen destacarse los novedosos conceptos aportados por SACRISTÁN, que hoy son términos al uso y constituyen principios irrenunciables. Aunque los reitera a lo largo de su obra, es al final de la misma donde resume su opinión sobre cuestiones diversas, por ejemplo la importancia de la autonomía municipal:

«Alternativamente aceptado o combatido el principio de la autonomía municipal según los cambios políticos ocurridos bajo el sistema representativo, ha llegado a ser barómetro seguro para medir el desarrollo de las libertades públicas» ⁶⁶.

Rechazó el intervencionismo superior producido por el miedo a la libertad, defecto muy frecuente en los sectores más centralistas del poder, porque

«los excesos de la libertad se corrigen por la libertad misma, en tanto que la preponderancia del poder ejecutivo, en las corporaciones populares conduce más o menos directamente al sistema absoluto y... el remedio de los inconvenientes... no debe buscarse en una centralización capaz de desnaturalizar la esencia de las instituciones... sino en una acertada aplicación a las leyes de los principios constitucionales de la sociedad con arreglo a las condiciones del momento histórico...» ⁶⁷.

En un momento en que el sistema censitario se cernía sobre el panorama electoral, mantenía que «la constitución municipal debe fundarse sobre la base de la elección popular en todo sistema verdaderamente libre y conceder a los Ayuntamientos las atribuciones y autonomías necesarias para el fomento y desarrollo de los intereses locales» ⁶⁸.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 544.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 545.

⁶⁸ *Ibidem*.

Quando en tiempos de crisis y quiebras institucionales se producen graves vacíos, el espíritu municipal surge y entonces «las juntas populares, Ayuntamientos elegidos por aclamación y de una manera irregular, pero siempre respetados y obedecidos, se convierten en garantías de la sociedad y esperanza de orden...»⁶⁹.

Sin embargo esta forma de intervención en los asuntos públicos debe ampliarse a tiempos de normalidad, ya que: «el ejercicio de la libertad política es incomprensible sin la participación directa de los ciudadanos en el gobierno del país y de esta ley general no puede excluirse lógicamente al Municipio»⁷⁰.

Concluyó su obra con una última recomendación sobre el régimen interior del Municipio, para el que reclamaba «autonomía económica con independencia del poder ejecutivo, sin otras limitaciones que las necesarias para el amparo del derecho de las particulares y de la misma municipalidad considerada como persona jurídica»⁷¹.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ *Ibidem*, p. 546.

CAPITULO IX

LA DEFENSA DEL CONCEJO ABIERTO POR LOS REGENERACIONISTAS

Las Leyes municipal y provincial de la Restauración entraron inmediatamente en crisis, y pese al período superior a cuarenta años que estuvieron en vigor, los intentos de reforma se sucedieron con inusitada frecuencia, síntoma de su inadaptación a la realidad social del país, por lo que se convertían en un instrumento legal inútil e ineficaz¹.

Muchas eran las cuestiones que planteaban los municipalistas más rigurosos a finales del siglo pasado: autonomía municipal, descentralización, liquidación del intervencionismo gubernativo, democracia local sin subterfugios y también el reconocimiento del Concejo Abierto en los municipios rurales, en los que aún se mantenía y practicaba. Colaboraron eficazmente en ello los estudios realizados sobre el particular desde la época de MUÑOZ Y ROMERO, reseñados en el capítulo anterior, pese a que el entorno político oficialista, una vez más, siguiese andaduras distintas a la realidad del país.

La defensa de estos principios fue una de las banderas de los regeneracionistas, que veían en la democracia directa de la Asamblea Popular una fórmula para erradicar de los pequeños municipios el caciquismo. No se trataba de una vuelta imposible a las instituciones del Antiguo Régimen, muerto desde hacía muchos años, sino mantener el espíritu participativo de autogobierno de la comunidad, que en España se practicaba desde mil años antes.

En los años inmediatos a la Restauración, guiados por el estudio de MARTÍNEZ SACRISTÁN se desarrolló en determina-

¹ V. ORDUÑA REBOLLO, E., *Nota preliminar a Legislación sobre Administración local, 1900-1975*, Madrid, IEAL, volumen I, p. XXII. Hasta 22 veces se intentó reformar el régimen municipal entre 1876 y 1924.

dos sectores intelectuales y docentes un gran interés por conocer *in situ* la existencia de Asambleas Populares, Concejos Abiertos y otras peculiaridades del régimen municipal español. Coincidió con ello, además de la erudición y el deseo de buscar las raíces de nuestro pasado municipal, una razón de tipo geográfico, pues la mayoría de estos personajes, vinculados de una u otra forma a las corrientes regeneracionistas, procedían de las zonas montañosas del norte de España: AZCÁRATE, de León; PEDREGAL, de Asturias; COSTA, de Huesca; más tardío POSADA, también asturiano, etc.

A) Azcárate y el pequeño municipio

Fijémonos, por un momento, en el caso de don Gumerindo de AZCÁRATE. Nos consta que el ilustre profesor pasaba los veranos en un pueblecito próximo a León, cerca del río Porma, llamado Villimer, en cuyas tierras es muy frecuente que los municipios funcionen por el sistema de Concejo Abierto, debido a razones de proximidad, escasa población, etc., por lo que consiguen con facilidad la reunión de todos los vecinos en un momento determinado; con tales circunstancias, AZCÁRATE había asistido siempre que se encontraba en aquellas tierras a las reuniones de los Concejos Abiertos, había participado en ellos pulsando y viviendo la experiencia de la participación directa en el gobierno local².

Entre los textos estudiados por nosotros, corresponde a este autor la primicia de las referencias activas al Concejo Abierto, recogidas en su trabajo sobre la *Organización municipal en Europa*, publicado en 1883, donde al mencionar el principio de representación, excluye de su aplicación a diversos lugares, donde la totalidad de los ciudadanos constituyen asambleas deliberantes, reuniéndose al aire libre, conforme a costumbres antiquísimas: Suiza, Austria, Alema-

² V. AZCÁRATE, J. y ORDUÑA, E., *Estudio preliminar a: AZCÁRATE, G., «Municipalismo y Regionalismo», Madrid, IEAL, 1979, p. XXX.* El testimonio procede de don Justino AZCÁRATE, que también participó en numerosas reuniones del Concejo Abierto de Villimer a lo largo de este siglo.

nia, etc. «Es el sistema de democracia directa que en algunas comarcas de España practican nuestros campesinos reuniéndose en Concejo al salir de misa»³.

Por tanto, en los municipios donde impera el sistema de democracia directa su gobierno y administración está encomendado a la asamblea de todos los vecinos, diferenciando AZCÁRATE las diversas variables, pues mientras que en algunos países dicha asamblea no delega facultad alguna, en otros encomienda la ejecución de sus acuerdos a un comité⁴. Por lo general esta asamblea deliberante, actuando por el sistema de democracia directa, quedaba reservada a municipios rurales de escasa población.

Sin embargo, la actuación de AZCÁRATE en favor del Concejo Abierto tendrá una vertiente parlamentaria años más tarde, durante los debates de los proyectos de Ley de Maura de 1903 y 1907, como estudiaremos en su momento.

B) Costa y el Derecho municipal consuetudinario

Corresponde a Joaquín COSTA el mérito de dirigir y coordinar un estudio sobre el Derecho consuetudinario municipal de España⁵, en el que participaron diversos autores, conocedores del asunto en los múltiples lugares de España analizados. Esta nómina abarca desde Santiago MÉNDEZ o UNAMUNO, hasta Rafael ALTAMIRA, pasando por LÓPEZ

³ V. AZCÁRATE, G., *Organización Municipal en Europa*, en «Regionalismo y Municipalismo», Madrid, IEAL, 1979, p. 37. Publicado inicialmente en «Boletín de la Institución Libre de Enseñanza», núm. 158, septiembre de 1883.

⁴ *Ibidem*, p. 40. Reiterará estos argumentos en el Discurso del Ateneo sobre la Vida Local, leído el 10 de noviembre de 1891, con motivo de la apertura de sus cátedras sobre la «vida local».

⁵ V. COSTA, J., *Materiales para el estudio del Derecho municipal en España*, por Manuel PEDREGAL, Juan SERRANO y Gervasio G. DE LINARES. Posteriormente se ampliaría con otros trabajos publicados en la «Revista General de Legislación y Jurisprudencia» hacia 1895 y reeditado finalmente en 1902 bajo el título de *Derecho consuetudinario y economía popular en España* en la que participaban además los citados otros autores también mencionados. Esta edición es la que nosotros hemos utilizado.

MORÁN, PEDREGAL, JOSÉ M. PIERNAS, Pascual SORIANO, GONZÁLEZ DE LINARES, SANTAMARÍA, LÓPEZ DE LA OSA, etc.

El tema central de los trabajos es, sin duda, la participación colectiva de todos los vecinos en trabajos rústicos, tanto a favor de la comunidad como de los propios individuos. Conceptos como colectivismo agrario, aprovechamientos comunes, derecho de familia, propiedad colectiva, etc., están presentes en su contenido, que ha sido estudiado por diversos autores con abundantes detalles⁶. Dado que la comunidad es la principal protagonista de la acción consuetudinaria, por fuerza aparece el Concejo Abierto como institución municipal practicada antes y entonces por los pueblos que eran objeto de la atención de los autores, y en ese punto vamos a fijar también la nuestra.

a) ASTURIAS

Este caso fue estudiado por don Manuel PEDREGAL, que puso de manifiesto cómo a lo largo de los años, incluso desde la implantación del municipio constitucional, habían subsistido las Ordenanzas municipales basadas en las costumbres y cuya autoridad pudo, a veces, superponerse a la legislación municipal. Así, en el caso que veremos posteriormente de las Ordenanzas de Bello, en el Concejo de Aller, redactadas en 1846, con los moderados en el poder y con una regulación municipal centralizadora y antiautonomista.

Otro ejemplo de colisión con la legalidad fue la condición de vecinos, que en los concejos asturianos era el que tenía derecho a: «cortar, rozar, cavar, cerrar, usar y aprovechar los pastos de los terrenos comunes para sus ganados»,

⁶ V. HINOJOSA, E., *Joaquín Costa como historiador del Derecho*, Madrid, «Anuario de Historia del Derecho Español», núm. 2, 1925, pp. 5-12. CHEYNE, J. G., *Joaquín Costa, el gran desconocido*, Barcelona, Ariel, 1972. MAURICE, J. y SERRANO, C., *Joaquín Costa. Crisis de la Revolución y populismo, 1875-1911*, Madrid, 1977. MARTÍN RETORTILLO, S., *Estudio preliminar a «Reconstitución y europeización de España y otros escritos»*, Madrid, IEAL, 1981. TOMÁS Y VALIENTE, F., *Manual de historia del Derecho español*, Madrid, 1983, pp. 52 y ss., entre otros.

aspectos claramente vinculados a la propiedad colectiva, por lo que su admisión no quedaba al arbitrio del interesado, sino que éste debía solicitarlo a la Junta General de Vecinos, la cual le admitía una vez verificada la moralidad del candidato y el abono de una cantidad para los fondos del pueblo⁷.

En nuestros días tal situación es impensable, quizá debido más al proceso de despoblamiento y emigración del campo a la ciudad que no a causas legales, agudizada por un incierto futuro de la agricultura y ganadería en todo el país y concretamente en Asturias.

Las reuniones de todos los vecinos se hacían a toque de campana, habitualmente los domingos a la salida de misa, bajo la presidencia de un fiel regidor o procurador nombrado el día 1 de enero para todo el año. En estas asambleas se trataban todos los asuntos referentes al interés de la comunidad, pero no sólo a los de índole estrictamente económico, pecuario, de policía rural o urbana, sino también a otros asuntos de carácter social y cultural como la instrucción pública, a la que dedicaban una atención muy directa.

La ejecución de los acuerdos tomados en las asambleas correspondía a los fieles regidores o procuradores, aunque en algunos pueblos se nombrase un Consejo formado por tres vecinos que controlaban e inspeccionaban los actos de los fieles regidores y el cumplimiento de las Ordenanzas. Al referirse al conjunto de los municipios asturianos, señala PEDREGAL que en sus Ordenanzas «hay alguna variedad en los detalles de la organización; pero en lo fundamental existe la más completa conformidad, porque la suprema autoridad para el régimen de los intereses comunes reside en la junta de todos los vecinos»⁸.

Un punto de alto interés, en cuanto a la obligatoriedad de participación, era la imposición de multas previstas para los vecinos que no asistiesen a las reuniones después del to-

⁷ V. PEDREGAL, M., *Asturias. Derecho municipal*, en COSTA, J., *Derecho consuetudinario*, Madrid, 1902, p. 111.

⁸ *Ibidem*, p. 113.

que de campana. Las sanciones podían ser pecuniarias, abonando una pequeña cantidad para los fondos del pueblo, o en especie, entregando una medida de vino al regidor. En caso de resistencia la sanción ascendía a 20 reales, que podían llegar a 100 si persistía en su actitud, quedando como última instancia el recurso a querellarse ante el alcalde del Concejo ⁹.

Las Juntas Administrativas, previstas en la Ley Municipal de 1870 y mantenidas en la de 1877, tenían una clara función distorsionante sobre los pueblos que se regían por el sistema de Concejo Abierto, sobre todo en Asturias y también en la provincia de León, como veremos posteriormente. El caso es que si en León se guardaron las formalidades, eligiendo y nombrando sus representantes, pero sin ejercer ninguna actividad, en Asturias, a veces, ni siquiera se eligieron.

Causó bastante sensación en la época el caso del pueblo asturiano de Cué, descrito por don Manuel FORONDA en la Sociedad Geográfica de Madrid. En el referido lugar se cumplían las formalidades externas de las leyes administrativas y económicas,

«pero ni sus elecciones son más que una fórmula externa, ni las cantidades que abona cada contribuyente son las que figuran en el reparto, ni los acuerdos del ayuntamiento tienen otro objeto que el de ajustar a las formalidades externas de la ley lo que al pueblo conviene, que no es otra cosa que lo que así estima una reunión, junta o comunidad de vecinos, o Concejo, como ellos lo llaman, que con espíritu práctico y acierto nunca bastantemente elogiado, resuelve sus cuestiones íntimas y locales, hasta el punto de no haberse producido el mas leve motivo de queja por parte de los administrados ni de las autoridades» ¹⁰.

⁹ *Ibidem*, p. 113.

¹⁰ V. FORONDA, M., *Algunas costumbres de Cué*, en COSTA, J., *Derecho consuetudinario*, 1902, pp. 119-120.

b) LEÓN

El caso de esta provincia fue estudiado por don Elías LÓPEZ MORÁN, con una sistemática más amplia que el resto de las colaboraciones, pues incluía una primera parte describiendo las condiciones geográficas y territoriales y su diferencia con los municipios castellanos de población agrupada, en contraste con las de León, dispersos por varios centros o comunidades de aldea; con lo cual también diferían los asturianos, al encontrarse los núcleos de población más atomizados. También realizó diversas consideraciones sobre sus habitantes: variedad, carácter, etc., y aunque hacía continuas referencias a pueblos y lugares de toda la provincia, centró el estudio en Argüello, situado en la montaña leonesa ¹¹.

Su conocimiento de la realidad social y jurídica de la provincia le facilitó los argumentos necesarios para hacer una dura crítica a las Juntas Administrativas, previstas en la Ley municipal, consideradas por COLMEIRO, como vimos, instituciones rechazables por lo que él interpretaba como próximas al Concejo Abierto, pero que LÓPEZ MORÁN considera absolutamente inútiles y entorpecedoras del buen gobierno y administración de los pueblos, basada desde tiempo inmemorial en la costumbre y en la participación general de todos los vecinos.

Denunció sin paliativos la divergencia que se producía en este sentido, después de una consulta realizada por las autoridades leonesas al Ministerio de la Gobernación sobre las posibles competencias de las Juntas y las funciones de sus presidentes que fue contestada en sentido negativo, manifestando que las Juntas no tenían jurisdicción ni atribución como las previstas para los ayuntamientos, a los cuales debían comunicar todas las infracciones para su corrección, pues eran los únicos facultados para establecer Ordenanzas de policía urbana y rural, como tampoco los presidentes

¹¹ V. LÓPEZ MORÁN, E., *León. Gobierno de los pueblos democracia directa*, Madrid, RGLJ, XC, 1897, pp. 737 y ss., en COSTA, J., *Derecho consuetudinario*, 1902, pp. 233-329.

eran competentes para publicar bandos ni imponer multas. Una vez más se producía una clara distorsión ente los políticos y funcionarios situados a más de 300 kilómetros en la Puerta del Sol de Madrid y la realidad social de las comarcas y pueblos de la periferia.

Debe tenerse en cuenta que cada Municipio de la montaña leonesa tenía 10 ó 15 pueblos en su término, habitualmente menores de 800 vecinos cada uno, autogobernados desde siempre en Concejo Abierto; por tanto, a la práctica totalidad de esos pueblos afectaba el capítulo segundo, título tercero de la Ley Municipal de 1870, por lo que debían constituir Juntas Administrativas, produciéndose de hecho una superposición de funciones al no respetarse el Derecho consuetudinario establecido desde que se tenía memoria histórica.

Aquellos ciudadanos, frente a los intentos centralizados del legislador, pedían autonomía y obviaban la cuestión de las Juntas Administrativas, constituyéndolas, como en el caso de Cué, para cumplir la letra de la Ley, pero de hecho inactivas, pues los vecinos de los pueblos, continuaron reuniéndose en sus Asambleas o Concejos para resolver lo que a todos interesaba, sin cuidarse ni poco ni mucho de ciertos idealismos reñidos con las realidades de la vida ¹².

Existía también otra grave disfunción, pues el Ayuntamiento debía elaborar unas Ordenanzas de policía rural y urbana para todo el Municipio, muy difíciles de hacer para 10 ó 15 pueblos de características heterogéneas, que impedían la uniformidad requerida y además colisionaban con la existencia de Ordenanzas propias en cada pueblo para su exclusivo régimen, elaboradas desde muchos años antes, que se iban adaptando paulatinamente a la evolución de los tiempos y a las necesidades de los pueblos.

En cuanto a las funciones inspectoras de los ayuntamientos, también fueron cuestionadas por LÓPEZ MORÁN, al chocar con «el espíritu de autonomía que se respira en aquellos pueblos, los cuales tampoco se resignarían a las

inspecciones sobre la administración de una Junta» —entendida, en este caso, como un Concejo Abierto— «elegida por ellos para el gobierno de sus peculiares intereses, por cuyo motivo sólo a los vecinos electores e interesados debiera corresponder la facultad de vigilarla y el derecho de residenciarla» ¹³.

Como en el caso de Cué, ineficacia de normas que se obedecían, pero no se cumplían, pues los habitantes de los pueblos de León, familiarizados desde hace muchos años con el régimen de democracia directa, continuaban y continuaban en nuestros días reuniéndose en Asambleas Generales o Concejos Abiertos los domingos a la salida de misa. En este sentido, LÓPEZ MORÁN distinguía el lugar de reunión según la ubicación geográfica: en el partido de Valencia de Don Juan en espacios abiertos, eras, plazas, etc., en los de La Bañeza y Astorga a la puerta de la iglesia, en la Montaña, en locales cerrados durante el largo invierno, por ejemplo la casa del Concejo, y en verano en el atrio de la iglesia, etc.

La importancia de participar en las reuniones del Concejo Abierto se correspondía con una elevada conciencia de los vecinos al respecto, como también las ausencias eran motivo de repulsa y sanción, según se recoge en el libro del pueblo de la Mediana de Argüello correspondiente a 1890, cuando preveía que: «Todos los días que haya concejo serán contados los vecinos y el que a media hora de tocar no se presente pagará la multa de 50 centimos cada vez». El deber de cortesía con los otros vecinos y el adecuado comportamiento, quedaba regulado en el mismo libro: «También acordamos que todo vecino que dentro del local o casa del concejo alborote, no esté sentado o hable sin pedir permiso al presidente, pagará 50 centimos por cada vez» ¹⁴.

El Concejo Abierto estaba profundamente enraizado en aquellos pueblos, no sólo por el ejercicio de la costumbre, sino por la eficacia de su funcionamiento y la gestión de los intereses comunales, por lo que difícilmente concebían un sistema ajeno a la Asamblea para dirigir y regular las activi-

¹² V. COSTA, J., *Derecho consuetudinario...*, op. cit., X.

¹³ *Ibidem*, p. 268.

¹⁴ *Ibidem*, p. 270.

dades del pueblo. Señalaba LÓPEZ MORÁN la conveniencia de ver funcionar aquellas Asambleas para comprender su importancia y el amor y tenacidad con que las defendían ¹⁵.

La existencia generalizada de Ordenanzas locales en los pueblos de la provincia de León es un hecho que comprobaron los municipalistas de fines del XIX, a lo que se unía la existencia de los «libros de pueblo», realizados y suscritos por todos los vecinos para el gobierno local durante cada año; también era generalizada la existencia de libros de acuerdos, donde se consignaban los tomados en las reuniones semanales y se renovaban anualmente. En algunas Ordenanzas constaban no sólo las normas del gobierno local, sino minuciosos detalles sobre los terrenos comunes y privados, constituyendo verdaderos ejemplos de registro de la propiedad, al figurar incluso la descripción de las fincas.

«Los libros de pueblo» eran, en realidad, el instrumento de actualización de las antiguas Ordenanzas, lo que le confería la condición de reglamento vivo para el gobierno local. Para su puesta al día se nombraba a primeros de año una comisión de vecinos que introducían las posibles variaciones y lo presentaban a la Asamblea para su aprobación, firmando todos los vecinos.

Las sesiones del Concejo, reunido los domingos a la salida de misa, tenían una primera parte en la que se constituían como tribunal, de justicia para imponer las sanciones denunciadas por el guarda, respecto a las infracciones de las Ordenanzas cometidas por los vecinos. Concluida esta fase, se tomaban los acuerdos y previsiones para la semana entrante, pasando después a las peticiones y proposiciones, como se describe en el anexo IV.

c) BURGOS

Con análogo criterio sancionador, en determinados pueblos de la provincia de Burgos, al salir de misa los do-

¹⁵ *Ibidem*, p. 271.

mingos y al son de campana, se reunía el vecindario, constituyéndose en Asamblea, que recibía el nombre de «mesura», y en ella con la asistencia obligatoria del alcalde o un regidor, el secretario, el guarda y sus auxiliares, los cuales iban denunciando las infracciones cometidas por las reses de cada vecino, incidencias que el secretario consignaba en un cuaderno donde acumulaba las sanciones, que debía abonar a fines de año el infractor a las arcas municipales. Las multas eran elevadas para la época, pues estaban fijadas en dos reales por cada caballería, buey o cerdo ¹⁶.

d) OTRAS MANIFESTACIONES DE J. COSTA

En diversos pasajes de su extensa obra regeneracionista, Joaquín COSTA fijó su atención en la participación de los vecinos en las Asambleas Generales para atender los negocios municipales. De esta forma de gobierno habitual en los medios rurales, sacaba una enseñanza práctica muy válida para su proyecto de renovación nacional y en varias ocasiones lo tomó como ejemplo a seguir; para muestra de esta interpretación hemos escogido un caso, que representa, además, la síntesis de su pensamiento regeneracionista.

En plena humillación del Tratado de París, después de la derrota y del hundimiento de la escuadra española, y con ella la de una manera utópica y trasnochada de interpretar la política general de España, el 13 de noviembre de 1898 lanzó su *Mensaje y Programa de la Cámara Agrícola del Alto Aragón*, en el que emplazaba a la Liga Nacional de Productores para celebrar una gran reunión en febrero del 99 en Zaragoza.

Es uno de los trabajos más brillantes de COSTA, conocido porque contiene la referencia ya tópica a las llaves y al sepulcro del Cid, pero en realidad su interés radica en que era un verdadero programa de gobierno que formulaba propuestas concretas, dirigida a un sector de la población, la

¹⁶ V. SERRANO GÓMEZ, J., *Burgos, Soria, Logroño. Guardería rural*, en COSTA, J., *Derecho consuetudinario...*, op. cit., Madrid, 1902, p. 382.

pequeña burguesía urbana y rural y que ésta acogió con satisfacción ¹⁷.

Dentro de este programa dedicó un epígrafe a las regiones y municipios, reconociendo a éstos su capacidad de autoorganización, con existencia de Ordenanzas constitucionales revisables anualmente y sujetos a ciertos controles por el gobierno regional. Clasificaba los municipios según su tamaño y población: De corto vecindario, poblaciones medianas y ciudades. Para los primeros, preveía la existencia de un Concejo o Junta de Vecinos, actuando por el sistema de democracia directa, sin ayuntamientos y funcionando con autonomía, «conforme a la costumbre vigente hoy aún en un área considerable de la península» ¹⁸.

C) Macías Picavea y el Concejo en el problema nacional

Uno de los personajes más característicos de la Generación del 98 fue Ricardo MACÍAS PICAVEA, catedrático del Instituto de Valladolid, periodista y militante en las filas del republicanismo. Producida la crisis del 98, MACÍAS PICAVEA quiso dar un aldabonazo a la conciencia pública española a través de una obra que actuase como revulsivo de aquélla, y faltando muy poco para su muerte apareció *El problema nacional*, que constituiría su aportación de mayor entidad al regeneracionismo ¹⁹.

Aunque la obra tiene una parte más científica, apoyada en su dominio de las ciencias geográficas y la economía, no por ello desmerecen las soluciones político-administrativas que propuso. Entre ellas, destacaremos una nueva organización territorial del Estado, a base de organismos del mismo

¹⁷ V. MARTÍN RETORTILLO, S., *Nota introductoria*, en COSTA, J., *Reconstitución y europeización de España*, Madrid, IEAL, 1981, p. 4.

¹⁸ V. COSTA, J., *Reconstitución y europeización de España*, Madrid, IEAL, 1981, p. 30.

¹⁹ V. SAINZ DE ROBLES, F., *Nota preliminar a: MACÍAS PICAVEA, El problema nacional*, Madrid, IEAL, 1979, pp. IX a XXIV. ORDUÑA REBOLLO, E., *El regionalismo en Castilla y León*, Valladolid, Ambito, 1986, pp. 84 y siguientes.

y de la vida nacional, dotados de la autonomía gradual. Entre ellos incluye a las regiones y a los municipios.

Su petición de autonomía para estos últimos la apoyaba en la mala situación de la administración de los municipios, indicando que «aún los más puros andan pésimamente, pues la disparatada ley que los rige no puede dar de sí otra cosa» ²⁰. La solución que proponía era resucitar «nuestros concejos, aún conservados por costumbre en algunas comarcas de España», los cuales estaban profundamente enraizados en el pueblo, por lo que podían servir y resultar útiles todavía, pese a la ruina general, para la restauración nacional y devolver a ese pueblo el lugar «de donde no le sea tan fácil desatrincherarle el absolutismo centralista» ²¹.

Entre los municipios distinguía dos categorías: los rurales y los urbanos, procurando que la población rural se agrupase por lugares, aldeas y caseríos con un promedio aproximado de 500 vecinos por Concejo, número en el que coincidía con la mayoría de los proyectos de reforma del régimen local, que preveían municipios mínimos de 2.000 habitantes.

Respecto a éstos, su gobierno estaría ejercido por un Concejo de Vecinos, compuesto por los jefes o cabezas de familia de dichos municipios, actuando por parroquias o pedanías, según la estructura de los mismos. Este Concejo elegiría siempre al alcalde, e insistía en su autonomía para el ejercicio de las competencias municipales, sin intervencionismos superiores, aunque limitaba las atribuciones a las contenidas en la Ley Municipal de 1877, incrementadas en lo referente a obras, instituciones agrícolas y de enseñanza, garantías de empresas al común de los vecinos, policía, higiene e impuestos ²².

Los Concejos tendrían, además, el derecho de proposición, de consejo y, a veces, de aprobación, ejercicio este úl-

²⁰ V. MACÍAS PICAVEA, R., *El problema nacional*, Madrid, IEAL, 1979, p. 348.

²¹ *Ibidem*, p. 348.

²² *Ibidem*, pp. 298 y ss.

timo siempre en los casos de impuestos, empréstitos y Ordenanzas municipales. El sistema estaba claramente influido por un cierto sentido restrictivo en cuanto a la posibilidad de participación de todos los vecinos mayores de veinticinco años y en posesión de los derechos civiles, que preveía la Ley Electoral de 1890, a efectos electorales y que puede ser atribuible a sus prevenciones ante la corrupción del sistema por el caciquismo.

Encomendaba a los Concejos una esfera de acción especial de carácter agrario y preveía fórmulas asociativas o de sindicación de los Concejos por pedanías, parroquias, villas o hermandades para realizar múltiples operaciones de crédito agrícola, cooperativas agrarias, administración de bienes comunales, fomento agrario, etc.

Reconocía MACÍAS que lo pedido para el Municipio era lo que sus funciones político-sociales demandaban. Adjuntando una última petición territorial: la restauración de las Hermandades, adulteradas en la Ley Municipal del 77 con el nombre de Comunidades de pueblos.

D) La pervivencia del Concejo Abierto en Asturias y Galicia

En Asturias y Galicia la figura de la parroquia es la clave para conocer el funcionamiento del sistema local; sus connotaciones eclesiásticas son evidentes y responden a una cristianización de los lugares más apartados de los núcleos urbanos con difíciles accesos, incluso hasta hace pocos años²³. Su evolución en todo el noroeste peninsular ha seguido un camino similar, desde las primeras noticias que se tienen de ellas en los siglos XIII y XIV, e inscritas en el marco de una relación espontánea, en la que coincidían comunitariamente intereses espirituales y materiales, que desde su cualificación administrativa bajome-

²³ V. FARIÑA JAMARDO, J., *La parroquia rural gallega*, Madrid, IEAL, 1975.

dieval, alcanzaría una personalidad jurídica, al amparo de su unidad histórica²⁴.

a) ASTURIAS

Aunque en múltiples ocasiones se irían consignando por escrito Ordenanzas, ampliadas y corregidas casi todos los años, la costumbre desempeñó un papel primordial como norma mantenida a través de los tiempos, produciendo un Derecho consuetudinario de los más ricos y variados de España. Las Ordenanzas parroquiales dejaron de elaborarse a partir de la Ley Municipal de 1877, pero las costumbres jurídicas siguieron prendidas en la vida parroquial hasta nuestros días²⁵.

La consulta de las Ordenanzas parroquiales ha permitido a los investigadores conocer la importancia de los Concejos Abiertos en aquellos pueblos y su permanencia generalizada, incluso en los núcleos de mayor población, hasta el siglo XVIII, habiéndose remitido, posteriormente, a las aldeas y lugares pequeños, donde aún persisten. El lugar de reunión eran los campos próximos a las iglesias, los soportales de las calles principales en las cabeceras de los Concejos, o la sombra de un árbol centenario. La convocatoria se hacía por el procedimiento tradicional de la campana tañida, estando obligados a participar todos los vecinos. La diferencia de sonos campaniles marcaba el carácter de la reunión: extraordinaria u ordinaria, o los plazos para asistir a misma, si era diurna o nocturna, etc., aspectos que siempre eran recogidos puntualmente en las diversas Ordenanzas parroquiales²⁶.

²⁴ V. GONZÁLEZ FERNÁNDEZ VALLÉS, J. M., *El culto cristiano en los emplazamientos de los castros de Asturias*, Oviedo, «Studium Oventense», número 5, 1977, nota 25.

²⁵ V. LÓPEZ MORÁN, E., *Derecho consuetudinario leonés*, León, Dip. Provincial, 1982. PRIETO BANCES, R., *La casería asturiana*, Madrid, «RCDI», núm. 162, 1941, pp. 657-670. *La Comunidad rural en Asturias*, en «Homenaje a López Rodó», Madrid, 1972, volumen III, pp. 95-122.

²⁶ V. CANELLA, F., *Historia de Llanes y su concejo*, Llanes, 1896. MARTÍNEZ ANTUÑA, N., *El Concejo a campo abierto en Asturias*, Oviedo, «BI-

En el Concejo Abierto se trataban los asuntos propios del pueblo, en una doble vertiente: la pública que afectaba a los intereses comunales y la privada o de orden civil que concernía a las relaciones entre los individuos. Se deduce una actividad múltiple de la Asamblea Vecinal en una dimensión triple: legislativa, ejecutiva, coactiva²⁷. El primero de los casos se producía al elaborar, revisar y actualizar las Ordenanzas; en el segundo cuando las interpretaba y de acuerdo con ellas gobernaba la entidad local y, por último, cuando imponía sanciones por las transgresiones de las Ordenanzas.

La situación durante el siglo XIX debió ser realmente crítica por los intentos generalizadores de las Leyes municipales, que se mostraban a la vez incapacitadas para resolver la gravísima cuestión de los pequeños municipios españoles —más de la mitad como hemos visto—, aunque la fortaleza natural de la institución concejil tuvo la suficiente energía para mantenerse y perdurar en el tiempo²⁸.

Las continuas referencias al caso de Asturias y a sus instituciones locales nos obligan a profundizar en las fuentes del siglo pasado que confirman la práctica habitual del Concejo Abierto en sus pueblos y aldeas. En este sentido encontramos la muestra más idónea en las Ordenanzas de los pueblos de Cué²⁹ y de Bello. Situado éste en el Concejo de

DEA», núm. 14, 1951, pp. 259-275. *Supervivencia del Concejo Abierto en Arenas de Cabrales*, Oviedo, «BIDEA», núm. 22, 1954, pp. 218-235. CARREIRA DÍAZ-IBARGUEN, F., *Reseña histórica de Llanes y su Concejo*, Llanes, 1965. De gran interés GARCÍA ALVAREZ, B., *Monografía sobre los Concejos de Parroquias y Feligresía de Asturias*, Madrid, 1954, 63 folios (Curso Diplomados Administración Local).

²⁷ V. GÓMEZ PELLÓN, E., *Los concejos abiertos parroquiales asturianos: el caso del Oriente asturiano. Notas para su estudio*, en «I Congreso Jurídico de Asturias, 1987», Oviedo, Academia de Jurisprudencia, 1987, p. 464.

²⁸ No podemos perder de vista los factores económicos que resalta GÓMEZ PELLÓN al producirse un cambio de estructura agraria a ganadera, con la introducción de nuevos cultivos como el maíz. En el caso de Asturias, habría que tener en cuenta también el factor minero, que transformó radicalmente el panorama social y económico regional.

²⁹ Las ordenanzas de Cué fueron reformadas en 1843, nombrándose por tan comisión al maestro de primeras letras del pueblo y vecino del mismo, según consta en el preámbulo de las mismas.

Aller, proceden sus Ordenanzas del siglo XVI, y fueron redactadas de nuevo en 1846, en pleno auge del período moderado y con la Ley Centralizadora de 1845 recién aprobada. Estudiadas por COSTA y PEDREGAL se publicaron casi cien años después por PRIETO BANCES que las encaja en la órbita leonesa³⁰.

Sin desconocer la importancia que tiene el documento en el terreno social o económico de Bello, muy parecido, sin duda, al de otros lugares del noroeste de España, hemos fijado nuestra atención en aquellos puntos que afectan al funcionamiento y organización del Concejo.

De entrada limitan una serie de derechos de aprovechamientos y uso de los terrenos a los vecinos, condición que tenían todos los hombres casados, los viudos con casa abierta, y las viudas cabeza de familia curadoras de sus hijos. Se completa la relación con la figura de los medios vecinos que corresponde a las viudas sin curatela de hijos, las personas solas que tuviesen casa, los viudos y viudas que viviesen con otros y los solteros, todos con análogos derechos que los anteriores. En definitiva, una amplia nómina, en la que debemos fijarnos, pues estaban excluidos muy pocos habitantes del pueblo, ya que los pobres de solemnidad, sin casa u hogar, no debían existir en la práctica. Quedaban fuera los menores y las mujeres casadas.

A todos los vecinos se les reconocía el derecho electoral directo o indirecto, y a elegir a todas las autoridades previstas en la Ordenanza. Tenían voz y voto en los asuntos públicos de la parroquia y cualquiera podía reclamar el cumplimiento de la Ordenanza.

En el capítulo de sanciones quedaban fijados con detalle los casos y cuantías, reservando para el moroso medidas excepcionales, en las que «el Regidor a toque de campana recurra a los vecinos y éstos con el Regidor a la cabeza se presentarán en masa a la puerta del rebelde y le

³⁰ V. PRIETO BANCES, R., *Ordenanzas del pueblo de Bello*, Madrid, «AHDE», tomo XIII, 1936-1941, pp. 268-284. También GARCÍA ALVAREZ, B., *Monografía...*, op. cit., estudia también el caso de Bello. Respecto a los del pueblo de Aller, entendía que se regían todos en Concejo Abierto.

pedirá en términos enérgicos las prendas bajo la pena de cien reales»³¹.

Hemos hecho mención anteriormente al interés de los pueblos por la educación de los menores, lo que no debe sorprendernos, pues en estas comarcas ha sido tradicional la existencia de un corto número de analfabetos, como se puede constatar con la consulta de los censos de población correspondientes al pasado siglo y principios de éste. En el caso de Bello, la Ordenanza mandaba tajantemente que todos los vecinos mandasen a sus hijos a la escuela hasta los quince años de edad, siendo responsabilidad del padre el cumplimiento de tal precepto bajo sanción de cinco reales de multa.

El primer día del año se elegían dos regidores por mayoría absoluta, los cuales estaban obligados a convocar a toque de campana a los vecinos para las Juntas que se determinasen, presidirlas, mantener el orden y la tranquilidad y proponer los asuntos a debate con toda exactitud y brevedad. El gobierno de los asuntos del pueblo se trataba todos los domingos a la salida de misa mayor en Junta ordinaria de los vecinos presidida por el pedáneo, pudiendo convocarse durante la semana una reunión extraordinaria si los asuntos lo requiriesen. En este caso, los vecinos tenían la obligación de asistir al segundo toque y en las ordinarias al primero³².

La cortesía en la Asamblea se reiteraba, debiendo observar «el mayor orden y circunspección, exponiendo lo que juzgue conveniente en buenos términos y razones sin alborotarse ni levantar la voz, mucho menos con insultos e improperios y amenazas...»³³. Quedaba prohibida la asistencia a las Juntas a todos los que no fuesen vecinos de Bello, de acuerdo con el concepto de vecindad y los derechos que asistían a éstos en los pueblos asturleonenses.

Los regidores tenían la obligación de leer y hacer públicas las Ordenanzas tres veces al año: el día 6 de enero, el primer domingo de mayo y el tercero de septiembre. Respecto a los asuntos no especificados en las Ordenanzas, eran debatidos y resueltos por mayoría de votos de todos los vecinos y regi-

³¹ V. PRIETO BANCES, R., *Ordenanzas...*, op. cit., p. 273.

³² V. GARCÍA ALVAREZ, B., *Monografía...*, op. cit., p. 31.

³³ V. PRIETO BANCES, R., *Ordenanzas...*, op. cit., p. 276.

dores, con la peculiaridad de que siempre ejercían, en primer lugar, el derecho al voto los ancianos³⁴.

b) GALICIA

En Galicia, incluso más agudizado que en Asturias, la parroquia rural ha sido la entidad territorial básica sobre la que ha girado y aún gira la vida social, económica y jurídica del campo gallego; formado por numerosas entidades aisladas de población, han resistido los embates del tiempo y de la legislación municipal uniformadora. Nos encontramos ante una célula social básica, dotada de un territorio, una vecindad, con actividades comunitarias permanentes y un patrimonio propio, formado por la propiedad de montes vecinales, cuya titularidad, íntimamente unida a la vecindad, está reconocida en la doctrina, la legislación y la jurisprudencia³⁵.

La parroquia rural en Galicia formó desde la destrucción del orden visigodo la base de un orden nuevo, como «molécula del futuro concejo»³⁶. Estas parroquias, desde tiempos inmemoriales tuvieron un sistema de reuniones para resolver los problemas del común, igual que en León o en otros lugares del norte.

Respecto a su número, en el período que estamos estudiando, tomado de los censos de 1860 y 1900, tenían la siguiente distribución provincial:

Provincias	1860	1900
La Coruña	941	939
Lugo	1.244	1.255
Orense	853	916
Pontevedra	657	699
Total	3.695	3.769 ³⁷

³⁴ V. GARCÍA ALVAREZ, B., *Monografía...*, op. cit., folio 23. Destaca el papel de los ancianos reconocido en las Ordenanzas, no sólo en este caso, sino en los procesos de modificación y ampliación de dichas normas.

³⁵ V. FARIÑA JAMARGO, J., *La parroquia...*, op. cit., pp. 247 y ss.

³⁶ V. SAMPAIO, A., *As villas do Norte de Portugal*, Lisboa, Portugal, tomo I, fascículo II, p. 584.

³⁷ V. *Nomenclátor de las ciudades, villas... de España*, tomos I y II, 1865 y 1904.

Una revisión de las fuentes bibliográficas nos confirman que desde fines del siglo xv las parroquias del valle del Fragoso (Pontevedra) se reunían en «Ayuntamiento» a «campana tañida... en el atrio de Freixeiro» los representantes de esta parroquia y los de Lavadores, Comesaña, Castrelas y Navia, y así lo continuaron haciendo durante los siglos xvii, xviii y xix ³⁸.

Las parroquias del valle de Lorenzana en Lugo, próximas a Mondoñedo, tenían su Concejo, con abundantes privilegios reales, por los que nombraban el día de San Juan de cada año un alcalde mayor y las parroquias un juez ordinario ³⁹. En la comarca de Mélide, las Juntas del Concejo se celebraban en el atrio de la iglesia de la villa y en las demás parroquias en sus atrios respectivos o en las sacristías cuando llovía. La validez de los acuerdos tenía que estar avalada por la mayoría de los vecinos y el alcalde pedáneo.

En tierras de Viana (Orense), los Concejos Abiertos se han seguido celebrando en las aldeas y parroquias, formado por todos los hombres mayores de edad, reunidos los domingos y días de fiesta después de misa, al toque de campana y al aire libre en el atrio de la iglesia ⁴⁰. Otros casos como el de Cervantes son recogidos por FARIÑA JAMARGO en una larga muestra de que todavía a finales del siglo xix convivían las parroquias gallegas y su Concejo Abierto, con unos ayuntamientos respaldados por una legalidad cuestionada y que ignoraba el realismo político y social, buscando subterfugios como las Juntas Administrativas, ignoradas en los ámbitos rurales gallegos, donde, además, los litigios entre las parroquias y los ayuntamientos por razones de propiedad de los montes, eran fallados una y otra vez por los tribunales a favor de las parroquias amparadas en el Derecho consuetudinario ⁴¹.

³⁸ V. ESPINOSA RODRÍGUEZ, J., *Tierra del Fragoso*, Vigo, 1949, pp. 39 y siguientes.

³⁹ V. LENCE-SANTAR, E., *El valle de Lorenzana*, Lugo, «Boletín de la Comisión Provincial de Monumentos», 1952, segundo semestre, número 36, p. 252.

⁴⁰ V. TENORIO, N., *La aldea gallega*, Cádiz, 1914, p. 15.

⁴¹ V. FARIÑA JAMARGO, J., *La parroquia rural...*, op. cit., pp. 286 y ss.

E) La revisión histórica de Hinojosa acerca del Concejo Abierto

Al tiempo que los regeneracionistas hacían llegar a la opinión nacional sus propuestas o el resultado de sus observaciones *in situ* de todos aquellos problemas que era preciso resolver para renovar y modernizar España, se perfilaba el trabajo callado y profundo del maestro de historiadores del Derecho don Eduardo HINOJOSA, cuya obra está presidida en su totalidad por el rigor, con la utilización de una metodología de influencias germanas y dotada de un sentido totalmente científico, al basarla en el estudio de fuentes directas que pusieron en claro muchas zonas oscuras de nuestra historia medieval y modificó con una revisión profunda, múltiples interpretaciones anteriores, que a la luz de las investigaciones de HINOJOSA quedaron arrinconadas para siempre ⁴².

HINOJOSA disfrutó de una beca en Alemania durante el año 1878 y de su viaje obtuvo, además de la mencionada influencia germana posterior en su obra, el uso y manejo de fuentes no conocidas hasta entonces en el panorama investigador español. Su actividad científica tampoco se interrumpió, pese a ocupar con diversos gobiernos conservadores cargos y responsabilidades políticas ⁴³, por el contrario mantuvo el ritmo de investigaciones y de publicaciones, aprovechando sus estancias en provincias para contactar con los estudiosos locales, como PÉREZ PUJOL en Valencia o los BOFARULL en Barcelona.

⁴² Una selección de su obra: *Historia del Derecho romano según las más recientes investigaciones*, Madrid, 1880. *Historia general del derecho español*, Madrid, 1887. *Estudios sobre la historia del Derecho español*, Madrid, 1903. *El régimen señorial y la cuestión agraria en Cataluña durante la Edad Media*, Madrid, 1905. *El elemento germánico en el Derecho español*, Madrid, 1915. *Documentos para la historia de las instituciones de León y Castilla (siglos X-XIII)*, Madrid, 1919.

⁴³ V. TOMÁS Y VALIENTE, F., *Manual de Historia del Derecho español*, Madrid, Tecnos, 1983, pp. 53 y ss. Fue gobernador civil de Alicante (1891), Valencia (1892), Barcelona (1896 y 1900), director general de Instrucción Pública (1899), senador, etc.

De ideología católica y conservadora, mantuvo una cierta independencia académica con sus correligionarios, y aunque nunca se vinculó con los miembros iniciales de la Institución Libre de Enseñanza, mantuvo excelentes relaciones con AZCÁRATE y COSTA. A partir de 1910, aglutinó en el Centro de Estudios Históricos a estudiosos e historiadores que procedían de varias corrientes ideológicas, con un componente mayoritario de reformadores procedentes del institucionalismo. Desde dicho Centro consiguió lo que hasta entonces nadie había logrado: constituir una escuela de historiadores del Derecho, cuyos discípulos más destacados fueron: Claudio SÁNCHEZ ALBORNOZ, Galo SÁNCHEZ, José María RAMOS LOSCERTALES, Ramón PRIETO BANCES, José María OTS CAPDEQUI, etc.

Sus estudios se centraron desde 1887 en la historia del Derecho español visigodo y de la Alta Edad Media española, no por un pensamiento de tintes nostálgicos, como había sucedido con los doceañistas y algunos de sus sucesores románticos, sino por una necesidad científica de dotar al Derecho medieval español de los instrumentos historiográficos necesarios para su conocimiento riguroso, de los que carecía en la práctica.

Si la trascendencia de sus estudios fue decisiva para varias instituciones, en la del municipio medieval resultó definitiva, pues formuló y demostró las teorías sobre su origen y funcionamiento en unos términos que han sido admitidos por los historiadores posteriores, con mínimas revisiones que han servido para ampliar el conocimiento desarrollado por HINOJOSA y confirmar sus investigaciones.

Vamos a detenernos en la parte de su obra que incide en el Concejo Abierto como forma de gobierno local y que está recogida en la conferencia *Origen del régimen municipal en León y Castilla*, pronunciada en el Ateneo de Madrid durante el curso de 1895 a 1896⁴⁴.

⁴⁴ V. HINOJOSA Y NAVEROS, E., *Origen del régimen municipal en León y Castilla*, Madrid, «Revista La Administración», julio 1896. Nosotros utilizamos la edición de 1903, pp. 1-70.

Coincidió con MUÑOZ Y ROMERO en que el origen del régimen municipal en León y Castilla debía buscarse en la aplicación a la esfera del municipio de instituciones judiciales germánicas, conservadas por los visigodos. Ahora bien, la palabra *Concillium* fue usada en los diplomas desde el siglo X para designar el conjunto de los hombres libres de un mismo territorio y a la asamblea judicial formada por ellos, pero es una institución cuyo origen se desconoce, porque no se hallaba vestigio alguno en las fuentes visigodas de la época.

El aislamiento exterior a que estuvo sometido el Reino de León, durante los primeros siglos de la Reconquista, hacen inverosímil su origen franco, por lo que HINOJOSA opina que:

«... habremos de admitir que fue traída a España por los Visigodos y que, como tantas otras instituciones germánicas, subsistió entre ellos, a pesar de las tentativas de romanización consignadas en el Fuero Juzgo. Si la fuerte centralización de los tiempos modernos no ha logrado suprimir la Asamblea general de Vecinos, que perpetuándose a través de los siglos, funciona aún en los distritos rurales, ¿por qué no admitir que, entre los Visigodos, con la debilidad del poder central y la escasez y dificultad de comunicaciones, persistiera la antigua Asamblea judicial germánica, especialmente en las regiones apartadas del centro, favorecida en parte por las prescripciones del *Liber Iudicum* sobre el juicio arbitral?»⁴⁵.

Sobre la pervivencia del *conventus publicus vicinorum*, después de la invasión árabe, tampoco existen vestigios, por lo que supone se refundió con el *Concillium* o Asamblea Vecinal, ya que el dualismo producido por las personas, el momento y lugar de su celebración, no tenían razón de ser. En consecuencia al «comes», presidente de la Asamblea Judicial, sucede en el Municipio el *judex*, elegido por los vecinos; a los *judices* nombrados por el conde entre los hombres libres de su jurisdicción, suceden los al-

⁴⁵ *Ibidem*, p. 19.

caldes de elección popular, por períodos no superiores a un año ⁴⁶.

Confirmó plenamente el origen de los núcleos habitados, que surgieron por los avances de la Reconquista en un proceso de repoblación en el que se integraban emigrantes mozárabes, campesinos que buscaban el seguro del Municipio, siervos evadidos, delincuentes en especial homicidas y raptos, etc., unos en busca del derecho de asilo y todos el amparo del Fuero.

El principio de la organización municipal fue el *Concillium* o Asamblea Judicial de los hombres libres existentes en los territorios de León y Castilla desde los primeros tiempos de la Reconquista. A partir de los siglos X y XI los fueros y diplomas muestran al *Concillium* como entidad corporativa dotada de jurisdicción. Por si quedase alguna duda, HINOJOSA determina la existencia legal del Concejo, desde el momento en que se le segrega de la circunscripción judicial del condado, para convertirse en distrito judicial independiente, respaldando su afirmación en el contenido del Fuero de León de 1020, porque la autonomía se inicia desde que tiene jueces propios y cuando el Municipio, como corporación autónoma, dicta leyes que abarcan todas las relaciones judiciales ⁴⁷.

La circunstancia de que existiese un mismo Derecho para todo el Municipio y un mismo tribunal, aplicables ambos a todos los habitantes de su territorio, los de fuera y dentro del núcleo urbano, dio lugar al principio de igualdad ante la Ley para todos los ciudadanos ⁴⁸. En este aspecto influía positivamente el concepto de compañeros y asociados que tenían todos los miembros del Municipio, lo que les obligaba a proceder en tal condición en sus relaciones. Existía también, un principio de seguridad jurídica garantizada

⁴⁶ *Ibidem*, p. 20.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 27.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 28. Una vez más recurre HINOJOSA al fuero de León como norma que establece la unidad de jurisdicción dentro del municipio, al ordenar que todos los habitantes de la ciudad y su término resolvieran sus litigios siempre dentro de la ciudad.

por los fueros, pues ningún habitante podía ser detenido, sino por orden del juez, ni condenado sin proceso.

De acuerdo con el principio de división de poderes, interpretaba HINOJOSA que los magistrados municipales representaban en el exterior al Municipio y lo gobernaban en el interior, mientras que la Asamblea de Vecinos o el Concejo ejercía el poder legislativo «creando preceptos jurídicos acomodados a las nuevas relaciones y necesidades, cuidando de que el derecho antiguo, para asegurar mejor su observancia, se consignara por escrito» ⁴⁹.

No podemos perder de vista que el Derecho municipal tenía en aquellos momentos un componente basado casi exclusivamente en la costumbre, a lo que se unía algún corto privilegio del rey o señor, declarando su constitución como entidad autónoma e independiente. Por tales razones buscaban la concesión de fueros escritos, que trataban de confirmar por los sucesivos soberanos, facultados para modificar, restringir o ampliar su contenido.

HINOJOSA mantiene que el municipio leonés y castellano de los siglos X al XIII fue esencialmente democrático, pues el gobierno de la ciudad radicaba en el «concejo abierto, o asamblea general de vecinos, congregada el domingo a son de campana para tratar y resolver los asuntos de interés general» ⁵⁰.

Para la eficacia del gobierno municipal, además de los alcaldes en su función judicial, existían diversos cargos u oficios, a los que podían acceder todos los vecinos, excepto moros y judíos. En realidad eran funcionarios elegidos por la Asamblea General que ejercían diversas atribuciones en el orden político, administrativo, económico, judicial y militar del Concejo. Y en este punto es donde a la larga estará uno de los fallos del sistema, debido a la llegada de los caballeros, primero tímidamente y después en exclusividad, a los oficios concejiles; pero mientras que esto no se produzca y siempre que los habitantes de la ciudad y los del alfoz for-

⁴⁹ *Ibidem*, p. 30.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 65.

men una misma entidad corporativa, como en el caso de León, los Concejos alcanzarán el cenit de su fuerza e importancia, aunque ésta sea efímera y se circunscriba, según HINOJOSA, a poco más de un siglo: desde fines del XII a principios del XIV ⁵¹.

Pero el carácter democrático de aquellas instituciones ya hacía años que se habían convertido en aristocráticas. Fue en las grandes aglomeraciones urbanas donde el Ayuntamiento suplantó a la Asamblea General de Vecinos, primero de hecho, después de derecho, aunque dicha Asamblea no fue jamás prohibida en ningún texto de la Edad Moderna. Son por demás significativas las opiniones de HINOJOSA cerrando este punto y que deseamos reproducir textualmente:

«El Concejo abierto, como la Asamblea popular de los Visigodos, se refugiara en las agrupaciones rurales, en los lugares y aldeas, y en ellos vivirá obscura y calladamente, ignorado o combatido por las leyes, esperando que circunstancias favorables, como lo fueron para el *Concillium* germánico las de la Reconquista, le llamen a la vida legal, dándole carta de naturaleza en el derecho escrito» ⁵².

⁵¹ *Ibidem*, p. 67.

⁵² *Ibidem*, p. 68.

CAPITULO X EL CONCEJO ABIERTO EN LOS PROYECTOS DE REFORMA LOCAL 1884-1903

Ya hemos visto la inoperancia e inadecuación de las Leyes municipal y provincial de 1877, insuficientes para dar respuesta a las demandas de autonomía, descentralización y democratización de las estructuras locales, que se hacían desde diversos foros y tribunas, sin que puedan adscribirse a una ideología política exclusiva, aunque destacaban los miembros del partido republicano y los carlistas. Hay que señalar que de la decena de intentos reformadores del Régimen local desde 1877 hasta fines de siglo, sólo en dos proyectos del partido conservador se preveía el funcionamiento de los municipios rurales en Asamblea de Vecinos, con las matizaciones que veremos.

A) El Proyecto de 1884

El 27 de diciembre de 1884, el ministro de la Gobernación, Romero Robledo, el mismo que siete años antes había sido el responsable de la redacción y aprobación de la Ley Municipal del 77, presentó a las Cortes un Proyecto de Ley sobre Gobierno y Administración Local ¹, que contenía diversas modificaciones respecto a los anteriores y una tímida reforma de la legislación local vigente desde pocos años antes. En la propuesta se rompía el uniformismo local alegando que un principio de eficacia impedía mantener un molde único para la pequeña aldea o la populosa ciudad. Otra novedad era la aparición de la región, pero volviendo al ámbito municipal la variante más notable fue un reconocimiento explícito del Concejo Abierto.

¹ V. «Diario de Sesiones del Congreso» (en lo sucesivo DSC), legislatura 1884-1885, tomo III, p. 1423, apéndice decimotercero al núm. 52.

¿Hasta qué punto influyó la actividad doctrinal y publicista de los autores que desde varias perspectivas habían estudiado el asunto? Es difícil concretarlo, pero no se puede ignorar la existencia de un ambiente favorable, como hemos visto, en las tribunas públicas del Ateneo, de la Academia o en las mismas Cortes, donde los diputados republicanos y carlistas eran, por distintas causas, partidarios de la existencia de asambleas generales en los municipios pequeños.

En aquella fecha estaba a punto de publicarse el estudio de Joaquín COSTA sobre el Derecho consuetudinario, trabajo que estuvo rodeado de cierta expectación en los medios intelectuales y divulgado parcialmente con anterioridad por sus autores. POSADA confiere la máxima influencia a tales estudios en los Proyectos de Ley que a lo largo del período, hasta 1923, se aproximaron al Concejo Abierto ².

En el de Romero Robledo se diferencian claramente los ayuntamientos que deben ser gobernados mediante un sistema representativo, único válido para las ciudades y grandes poblaciones, por las dificultades que supondría hacerlo de forma directa y los lugares de población escasa, donde tal imposibilidad no se produce, por lo que las elecciones no tenían razón de ser, pues todos los vecinos podían intervenir directa y personalmente en los negocios municipales.

En aquel momento, según consta en el preámbulo del Proyecto, había en España 9.314 municipios y se preveía que en todos los pueblos donde hubiese más de 500 habitantes serían concejales todos los que reuniesen las condiciones exigidas en la Ley Electoral para ser electores de diputados a Cortes y en los pueblos de más de 500 y menos de 1.000 serían concejales, también todos los habitantes que reuniesen la condición mencionada, aunque se haría una lista de electores por orden alfabético dividiéndola en dos partes iguales que se turnarían por bienios para gobernar el municipio. Respecto a los de más de 1.000 habitantes se es-

tablecía el sistema representativo con una escala de concejales que iban de 15 a 51.

De haber prosperado el Proyecto de Ley se hubiese producido automáticamente la incorporación del Concejo Abierto en 5.662 municipios, más de la mitad de los existentes en 1884 tenían una población inferior a 1.000 habitantes, con lo que se hubiese rendido «culto al derecho de los ciudadanos de gobernar sus intereses... y surpimir la lucha de pasiones y el séquito de desventuras que engendra el caciquismo encerrado en estrecho espacio» ³.

La Comisión nombrada para estudiar el Proyecto de Ley de Gobierno y Administración Local, emitió su dictamen el 11 de febrero de 1885 ⁴. En el preámbulo existieron modificaciones que no afectaron sustancialmente al contenido e insistía en el carácter reformista del proyecto. La eliminación de elecciones en los pueblos menores de 1.000 habitantes, convirtiendo a todos los electores en concejales se veía como una medida regeneradora de la vida local capaz de ahogar en su seno al caciquismo «uno de los males que la hacen insoportable» ⁵. En el artículo 11 del Proyecto se introducía una pequeña modificación y es que si los concejales de los pueblos inferiores a 500 habitantes no llegaban a 10, lo serían todos los cabezas de familia.

Llegado este punto debemos recordar que la Ley Electoral de 28 de diciembre de 1878, era claramente restrictiva respecto a la regulación más democrática del período inmediatamente anterior, pues el derecho al voto quedaba reservado a los varones, mayores de veinticinco años, que pagasen una cuota mínima al Tesoro, bien de 25 pesetas anuales de contribución territorial, con un año de antelación o 50 pesetas anuales de subsidio industrial durante los dos años precedentes (art. 15) ⁶. En la práctica era la vuelta al sistema

³ V. Congreso de los Diputados, *Apuntes para el estudio del proyecto de Ley de la Administración local presentado en las Cortes el día 7 de junio de 1907*, Madrid, 1907, tomo II, 1876-1907, p. 367.

⁴ «DSC», legislatura 1884-1885, tomo V, p. 2210, apéndice primero al núm. 87.

⁵ V. Congreso de los Diputados, *Apuntes...*, op. cit., volumen II, p. 414.

⁶ Además de los mencionados, según el artículo 19, también tenían

² V. POSADA, A., *Evolución legislativa del régimen local en España, 1812-1909*, 2.ª edición, Madrid, IEAL, 1982, pp. 473 y ss.

censitario anterior a 1869, que beneficiaba al partido conservador en el que militaba Romero Robledo.

Si a la descalificación que suponía el sistema censitario, unimos que a consecuencia del mismo, el censo electoral oficial para 1884 fue de 808.243 electores, que representaban el 4,6 por ciento de la población española en el mencionado año ⁷, nos facilita una perspectiva muy clara de la escasa trascendencia que hubiese tenido la participación popular en el caso de prosperar el proyecto reformador. No disponemos de datos sobre la distribución de electores por cada municipio, pero evidentemente en los menores de 500 ó 1.000 habitantes, el número de ciudadanos que tenían reconocido el derecho a voto no debían ser muchos, pues si tomamos la media nacional como una constante, no superarían los 23 concejales en el primero de los casos y los 46 en el segundo.

Pese a ello, nos encontramos con un intento laudable de recuperar una institución secular, pero no pasa de ahí, pues no se puede hablar de Concejo Abierto ni de democracia directa, porque sólo se puede entender ésta cuando participan todos los habitantes del pueblo mayores de edad.

El Proyecto de Ley entró en fase de debate parlamentario en la Sesión del 21 de febrero de 1885 y en la del 24 se presentó una enmienda encabezada por el diputado Sánchez Arjona, pidiendo la supresión del artículo 11 ⁸. En la Sesión del 11 de marzo fue presentada otra enmienda pi-

derecho a ser inscritos como electores los individuos de las Reales Academias, los miembros de los Cabildos eclesiásticos, curas párrocos y tenientes o coadjutores, los funcionarios con más de 2.000 pesetas anuales de sueldo, los cesantes y jubilados con cualquier haber, oficiales generales, jefes y oficiales militares y marinos, los titulados oficiales, pintores y escultores que obtuvieran premio de primera y segunda clase, el alto personal de la Administración de justicia, notarios, procuradores, profesores y maestros de primera y segunda enseñanza con título.

⁷ V. MARTÍNEZ CUADRADO, M., *Elecciones y partidos políticos en España, 1868-1931*, Madrid, Taurus, 1969, volumen I, p. 285.

⁸ V. «DSC», legislación 1884-1885, tomo V, p. 2450, apéndice noveno al núm. 95. Suscribían también la enmienda los señores José María Celleruelo, Benigno Quiroga, Jovino G. Tuñón, Cándido Martínez, Miguel Villanueva y Ángel Allende Salazar.

diendo la supresión de dicho artículo e incorporando a la escala de concejales el número de siete para los pueblos menores de 500 habitantes ⁹.

En el turno en contra del Proyecto intervino el diputado señor García San Miguel, que denunció con carácter general del Proyecto, la concentración de poderes en el reducido número de tres individuos que constituían la Comisión ejecutiva, tanto en los ayuntamientos menores de 1.000 habitantes, como en los mayores donde se elegían a los concejales; otro defecto muy grave, según él, era la conversión de hecho del municipio en una asamblea deliberante, ya que en la práctica perdía su carácter permanente al reunirse sólo dos veces al año. En definitiva, la consideraba una Ley centralizadora «porque acerca el Poder central a los organismos locales para intervenir en sus funciones, como nunca se ha visto...» ¹⁰.

El turno en defensa del Proyecto lo consumió el señor González Carballeda en nombre de la Comisión, alegando que se había devuelto a los municipios la elección de sus alcaldes, y al limitar la facultad deliberante no se quitaba vida a las corporaciones locales, sino que evitaba se convirtiesen en cuerpos de discusión, que olvidaban los intereses locales ¹¹.

Los debates del Proyecto de Ley se suspendieron el 14 de abril de 1885 y el 8 de marzo de 1886 se disolvieron las Cortes, sin que hubiese terminado la discusión del dictamen.

B) El Proyecto de Sánchez de Toca de 1891

Por Real Orden de 20 de julio, suscrita por el ministro de la Gobernación don Francisco Silvela, se encomendó a la subsecretaría de dicho departamento la reunión y ordenamiento de los antecedentes necesarios para formular un Proyecto de

⁹ *Ibidem*, p. 2855, apéndice primero al núm. 108. Suscribían la enmienda don Venancio González, el marqués de la Vega de Armijo, Miguel Villanueva y Gómez, José Canalejas y Méndez, Alberto de Quintana, Joaquín Becerra y Luis Sánchez Arjona.

¹⁰ *Ibidem*, p. 2887.

¹¹ *Ibidem*, p. 2901.

Gobierno y Administración Local y otro de Bases para la reforma de la Ley Municipal ¹².

El documento que elaboró la subsecretaría se iniciaba con un amplio informe sobre la reforma de las Leyes provincial y municipal, decantándose por la conveniencia de reformas parciales en lugar de nuevas leyes locales, aunque proponía modificaciones de importancia, como la institucionalización de la región. Esta figura no era novedosa, pues tanto en 1847 don Patricio de la Escosura, como en 1884 Romero Robledo la habían incorporado a sus respectivos proyectos de reforma local; además no debe perderse de vista que hasta la Constitución republicana del 31 se identificaron las esferas administrativas de los niveles regional, provincial y municipal, en una sola: la local.

Referente a los municipios, se planteaba que la organización de las grandes ciudades no podía ser idéntica a la de los pequeños municipios, porque éstos requerían una organización municipal más sencilla, aunque debían preverse incentivos y facilidades para establecer sus servicios comunariamente, abaratar la gestión y mejorar la calidad de la misma, para lo que proponía fórmulas de sostenimiento común de funcionarios. Consideraba el subsecretario que en este tipo de municipios, la intervención directa de los ciudadanos era condición principal para su funcionamiento, ya que con ella «prestaban ventajas muy beneficiables para asentar la más amplia paritipación personal y directa de todos en la gestión de los intereses comunales» ¹³.

En el informe se reconocía públicamente lo ya advertido años atrás por los regeneracionistas, de que en lugares de Asturias, León o Galicia, donde existían escasos municipios menores de 1.000 habitantes, se debía a que:

«la fuerza de los intereses locales agrupados de antiguo y con tradición no interrumpida hasta nuestros días en forma de Concejos, conservaron vitalidad suficiente para no disol-

¹² V. Congreso de los Diputados, *Apuntes...*, *op. cit.*, p. 673.

¹³ V. SÁNCHEZ DE TOCA, J., *Regionalismo, municipalismo y centralización*, Madrid, Ed. Reus, 1921, p. 176.

verse con los nuevos criterios de la ley municipal, y mantuvieron casi íntegra la entidad secular de sus términos jurisdiccionales, limitándose a apellidar en las prácticas de la vida oficial Ayuntamiento, conforme al nuevo tecnicismo legal, lo que en realidad continúa siendo el antiguo Concejo» ¹⁴.

Resulta importante el reconocimiento oficial de esta superposición en la vida real de unas instituciones con vigor suficiente para perpetuarse a lo largo de los siglos y si deseamos buscar las causas, forzosamente hemos de atribuir las en gran medida a su componente democrático y popular que ignoraba sistemas censitarios o elecciones más o menos indirectas y amañadas.

En contraposición, provincias como Burgos, Soria, Teruel, Huesca, Guadalajara, etc., eran varias veces centenarias en municipios inferiores a los 1.000 habitantes, porque como ya advirtieron SACRISTÁN y MACÍAS PICAVEA, en sus comunidades y merindades se produjo un fraccionamiento territorial debido a la señorialización de las mismas, con la consiguiente pérdida del sentido popular y democrático, por lo que forzosamente fueron sustituidas en los inicios del constitucionalismo por la «extensión de ayuntamientos», que lógicamente carecían de consistencia propia y la trabazón histórica necesaria para mantenerse. A fin de recuperar el equilibrio perdido, también se preveía en el Proyecto el establecimiento de comunidades entre ayuntamientos colindantes, cuando éstos no llegasen a 2.000 habitantes.

El Proyecto de Ley de Gobierno y Administración Local constaba de 270 artículos y siete disposiciones transitorias, mientras que la propuesta de Reforma de la Ley Municipal se hacía por bases, en función de los títulos y capítulos de la Ley Municipal de 1877. El asunto que afecta a nuestro estudio quedaba contenido en la Base segunda de la reforma del título II, capítulo II, titulada Municipios de primera categoría, y comprendía los menores de 1.000 habitantes, que en aquel momento eran 5.529.

¹⁴ *Ibidem*, p. 283.

Se repetían los mismos términos que en el Proyecto de 1884, para los municipios menores de 500 habitantes, todos los que reuniesen las condiciones exigidas en la Ley Electoral para ser electores a diputados, eran concejales y en el tramo de 500 a 1.000 habitantes, lo serían por mitades bienales. Estos concejales, en uno u otro caso, elegirían una comisión ejecutiva compuesta por cuatro o seis individuos respectivamente a los que correspondería la gestión municipal, quedando la elección de alcalde igualmente reservada a los concejales.

En lo que afectaba a la participación ciudadana en el gobierno municipal, el Proyecto de 1891 no difería sobre el papel del de 1884. Concebido también por un gobierno conservador, sus pautas resultaban conocidas, pero existía una diferencia importante pese al corto plazo de los siete años transcurridos, pues el 26 de junio de 1880 se había promulgado la Ley de Sufragio Universal que consideraba como electores en su artículo primero, a

«...todos los españoles varones, mayores de veinticinco años, que se hallen en el pleno goce de sus derechos civiles y sean vecinos de un municipio, en el que cuenten dos años al menos, de residencia».

Aún faltaba el reconocimiento del derecho al voto de las mujeres y el de todos los comprendidos entre los veintiuno y veinticinco años, así como la introducción de mecanismos que evitasen las manipulaciones caciquiles, pero todo se andaría. El caso es que el censo electoral pasó de 800.000 personas a 4.805.000 y aunque el caciquismo seguía implantado hasta lo más profundo del país, los gobiernos sucesivos, ya fuesen liberales o conservadores tendrían mayores dificultades para el manejo práctico de esa masa de electores, que se había multiplicado por cinco¹⁵. El censo electoral pasó del 4,6 por ciento del total de la población al 25 por ciento y desde entonces se irían consolidando grupos de opinión que dificultarían las manipulaciones electorales.

¹⁵ V. MARTÍNEZ CUADRADO, M., *Elecciones...*, op. cit., volumen II, p. 530.

El Proyecto de Ley no pasó de un intento más y habrá que esperar varios años hasta que vuelva a ser planteado nuevamente el reconocimiento legal del Concejo Abierto.

C) El Proyecto de Maura de 1903

El caciquismo y las guerras coloniales además de marcar la crisis finisecular, fueron los motivos y causantes directos de la quiebra del sistema político de partidos de turno primero, y a la postre de la propia institución monárquica. A estos factores habría que unir los conflictos sociales, la cuestión regional, la permanente crisis económica, las tensiones militares y el desencanto general del país, con lo cual habremos obtenido un panorama desolador, pero bastante aproximado de la realidad sociopolítica española de principios de siglo.

El caciquismo desplegaba su desarrollo, fundamentalmente, en los ayuntamientos y diputaciones, sobre todo en las de fuerte contenido rural, y esta situación condicionó los tímidos intentos reformistas del régimen local surgido de la Restauración. Este fenómeno social se infiltró en la vida pública española con raíces tan profundas, que costó muchos años su extirpación y desarticulación, pues fue utilizado como práctica habitual por los partidos turnantes en su gestión y como instrumento de las contiendas electorales¹⁶.

Frente al caciquismo, el desencanto, la catástrofe bélica y la quiebra política se alzó la voz de los regeneracionistas e intelectuales más comprometidos, encabezados por GINER DE LOS RÍOS, SALMERÓN, COSTA GANIVET, MACÍAS PICAWEA, Gumersindo DE AZCÁRATE, José FERRANDO GONZÁLEZ,

¹⁶ V. VARELA ORTEGA, J., *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración, 1875-1900*, Madrid, Alianza Universidad, 1977. TUSELL, J., *Oligarquía y caciquismo en Andalucía (1890-1923)*, Madrid, 1977. MARTÍNEZ CUADRADO, *Elecciones y partidos*, Madrid, 1972, 2 volúmenes. Existe una ingente bibliografía sobre el tema, pero hemos realizado una selección de las tres obras que según nuestro criterio han estudiado en los últimos años el tema desde perspectivas distintas y con gran rigor.

CANALEJAS, incluso don Antonio MAURA como veremos después, con su propósito de hacer la «revolución desde arriba». Aquellos hombres conocían todos profundamente el problema local, lo vivían y lo sentían en sus carnes y espíritus. Eran conscientes de que uno de los orígenes de los males de España estaba en la marginación y el abandono del mundo rural, y en la ausencia de una administración municipal efectiva, honesta y democrática¹⁷. El propósito que les guiaba, tanto en sus escritos como en sus discursos, era el de lograr un adcentamiento de la vida pública española y estimular a la opinión nacional para que luchase contra la corrupción y el caciquismo. Cuestiones que sabían perfectamente pasaban por una profunda reforma del régimen local y del sistema electoral¹⁸.

a) LA DEMOCRACIA DIRECTA EN EL PROYECTO DE 1903

En el gobierno conservador formado por Silvela en diciembre de 1902, la cartera de Gobernación fue adjudicada a don Antonio MAURA, digno y gran político, que tenía un concepto muy nítido de los problemas españoles y ofrecía el remedio a los males patrios con su «revolución desde arriba»¹⁹. En tal marco hizo la presentación en el Senado de un «Proyecto de Ley y Bases para la Reforma de las de Administración Local», el día 26 de mayo de 1903, que constitu-

¹⁷ V. COSTA, J., *Reconstitución y europeización de España*, Madrid, IEAL, 1981. MACÍAS PICAVEA, R., *El problema nacional*, Madrid, IEAL, 1979. AZCÁRATE, G. de, *Municipalismo y Regionalismo*, Madrid, IEAL, 1980.

¹⁸ V. PUGET, H., *Le gouvernement local en Espagne*, París, Librairie de la Société Recueil Sirey, 1920. TUSELL, J., *La reforma de la Administración local en España*, 2.ª edición, Madrid, INAP, 1987. POSADA, A., *Evolución del régimen local en España*, 2.ª edición, Madrid, IEAL, 1982. ORDUÑA REBOLLO, E., *Nota preliminar a legislación sobre Administración local*, Madrid, IEAL, 1981, volumen I. MARTÍN RETORTILLO, S. y ARGULLOL, E., *Descentralización administrativa y organización política. Aproximación histórica*, Madrid, Alfaguara, 1973, volumen I. PAREJO ALFONSO, L., *La región y la legislación histórica de régimen local*, en «Las Autonomías Regionales», Madrid, Instituto Nacional de Prospectiva, 1977.

¹⁹ V. CARRO, A., *Génesis y trayectoria de las reformas locales de Maura*, en «Ideario de don Antonio Maura», Madrid, IEAL, 1954.

yó la base del ofrecido en 1907. El Proyecto de Ley, que carecía de exposición de motivos, fue presentado, como indicamos anteriormente, por don Antonio MAURA y en la sesión inicial pronunció un discurso que supliría ampliamente al frío texto de la no incluida exposición de motivos²⁰.

La primera característica del Proyecto, repetido posteriormente, es que incluye en el mismo texto la cuestión municipal y la provincial. En opinión de Antonio CARRO, la preocupación culminante de Maura era el caciquismo, común denominador de la provincia y el municipio, «y para combatirlo ataca los tres focos principales radicados en las Provincias y Municipios y también en el sistema electoral»²¹.

Las discusiones en el Senado dieron comienzo el día 27 de junio, estudiándose y debatiéndose en seis sesiones al no existir apenas oposición al mismo, de forma que el 9 de julio era votado y aprobado. Pero el discurrir parlamentario del Proyecto se vería momentáneamente interrumpido por la dimisión de Silvela una semana más tarde. Al acceder don Antonio Maura a la presidencia del Consejo de Ministros en diciembre de 1903, el Proyecto continuaría su tramitación, ya en el Congreso de los diputados. Así la Comisión correspondiente del organismo legislativo emitiría su dictamen en 28 de enero de 1904. Pocos días más tarde comenzarían los debates, pero cuando aún no habían pasado de las enmiendas a la totalidad, en el curso de 14 sesiones, el día 12 de marzo se disolvieron las Cortes y acabó la legislatura.

En el nuevo período legislativo, el Gobierno, también presidido por Maura, hizo suyo el Proyecto, inaugurándose los debates en la Sesión del día 7 de octubre de 1904 con un discurso del señor Sánchez Guerra, ministro de la Gobernación, justificando y aclarando las vicisitudes del Proyecto. Poco progresó el debate sobre el régimen local en esta nueva legislatura, la caída del Gobierno Maura no se hizo esperar y los intentos de reforma maurista de la vida local española tuvieron que posponerse hasta 1907, donde alcanzaría características de auténtico debate nacional.

²⁰ V. «Diario de Sesiones del Senado», núm. 9, 27-5-1903, pp. 55 a 61.

²¹ V. CARRO, A., *Génesis...*, op. cit., p. 293.

El peso de la oposición al Proyecto corrió a cargo, principalmente, del partido liberal, el cual manifestó grandes prevenciones ante el sistema de autonomía municipal, entre la que se encontrará, como veremos, la democracia directa, oposición que no será compartida, en este caso, por republicanos, regionalistas catalanes y carlistas. Actitud del partido liberal, que se repitió una y otra vez a lo largo de los intentos de reforma del régimen local desde 1876 a 1923, pese a sus manifestaciones contra el caciquismo. Pero indudablemente su inserción en el sistema, no le permitía perder el control de los ayuntamientos y diputaciones conducido a través de la línea gobernadores civiles-Ministerio de la Gobernación. Razón por la que una y otra vez se manifestará a favor del intervencionismo y la tutela, y en contra de la autonomía local y la descentralización.

En la Base primera del texto que aprobó el Senado, se contenían las especificaciones correspondientes al Concejo Abierto, previsto para los municipios menores de 200 habitantes, los cuales debían fundirse dentro del año siguiente a la promulgación de la Ley con los más afines e inmediatos. Esta fusión no suponía interrupción en las actividades, pues se preveía que como en los poblados, aldeas, barrios o caseríos que formaban los municipios y tenían territorio propio, aguas, pastos, montes u otros derechos peculiares, «Conseverarán para esto su administración especial, y tendrán personalidad jurídica en este concepto».

Ello suponía que si nominalmente desaparecían como municipios para incorporarse a otros y formar uno mayor de 2.000 habitantes, mantenían casi intactas sus prerrogativas y su capacidad de autoadministración, como veremos seguidamente, pues afectaba principalmente al proceso de reducción de municipios que presidía el espíritu de la Ley, y que desde los inicios del municipio constitucional ha sido uno de los grandes problemas que ha tenido el régimen local español²².

²² V. Anuario Estadístico de España, 1987, Madrid, INE, 1988, p. 47, donde consta que para 1900, de un total de 9.267 municipios, 2.376 tenían una población inferior a 500 habitantes.

Se incluía, a continuación, la expresa declaración de democracia directa, que había de regular el funcionamiento de las entidades inferiores a los 200 habitantes:

«Ejercerán esta administración especial la Junta de vecinos constituida por todos los residentes que gocen el derecho electoral y un Alcalde pedáneo o su suplente elegidos al tiempo de votar los residentes en el anejo a los Concejales del Ayuntamiento.»

La figura del alcalde pedáneo o su suplente estaba dotada de una importancia básica. En primer lugar le eran de aplicación las disposiciones generales sobre incapacidad, incompatibilidad y excusa que afectaba a los concejales. Entre sus competencias se encontraban las de convocar y presidir la Junta de Vecinos, la formación de los presupuestos, el cuidado de la ejecución de los acuerdos de la Junta y del cumplimiento de los bandos de policía, y de hacer efectivas las multas en que incurriesen los infractores.

La Junta de Vecinos debería reunirse siempre que juzgase necesaria su convocatoria el alcalde pedáneo, o lo interesasen la mayoría de los individuos que la componían. Sus atribuciones comprendían un amplio abanico, entre las que se encontraban la determinación del régimen de aprovechamiento y conservación de los bienes comunales, aprobación de los presupuestos, de las cuentas, establecimiento de bandos de policía, imposición de prestaciones personales y la fijación de multas por infracciones de los acuerdos que dictase en materia de su competencia²³.

Pocas modificaciones encontramos en el Dictamen de la Comisión de 28 de enero de 1904, respecto al texto del Senado, sólo al hacer referencia a la fusión de los municipios menores de 200 habitantes, se sustituye «con los más inmediatos y afines» por «los inmediatos de mayor afinidad de intereses o histórica».

²³ V. COSCULLUELA, L. y ORDUÑA, E., *Legislación...*, op. cit., volumen I, pp. 126 y 127.

Durante el trámite parlamentario fueron presentadas diversas enmiendas a la Base primera, que afectaban al sistema de Concejo Abierto. En primer lugar, encontramos la del señor Villanueva, que proponía la modificación del sistema de incorporación de los municipios menores de 200 habitantes, supeditándolo a un acuerdo de las dos terceras partes de los residentes con derecho a voto. Proponía la supresión del adjetivo «pedáneos» al referirse a los alcaldes y una nueva redacción del párrafo primero en el sentido de que «El gobierno y la administración municipal estará a cargo de una Junta de vecinos, constituida por todos los residentes que gocen de derecho electoral, y un alcalde o suplente elegidos por la misma Junta»²⁴.

Con carácter restrictivo y a tenor del criterio expuesto en su intervención, como luego veremos, recogemos otra enmienda presentada por don Eugenio Silvela al párrafo o apartado cuarto, en el sentido de «que la Junta de Vecinos se elegirá con arreglo a lo que dispone el artículo 91 de la vigente ley municipal»²⁵.

En la legislatura de 1904-1905, al final de la tramitación del Proyecto, presentó una enmienda al artículo único don Gumersindo DE AZCÁRATE, que sin afectar al sistema de Concejo Abierto, debemos reflejarla aquí por los brillantes debates que ocasionó, pronunciándose, quizá, los discursos más elocuentes e importantes de toda la discusión del Proyecto²⁶.

²⁴ V. «Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados» (en lo sucesivo DSCD), apéndice segundo al núm. 129 de 25-2-1904. Además de don Miguel Villanueva, suscribían la enmienda los Diputados don Joaquín López Puigcerver, el marqués de Villasegura, don José Canalejas y Méndez, don Francisco de Federico, don Tirso Rodríguez y el marqués de Pílares.

²⁵ V. «DSCD», apéndice al núm. 138, 7-3-1904. Suscribían la enmienda los Diputados señores Rafael Gasset, Ramón Sanjurjo, Julio Burell, Angel Ossorio, Fernando Huelín y Juan Antonio Cavestany.

²⁶ V. «DSCD» núm. 8, 11-10-1904, pp. 173-176 y 183-185, donde constan los discursos de Azcárate. La contestación de Maura se produjo en la misma sesión y quedó recogida en las pp. 178-183 y 185-187. Se han reproducido los de Maura en COSCULLUELA, L. y ORDUÑA, E., *Legislación...*, op. cit., volumen I, pp. 218-232 y en AZCÁRATE, G., *Municipalismo...*, op. cit., pp. 217-236, los de su autor.



En dicha ocasión, también presentó el señor Vicenti una enmienda a diversas bases, entre ellas dos a la primera, proponiendo sustituir la Junta de Vecinos por «sindicatos particulares» y declarar la voluntariedad de la agrupación de los municipios menores de 200 habitantes²⁷.

Asimismo, el republicano señor Morayta presentó dos enmiendas a la Base primera en el sentido de ampliar a 500 el número de habitantes mínimo para agrupar los municipios y sustituir la participación general en la Junta Vecinal para ejercer la administración especial por «Una Junta de cinco vecinos, nombrada por todos los residentes que gozan el derecho electoral y un alcalde pedáneo...»²⁸.

Ninguna de las enmiendas relativas a la Base primera y al Concejo Abierto fueron tomadas en consideración, pues tras ser sometidas a votación se rechazaron mayoritariamente.

El asunto del Concejo Abierto por estar inscrito en la Base primera, apareció inmediatamente en las discusiones, incluso en las referentes a la totalidad. Así el día que comenzó la discusión del Proyecto de Ley, el 24 de febrero, y en el discurso inicial pronunciado por don Eugenio Silvela, aparecieron las primeras críticas por suponer que la existencia de una Junta compuesta por el alcalde y la mayoría de los vecinos no podría funcionar, pues tendrían que: «desatender todas sus ocupaciones para dedicarse a la Administración municipal»²⁹. Planteamiento a todas luces exagerado, pues evidentemente, en un pueblo menor de 200 habitantes, las atenciones públicas no exigían ni exigen la dedicación permanente y exclusiva de todos los ciudadanos con derecho a voto.

Con mayor detalle intervino el marqués de Teverga en la sesión del día 1 de marzo de 1904, también dedicada al debate de la totalidad del proyecto, iniciándolo con una duda so-

²⁷ V. «DSCD», apéndice primero al núm. 5, 7-10-1904, p. 1. La suscribían además del Sr. Vicenti, don Miguel Villanueva, don Rafael Beltrán, don Francisco Ballesteros, don Angel Galarza, don Miguel Jiménez Baeza y don Baldomero Vega de Seoane.

²⁸ V. «DSCD», apéndice tercero al núm. 8, 11-10-1904. La suscribían: C. Rodríguez, Manuel de Llano y Persi, Leonardo Ortega, Donato Gómez Trevijano, Nicolás Estévez y Jacinto Octavio Picón.

²⁹ V. «DSCD», núm. 128, 24-2-1904, p. 3959.

bre la eficacia de la supresión de municipios menores de 200 habitantes y la desigualdad representativa que padecerían los mayores de esa cifra, que se limitaban a elegir concejales, mientras que en los que desaparecían, todos los electores obtenían dicha condición.

Tildó al sistema de «antigualla», y al analizar las diferencias entre Concejo Cerrado y Abierto, calificó al primero como de «verdadera representación municipal», manifestando su rechazo a la democracia directa. Entrando en un tono jocoso pidió se incorporase al texto del Proyecto el toque de campana como una precisión legal para convocar a los vecinos, de acuerdo con lo arcaico de todo el sistema ³⁰.

Para Teverga, destacado miembro del partido liberal, la participación directa de los habitantes de un pueblo en el gobierno de sus asuntos locales, no era un progreso, ni una concesión a las ideas democráticas, sino todo lo contrario, basando su opinión en Stuart Mill, que calificaba el Gobierno del pueblo por sí mismo como de barbarie ³¹.

Al reseñar la importancia de los asuntos a dilucidar por la Asamblea Vecinal, interpretaba que eran muchas personas para resolver cuestiones como la administración de los bienes de propios u otros derechos que tuviesen, a los que calificaba de «asuntos tan pequeños» ³², no mereciendo la pena convocar a todos los vecinos para su tratamiento, en evidente contradicción a lo expuesto por don Eugenio Silvela en la primera sesión, reflejada antes.

Por último, hacía una consideración sobre la posible inconstitucionalidad de la representación directa, pues la Constitución de 1876 no preveía en los Ayuntamientos más que la elección de los concejales por medio de los ve-

³⁰ V. «DSCD», núm. 133, 1-3-1904, p. 4114.

³¹ La referencia textual de Stuart Mill que reprodujo el Marqués de Teverga es: «Que los habitantes de un pueblo ejerzan funciones municipales directa y personalmente, es inadmisibile. El gobierno del pueblo reunido en asamblea es un resto de barbarie contrario a todo espíritu de la vida moderna.»

³² V. «DSCD», núm. 133, 1-3-1904, p. 4115.

cinos, aunque restaba transcendencia al asunto por tratarse «de una cosa de tan poco interés».

Merece la pena advertir que, los juicios y opiniones sobre el Concejo Abierto expresados por el marqués de Teverga, don Eugenio Silvela y otros prohombres del liberalismo español de principios de siglo, no podemos sustraerlas del contexto general del debate y de ningún modo interpretarlas con criterios de nuestra perspectiva actual, casi noventa años después. Es indudable que las fórmulas más ortodoxas de la doctrina liberal revolucionaria descansaban sobre la escueta representatividad democrática, pero no podemos olvidar dos cuestiones: primera, que hasta la Ley Electoral de 1907 el sufragio era prácticamente censitario, donde el derecho al voto se reservaba a los mayores contribuyentes, profesionales, funcionarios, etc. En definitiva, las elites de la época ³³. Y segundo, que el entramado caciquil, manejando los procesos electorales, se encontraba perfectamente regulado y controlado desde el Ministerio de la Gobernación ³⁴. Es cierto que los conservadores e incluso los republicanos, entraban en el juego caciquil, pero los liberales no se quedaban atrás, llevándose una muy importante cota de responsabilidad en la organización del caciquismo local.

En respuesta a situación tan degradante, se ofrecían las tesis renovadoras de Maura, que comprendía un propósito sincero de limpieza de la vida pública, plasmado en el proyecto de 1903, y ampliado en 1907. En función de ello se recuperaban tradiciones de gobierno popular y democrático, o se recurría a remedios extremos como la introducción de concejales natos, procedentes de instituciones o sindicatos. Representación corporativa que se aceptaba por Maura como fórmula transitoria para eliminar el caciquismo, antes

³³ Las elecciones generales de 1891, 1893, 1896, 1898, 1899, 1901 y 1903, se hicieron con sufragio universal masculino, mientras que las de 1879, 1881, 1884 y 1886 lo fueron por el sistema censitario. En opinión de Varela Ortega la intervención de los caciques fue proporcionalmente más notable en las de 1879, 1886, 1891, 1893, 1899 y 1903. El mismo autor fija el control caciquil de las autoridades locales a partir de 1884. *Op. cit.*, p. 408.

³⁴ V. VARELA ORTEGA, J., *Los amigos...*, *op. cit.*, pp. 414 y ss.

de volver al sufragio universal, como mejor sistema de elección política. Este aspecto del proyecto fue combatido sinceramente por los republicanos, sobre todo Azcárate, mientras los liberales lo hacían apoyando sus argumentos en la defensa del *status* existente.

Como es sabido, las dos dictaduras posteriores, que ocuparían la mayor parte del siglo, hasta 1975, magnificaron el sistema de representación corporativa, pero no como arma frente al caciquismo, sino precisamente para dirigir y manipular elecciones de forma más escandalosa, al trasladarse el conjunto de intereses desde personas concretas a colectivos profesionales o sociales, ampliando el entramado caciquil y desde luego el control gubernamental.

Las respuestas a la dura y destemplada crítica del marqués de Teverga sobre el Concejo Abierto y en general sobre todo el Proyecto, fluyeron de los bancos conservadores, iniciando la contestación el señor Poveda, al cual sorprendía completamente la censura al sistema de Concejo Abierto, realizada por el político liberal, más propia de un miembro de «los partidos reaccionarios», que de «hombre tan demócrata y liberal tan convencido como el Sr. Marqués de Teverga»³⁵.

Más contundente fue la respuesta del señor Tormo, que se expresaba en nombre de la Comisión. Calificó al Concejo Abierto como «institución esencialmente democrática», sin precedentes en la legislación del siglo anterior, aunque de honda tradición y arraigo en la España rural, y por el que se convocaría a los vecinos «para resolver todos los asuntos municipales, encomendando después su gestión a un representante de todos ellos encargado de la función ejecutiva, un alcalde pedáneo»³⁶.

Con ello, según Tormo, se restablecía el régimen de «democracia directa, pura y estrictamente local», que tenía sus

³⁵ V. «DSCD», núm. 134, 2-3-1904, p. 4130.

³⁶ V. «DSCD», núm. 142, 11-3-1904, p. 4372. El discurso era la contestación a las intervenciones del federalista Pi Arsuaga y a Albo, pero aprovechó Tormo para hacer amplia referencia al Concejo Abierto y poner en evidencia la actitud del Marqués de Teverga.

raíces en la España medieval y que en aquellos momentos se continuaba practicando en diversos cantones suizos, como característica de su régimen local. Consideró que la recuperación del Concejo Abierto, era sin duda una conquista democrática, a la que debería unirse la figura del «referéndum», a través del cual los ciudadanos manifestaban su opinión con un «sí» o con «no» sobre determinadas cuestiones del gobierno local propuestas a consulta popular, cuestiones, que si bien los diputados liberales, entre ellos el marqués de Teverga, combatían, por sus convicciones no podían hacerlo los republicanos, ni el señor Pi Arsuaga³⁷.

Al iniciarse la nueva legislatura de 1904-1905, continuó el debate a la totalidad del dictamen de las Bases para la reforma del régimen local, iniciado según indicábamos anteriormente, por un discurso del ministro de la gobernación señor Sánchez Guerra, justificando las razones gubernamentales para hacer suyo el Proyecto suspendido al cancelarse la Legislatura de 1903.

En esta nueva fase los diputados liberales, entre ellos el señor Alonso Castrillo, no abordaron directamente el Concejo Abierto, pero sí algunos aspectos de la Base primera, sobre todo lo referente a la pervivencia de los municipios menores de 200 habitantes, que pese a lo que constaba en el texto del proyecto, no creía que desapareciese en el futuro y apostaba por su continuidad³⁸.

El diputado Vicenti, apoyó la idea de agrupación mantenida en las Bases primera y segunda, pero interpretaba que el Ayuntamiento se desglosaba en tres organismos que a la larga resultarían conflictivos:

«El Ayuntamiento, raquítico, desmedrado, sin medios, sin elementos, sin recursos económicos; la Junta de Mancomunidad, con todas las atribuciones, y la Comisión de vecinos, investida sólo de algunas funciones de carácter especial; es decir, tres organismos, tres complicaciones,

³⁷ V. «DSCD», núm. 142, 11-3-1904, p. 4372.

³⁸ V. «DSCD», núm. 6, 8-10-1904, p. 113.

tres competencias, tres oficinas, tres secretarías, donde una sola ya es mucho»³⁹.

Coherente con la primera parte de su enmienda se mostraba partidario de que sólo se agrupasen aquellos municipios que no tuviesen territorio ni medios para hacer frente a los más perentorios gastos municipales⁴⁰.

Contestó en nombre de la Comisión, el señor Aparicio Ruiz, quien expuso las razones para hacer obligatoria la agrupación de los municipios menores de 200 habitantes, forzados por la uniformidad y las necesidades de organización municipal. Pero estas mismas u otras razones parecidas no habían prosperado en anteriores ocasiones pese a los múltiples intentos realizados, incluyendo su presencia en los textos legales municipales. Para evitarlo entraba en juego, en esta ocasión, un aspecto inédito contenido en la segunda parte de la Base: la democracia directa. Refiriéndose a este concepto hizo una alusión al susto que producía al marqués de Teverga y argumentó las posibilidades de futuro que la democracia directa y el referéndum estaban adquiriendo en la legislación comparada:

«Los Municipios menores de 200 habitantes pierden la capitalidad; pero aún aquellos que podrían subsistir como entidades independientes por tener bienes exclusivos, montes, etc. aún estos conservan una administración peculiar y propia que la ley extiende hasta la democracia directa, que por cierto asustaba a mi respetable amigo el Sr. Marqués de Teverga, cuando parece natural que esta sea la mejor administración en municipios de pequeño vecindario y la que debiera ser más simpática a espíritus tan progresivos como el de S.S. y sobre todo en estos tiempos en que el referéndum y la democracia directa toman cada día mayores vuelos en la administración municipal, y cada día van tomando cuerpo en las reformas legislativas en las naciones más libres como Suiza o los Estados Unidos»⁴¹.

³⁹ V. «DSCD», núm. 6, 8-10-1904, p. 120.

⁴⁰ V. *Ibidem*, insistiría posteriormente en el tema en el curso de la misma sesión, p. 131.

⁴¹ V. «DSCD», núm. 6, 8-10-1904, p. 133.

Distinguía que la pérdida de la capitalidad no suponía la de la Administración del pueblo, ya que ésta se ejercía por la totalidad de los vecinos por democracia directa, lo que a juicio del diputado conservador, eliminaba las posibles resistencias a desaparecer como ayuntamientos, «puesto que conservan una intervención activa en la forma expresada en su administración peculiar»⁴².

En las últimas sesiones intervino el señor Durán Martín, que indicó ciertos reparos por la complicación que suponía la existencia de un Ayuntamiento y pueblos menores de 200 habitantes, actuando conjuntamente⁴³. La contestación del señor Tormo en nombre de la Comisión, no hizo mención al tema y discurrió por otros asuntos planteados con más dureza, pero el debate había perdido interés general desde las intervenciones de Azcárate y Maura, máxime cuando se agotaría inmediatamente después por la dimisión del último.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ V. «DSCD», núm. 10, 13-10-1904, p. 247.

CAPITULO XI
PROYECTO DE REFORMA LOCAL DE 1907
Y DEMOCRACIA DIRECTA

Es opinión generalizada que, en el período comprendido entre 1907 y 1909, se desarrolló uno de los intentos más profundos y realizados hasta nuestros días para reformar el régimen local español ¹, con el propósito de democratizar sus estructuras, potenciar la autonomía y erradicar el caciquismo. En esta segunda ocasión, Maura perfeccionó y maduró su anterior texto de 1903, incorporando numerosos puntos de vista procedentes del programa del Partido Liberal ², lo que unido a otras innovaciones le permitió alcanzar *a priori* un principio de consenso generalizado entre las fuerzas políticas del país con representación parlamentaria, incluyendo las minorías carlista y republicana ³.

A) La contradicción conservadora

El Proyecto de Ley, presentado al Congreso de los Diputados el 7 de junio de 1907, fue dictaminado por la Comisión el 3 de julio, comenzando el debate a la totalidad a fines de octubre. En un principio el Proyecto no contenía una referencia específica al Concejo Abierto, aunque algunos artículos, como el 31, 36, 38, 91 a 95, 122 y 143, podían tomarse como punto de partida para un posible desa-

¹ V. POSADA, A., *Evolución...*, *op. cit.*, 1909. MARTÍN RETORTILLO, S., *Descentralización...*, *op. cit.*, volumen I, 1973. PAREJO, L., *La Región...*, *op. cit.*, 1977 y recientemente en: *Derecho básico de la Administración local*, 1988, p. 45. La opinión es generalmente compartida por todos los autores estudiosos del tema.

² V. TUSELL, J., *La reforma de la Administración local en España*, Madrid, INAP, 1987, p. 129.

³ V. ORDUÑA, E., *Estudio preliminar a «Legislación de Administración Local»*, volumen I, *op. cit.*, pp. 15 y ss.

rollo institucional del mismo, aunque en esta ocasión las reticencias iniciales vendrían de los bancos gubernamentales.

Sorprende que en la Base Primera del Proyecto de 1903, se aprobase que la administración especial de la Junta de Vecinos se realizaría por todos los residentes con derecho electoral, en clara mención al Concejo Abierto, mientras que en el de 1907 su artículo 31 preveía que estas Juntas se elegirían «directamente por los electos del Municipio con residencia en el anejo», que serían tres en los lugares inferiores a 200 habitantes y cinco en los superiores (art. 91).

Tampoco hacía el Proyecto ninguna oferta para los municipios menores de 500 habitantes, pues sólo indicaba que tendrían seis concejales (art. 38), mientras que el artículo 36, uno de los más debatidos del Proyecto, se fijaba a la composición de los Ayuntamientos entre los concejales de elección directa e indirecta. Otros aspectos del Proyecto que afectaban a Castilla, León, Galicia, Asturias, etc., era el reconocimiento de las entidades locales menores y el paso a tal condición de los municipios inferiores a 2.000 habitantes, al imponérseles la agrupación forzosa para los servicios, funciones y facultades que no eran de la exclusiva competencia municipal, fórmula más suave y atemperada que la prevista en 1903. El alcalde se elegiría entre los concejales, excepto en los municipios mayores de 150.000 habitantes, se preveía el nombramiento de alcaldes de barrio, etc. Las deficiencias mayores se observaban en el capítulo de haciendas y en la suspensión de alcaldes ⁴.

Iniciado el debate a la totalidad, destacó, una vez más, don Gumersindo de Azcárate, con el discurso pronunciado el 5 de noviembre, haciendo una recopilación global del problema ⁵. Azcárate volvió a dedicarse al tema de la uni-

⁴ V. ORDUÑA, E., *Los municipios de Castilla y León a comienzos del siglo XX y los debates parlamentarios de 1903 y 1907*, en «Las Cortes de Castilla y León, 1100-1988», Valladolid, Cortes de Castilla y León, 1990, p. 555.

⁵ V. «DSC», núm. 85, 5-XI-1907, pp. 2246-2255. En nuestro *Estudio preliminar a: AZCÁRATE, G., «Municipalismo y Regionalismo»*, Madrid, IEAL, 1979, pp. 283 y ss., hacemos un análisis del discurso.

tormidad local, reiterando los argumentos alegados en 1904, y propuso establecer seis tipos diferentes de municipios: urbanos o rurales, grandes o pequeños, de población aglomerada o dispersa y después de esto «dejar a todos los municipios el derecho que ahora es un privilegio para Barcelona y Madrid, autorizándoles para proponer esas modificaciones que pueden acordar». Azcárate, junto a las citas eruditas que adornaron sus discursos, siempre encontró un hueco para referirse a su tierra leonesa o a su región castellana. En aquella ocasión el recuerdo fue para la aldea de León donde pasaban los veranos, a la orilla de un río que marca el límite de dos municipios, con la capitalidad de los mismos en tierra adentro.

Con el nuevo año se inició la discusión del articulado sin que el Municipio menor se viese afectado hasta el mes de febrero cuando se llegó al artículo 30, referente a la composición de los Ayuntamientos y el diputado de Aranda de Duero señor Arias de Miranda, presentó una enmienda pidiendo la supresión de la Comisión permanente en los municipios menores de 10.000 habitaciones para evitar conflictos en los pequeños lugares, donde al conocerse todos los vecinos, podrían surgir graves diferencias. También criticó la exclusión de los pueblos:

«... de los que con tanta frecuencia os olvidáis en esta Ley, porque como he repetido y repetiré hasta la saciedad, en todas las leyes que hemos aprobado se legisla para Madrid y las grandes capitales, pero no para las poblaciones de pequeño vecindario» ⁶.

Lamento y censura reiterados a lo largo del Proyecto y se prolongará en los tiempos, prácticamente hasta la actualidad.

B) Sufragio universal, concejales corporativos y Concejo Abierto

Pocos días después avanzó el debate hasta el artículo 36 sobre el origen electivo de los concejales, bien por el procedi-

⁶ V. «DSC», núm. 148, 13-II-1908, p. 4628.

miento directo o indirecto. Este fue uno de los artículos, junto con el de las mancomunidades provinciales, que ocupó mayor número de sesiones y de enmiendas. Entre las múltiples intervenciones destacó la de Azcárate, en una de las más brillantes de su carrera parlamentaria, defendiendo el sufragio universal frente al sistema corporativo ⁷.

En este artículo se rompió el fuego en defensa del Concejo Abierto formulada en dos enmiendas. La primera fue presentada por el diputado Francos Rodríguez, defendiéndola en la sesión del día 17 de febrero de 1908 ⁸. En su intervención propugnó el sufragio universal como el medio más idóneo para elegir a los representantes municipales, frente a la propuesta gubernamental del procedimiento corporativo recogido en el Proyecto.

Francos Rodríguez consideró este artículo como un ataque al sufragio universal «arraigado en España, formando parte de la substancia política del país», que contradecía además, la corriente general que estimaba debía incrementarse la participación ciudadana en los gobiernos locales, ensanchando el sufragio, para que disfrutasen de tal derecho no sólo los hombres, sino las mujeres, eliminando exclusiones por razones de edad o sexo y frente al aspecto claramente restrictivo del artículo 36, «dar carácter de amplia asamblea a las representaciones municipales es responder a algo que está en la tradición de los municipios de España, que aún se practica por consentimientos otorgados al deseo de respetar costumbres añejas que se transmiten de generación en generación» ⁹.

Reconociendo que se celebran concejos, «fuera de las prescripciones de la ley», recordaba haberlos visto en Asturias como algo habitual, para tratar diversos temas de interés local, como la reparación de caminos o fuentes y las

⁷ V. «DSC», núm. 159, 22-II-1908, pp. 4937-4942, donde afirmará que: «El sufragio universal ha venido a ser cosa ya indiscutible desde el momento en que ha llegado a constituirse en una realidad viva en casi todo el mundo civilizado y libre.»

⁸ V. «DSC», núm. 151, 17-II-1908, pp. 4705-4709.

⁹ *Ibidem*, p. 4706.

siempre más delicadas cuestiones de los bienes comunales. Asuntos que se discutían con toda libertad, para tomar posteriormente los acuerdos que debían entenderse no sólo como una ejecución de las tradiciones históricas, sino que podían admitirse con toda fuerza legal, sobre todo si se referían al ámbito municipal.

Le respondió en nombre de la Comisión el señor Sánchez Guerra, indicando que respecto al Concejo Abierto no había en el dictamen nada que impidiese la reunión del pueblo en Concejo; pero según él, amparándose en la tradición, también le recordaba la existencia de representantes de la burguesía corporativa en los municipios durante los siglos XV al XVII. Este planteamiento del debate no tenía sentido entonces, ni ochenta años más tarde, máxime cuando la investigación histórica había fijado, precisamente, como una de las causas de la crisis y decadencia de los municipios, la entrada de las oligarquías locales en el gobierno de las corporaciones, desempeñando un papel contrario al que pretendía el señor Sánchez Guerra.

El debate, sobre la enmienda de Francos Rodríguez consumió dos sesiones más, interviniendo a favor del diputado Carner y por parte de la Comisión, Cañal; aunque no se abordó el tema de la asamblea popular, sino que se circunscribió a la defensa y rechazo de la representación corporativa en el Municipio. Sometida a votación tuvo 85 votos en contra y 60 a favor ¹⁰.

La última de las enmiendas presentadas al artículo 36 fue la del político castellano Santiago Alba, en la que expuso el propósito a favor del Concejo Abierto, que manifestó sin preámbulos, pues el objetivo de su intervención era:

«pedir el restablecimiento, mejor dicho, el reconocimiento jurídico y legal del clásico régimen del Concejo Abierto existente al cabo de tantos y tantos siglos, en muchos municipios, no ya sólo de la región castellana, sino de la mayor parte de las regiones españolas» ¹¹.

¹⁰ V. «DSC», núm. 153, 19-II-1908, p. 4763.

¹¹ V. «DSC», núm. 168, 14-III-1908, p. 5193.

Este discurso constituye, junto con el de Azcárate, la postura que reflejaba con mayor fidelidad y detalle el problema local de Castilla y León y las otras regiones del norte, donde además se encuentran innegables connotaciones regionalistas, como acertadamente señaló Palomares¹². ALBA, en 1908, se encontraba en el punto álgido, de su podríamos decir, castellanismo; posteriormente evolucionaría hacia otros derroteros más alejados. De la misma época datará la conferencia en el Círculo Mercantil de Salamanca que recogía su pensamiento municipalista y regionalista¹³.

Consideró que el Proyecto de Ley estaba hecho para las grandes urbes, con olvido de los 7.300 municipios inferiores a 2.000 habitantes, por lo que hubiera sido preciso distinguir legalmente «en el derecho escrito y en la costumbre» la tipología variante del municipio rural y el urbano. Estos eran la excepción en una España verdaderamente agraria, por lo que al identificar vida rural y vida municipal, hizo una dura crítica al uniformismo surgido en el «Madrid de los Ministerios y del salón de conferencias» desconocedor de cualquier signo diferenciador de la identidad municipalista.

Para demostrar la necesidad palpable del reconocimiento del Concejo Abierto, asambleas populares o ejercicio de la democracia directa en los municipios, no pretendió argumentar principios históricos, sino la realidad social de su existencia, causa suficiente que justificaba su reconocimiento. Sin embargo al profundizar en su bien construido discurso se apoyó en el bagaje intelectual de la época sobre el tema:

«Las asambleas populares, el ejercicio de la democracia directa en los Ayuntamientos a que me refiero, es una de las

¹² V. PALOMARES IBÁÑEZ, J., *Crecimiento económico, tensiones sociales y fase inicial del movimiento regionalista en Castilla y León en los comienzos del siglo XX*, en «Congreso de Historia de las Cortes de Castilla y León», Valladolid, 1990, volumen II, p. 288.

¹³ V. ALBA, S., *Castilla ante el problema regional de la vida local*. Conferencia pronunciada por... el día 19 de enero de 1908 en el Círculo Mercantil de Salamanca, Valladolid, Imp. Castellana, 1908.

tradiciones más antiguas y más esclarecidas de la vida municipal española»¹⁴.

Para ello recurre a HINOJOSA, la mayor autoridad en aquel momento o a CASTILLO DE BOVADILLA entre los del pasado, para confirmar sus asertos, describiendo a continuación algunos casos donde se celebraban asiduamente reuniones de todos los vecinos en Concejo Abierto: en Cervera del Río, Pisuerga (Palencia) se reunían los vecinos, convocados por el alcalde a la salida de misa, y asistían incluso las viudas, que tenían cada dos un voto; en San Pelayo y Zubiaur, próximos a Bermeo alternaban la reunión en una campa o en la taberna, en función del tiempo. La relación continuaba con las aldeas de León, pueblos de Salamanca, Segovia y Valladolid e incluso reiteró la ya conocida historia de Cué, descrita por FORONDA años atrás en la Sociedad Geográfica de Madrid¹⁵. Esta información, según reconoció en el debate, la había recabado de varios diputados regionales: el tradicionalista palentino Barrio y Mier, el asturiano Francos Rodríguez, ya mencionado, el leonés Azcárate y para los vascos don Miguel de Unamuno¹⁶.

Ante esta realidad y el olvido a que los reducía el Proyecto de Ley, ALBA, contrastó la protección jurídica que instituciones análogas de Inglaterra, Alemania y Suiza recibían del legislador en aquellos países. Para corregirlo demandaba en su enmienda que los municipios menores de 500 habitantes se gobernasen en el futuro mediante Concejo Abierto, incluidas las entidades locales menores, quedando muy sorprendido de la ausencia de menciones a la institución concejil por lo que recordaba la existencia de proyectos conservadores que sí lo recogían, sin ir más lejos el del señor Maura de 1903, por lo que le extrañaba el cambio de actitud del líder mallorquín.

La respuesta de Lombardero en nombre de la Comisión resultó exculpatoria, pues indicó que era el artículo 38 el

¹⁴ V. «DSC», núm. 168, 14-III-1908, p. 5196.

¹⁵ *Ibidem*, p. 5197.

¹⁶ *Ibidem*.

marco adecuado para el debate, pues en él se preveían la existencia de seis concejales para los municipios menores de 500 habitantes, continuaba la justificación con el argumento de que si todos los vecinos eran concejales no existiría Corporación responsable ante la municipalidad. Por el contrario opinaba que los artículos 91 a 95 y 101 se referían a las Juntas de Vecinos, donde no se prohibía la existencia de las asambleas generales para determinados aspectos, como la venta de bienes patrimoniales. En definitiva, trasladó a dichos artículos el debate.

Intervino también don Gumersindo de Azcárate, para apoyar la enmienda albista, aclarando que los artículos 91 a 95 se referían a los pueblos anejos, pero ¿y cuando el Municipio, no el anejo, fuese menor de 500 habitantes, no funcionaría en Concejo Abierto? El político leonés se mostró totalmente partidario que así fuese y declaró no convincentes los argumentos de Lombardero para rechazar la enmienda.

La intervención de Azcárate motivó la de Maura. Este insistió en la ausencia de preceptos que perturbasen el ejercicio de las tradiciones locales, al contrario se reconocía su existencia en diversos artículos del Proyecto,

«... pero imaginemos algún caso en que haya pugna entre tradiciones locales peregrinas, singulares, casi casi descubiertas en la investigación de los últimos veinte años, por lo que toca a casos singulares, no al denominador general, al tipo general del municipio castellano y del Concejo tradicional entre nosotros; pues en este caso está el artículo noveno»¹⁷.

Tampoco convencieron a Azcárate los argumentos de Maura, pues la enmienda no trataba de mantener o eliminar unas tradiciones, sino de algo más concreto, como determinar «que la organización sea de democracia directa en esos

¹⁷ *Ibidem*, p. 5202. El artículo 9 decía: «Las Juntas de vecinos representan asimismo a los anejos de término municipal, y tienen capacidad jurídica para adquirir, conservar o empeñar los bienes peculiares del mismo anejo y para celebrar contratos o ejercitar acciones relativas a ellos, observando lo establecido en el artículo 115.»

Ayuntamientos», porque efectivamente no se podían inventar tradiciones o costumbres, pero gobernarse por medio de una asamblea en lugar de elegir cinco concejales no suponía mayor quebranto y concluía con una consideración sobre el artículo noveno, que creía «estaba escrito para otra cosa; no pensé que fuera para que vayan a hacer uso de ese artículo para pedir un cambio de régimen.»

C) Juntas de Vecinos y Asambleas

Finalmente la enmienda fue retirada, posponiendo su discusión hasta que el artículo 90 fuese debatido. Esto se produjo en mayo de 1908, al llegar la tramitación parlamentaria a la discusión del capítulo V «De la constitución y organización de las Juntas de Vecinos y de las Mancomunidades», donde volvieron a concitarse las opiniones encontradas sobre la inclusión de la Asamblea General de todos los Vecinos o la atribución de competencias a un consejo de representantes como se establecía en el Proyecto de Ley.

A estos artículos se presentaron diversas enmiendas, unas a la organización de las Juntas y otras a su régimen y atribuciones, por lo que el presidente de la Comisión interesó que se apoyase una sola, retirando las demás, a lo que no accedieron los diputados firmantes de las enmiendas entre los que figuraba Azcárate, Alba, Pedregal, Pérez Galdós, etc.

El diputado liberal por la Bañeza, señor Pérez Crespo, con su enmienda al artículo 91 propuso que la Junta fuese presidida por un alcalde pedáneo y fuesen vocales de ella todos los residentes en el anejo, poblado o caserío, argumentándolo por el interés directo que tenían todos los vecinos de un lugar para administrar unos bienes comunes, lo que hacía superfluo el nombramiento de tres vocales, propuesto por el texto de la Comisión. Si con motivo del debate del artículo 36 se rechazó la enmienda de Alba referida al Concejo Abierto en los municipios menores de 500 habitantes, arguyendo la complejidad de los servicios, ahora no sucedía lo mismo, pues éstos eran muy específicos, y ade-

más la experiencia tradicional recordaba la existencia de una administración por la vía de la democracia directa.

Además, en la práctica no existía «Ayuntamiento alguno en España donde esos bienes no se administren por los vecinos mismos de esos territorios»¹⁸, por lo que no era posible contradecir a la tradición local al nombrar representantes de unos vecinos que no lo necesitaban para nada, pues ellos mismos se habían autoadministrado asambleariamente desde siempre.

Si a ello se unía el ejemplo de legislaciones extranjeras, como la inglesa, suiza o alemana, principalmente, y la mejor tradición municipalista española, el diputado leonés no entendía el empeño de la Comisión en su enfrentamiento con las costumbres, máxime cuando el mismo presidente del Consejo, don Antonio Maura, se había anticipado en 1903 al criterio de la minoría liberal, reconociendo que «ejercerán esta administración especial la Junta de vecinos constituida por todos los residentes que gocen del derecho electoral y un alcalde pedáneo o su suplente»¹⁹.

La respuesta por la Comisión de Lombardero, no convenció al diputado leonés, recordando el respeto a la «tradición y costumbres locales para la organización de las Juntas de Vecinos»²⁰. Esta circunstancia motivó que Alba reiterase lo afirmado en la discusión de su enmienda al artículo 36:

«Tanto el Gobierno como la Comisión prometieron respondiendo a indicaciones que no sólo eran mías, sino que traían la autoridad del señor Azcárate, dejar redactados estos artículos en forma que estableciesen de un modo perfecto y claro el propósito de respetar las tradiciones locales (...) pidiendo que allí donde existan estas instituciones, que representan una tradición secular en Castilla, sean respetadas»²¹.

Recordemos a estos efectos que la promesa de redactar el artículo 95 manteniendo las tradiciones y costumbres locales

¹⁸ *Ibidem*, p. 6258.

¹⁹ *Ibidem*, p. 6259.

²⁰ *Ibidem*, p. 6261.

²¹ *Ibidem*, p. 6262.

en la composición de la Junta fue la causa de que Alba retirase la enmienda.

La autoridad de Azcárate, una vez más, estuvo reconocida, incluso *in situ*, por uno y otros. En estos temas del pequeño municipio y las entidades inframunicipales, en terminología de nuestros días, le secundó el tradicionalista palentino Barrio y Mier; por ello apoyaría una enmienda del diputado Jiménez Rodrigo al mismo artículo 91, que conjuntamente con otras dos del propio Azcárate defendería éste en la misma sesión. La evolución de los hechos fue como sigue. En primer lugar Azcárate destacó la inadecuada terminología de anejos, ya que en el NO de España

«... el anejo no es eso, sino que se trata de Ayuntamientos establecidos en aldeas y lugares esparcidos por el territorio, que ninguno de ellos puede considerarse anejo de otro»²².

Son «lugares y aldeas», estimando que por tal calificación «no han de mermar en los más mínimos en esos pueblos las funciones ni la competencia del Concejo Abierto que los que somos de aquel país vemos funcionar con frecuencia». Por ello sólo debían ser dos los adjuntos, eliminándose el depositario y el secretario, consignando el respeto a las tradiciones, y evitar las distinciones que hacía el artículo entre organización de los servicios y constitución de las Juntas. Ante los argumentos del político leonés, el señor Lombardero, en nombre de la Comisión, se comprometió a redactar los artículos del capítulo V de conformidad con lo expuesto por el señor Azcárate, ante lo cual éste retiró sus enmiendas²³.

El intento de Pérez Crespo relativo al artículo 92, afectaba también a la ley electoral, pues con razón alegaba que «las Juntas de Vecinos a campana tañida, en Concejo Abierto, seguirán nombrando su presidente, sin ninguno de los requisitos que establece la Ley Electoral», tampoco prosperó. Aunque en al respuesta de Lombardero, latía el espíritu

²² *Ibidem*, p. 6263.

²³ V. ORDUÑA, E., *Los municipios de Castilla y León...*, op. cit., p. 560.

de la mesa para redactar el capítulo respetando las tradiciones, entre ellas la elección del presidente. Por último, Pérez Crespo, refiriéndose a la obligación de que el presidente de la Junta de vecinos supiese leer y escribir, vio aceptada su propuesta.

Vistos hasta dónde llegaron los debates parlamentarios del Proyecto de Ley de 1907, estudiados y discutidos en las sesiones reglamentarias del Congreso de los Diputados, pero su tramitación tuvo un recorrido excepcional al ser revisado profundamente por un grupo de parlamentarios, que recibió el sobrenombre de «el cine». Este selecto grupo estaba formado por los miembros de la Comisión, el Jefe del Gobierno y los jefes o principales representantes de las minorías. En este «cine, constituido en una de las salas pequeñas del Congreso se discutieron sin manifestaciones de elocuencia oratoria, pero con gran eficacia y conocimiento de causa los problemas suscitados por la reforma local»²⁴.

En tales reuniones, mencionadas en diversos momentos de los debates, estaban presentes los diputados que lo deseasen, pero sólo intervenían las personas verdaderamente informadas y expertas del parlamentarismo español, recogiendo y puliendo todo lo verdaderamente sustancial de los debates.

Allí se reformularon las propuestas de Alba, Barrio y Mier y sobre todo de Azcárate, sobre múltiples asuntos, destacando el del Concejo Abierto como sistema de gobierno de municipios y entidades inframunicipales, que se incorporó al Proyecto definitivamente con todos los honores en los trámites siguientes, que ya fueron los normales y que detallamos: discusión definitiva del Proyecto por el Congreso, que lo dividió en dos, con lo que se introdujo una nueva excepcionalidad, pues aprobado el libro I relativo al régimen municipal, pasó al Senado para su discusión, mientras el libro II, correspondiente a la organización provincial continuaba discutiéndose en el Congreso hasta que por fin pasó también al Senado.

²⁴ V. POSADA, A., *Evolución...*, op. cit., pp. 437 y ss.

Sin embargo en la Cámara alta se ejerció una gran obstrucción al Proyecto²⁵, actitud contra la que se manifestó reiteradamente Azcárate, pues no hay que olvidar que él había hecho todo lo posible para sacar adelante el Proyecto y convertirlo en realidad, pese a estar presentado por un gobierno conservador, pero que había obtenido un consenso generalizado de las fuerzas políticas en muchos aspectos del mismo.

A priori, podría parecer que con esta concordia se habían superado los meros intereses de partido ante la consecución de unos objetivos de ámbito general que afectaban a la colectividad nacional, por lo que era oportuno citar aquella frase de don Gumersindo, en la que afirmaba: «nuestro patriotismo nos obliga a colaborar en toda obra de paz»²⁶. Pero el acuerdo no lo era sobre todos los puntos: había temores a la excesiva autonomía municipal o al desmantelamiento *de facto* del sistema caciquil, pero sobre todo se utilizó la cuestión regional como punto de fricción y enfrentamiento que haría imposible el acuerdo y por tanto el Proyecto.

Siguiendo con la tramitación, en el Senado se elaboró el dictamen de la Comisión al Libro I, aprobado posteriormente por la Cámara alta. Respecto al régimen provincial, superó sólo el trámite del dictamen de la Comisión avanzado 1909, pero la crisis provocada por los sucesos de la Semana Trágica de Barcelona, como es de todos sabido, motivaron la caída de Maura el 21 de octubre de 1909, liquidando todas las expectativas que el Proyecto había despertado en la opinión pública nacional.

Referente al Concejo Abierto, quedó el recuerdo de su reconocimiento en el texto que aprobó el Senado, recogien-

²⁵ V. MARTÍN RETORTILLO, S., *Descentralización administrativa y organización provincial*, Madrid, 1973, volumen I, p. 278, señala «el más vivo obstruccionismo frenará en todo momento una mayor rapidez para su posible aprobación».

²⁶ V. AZCÁRATE, G., *Municipalismo...*, op. cit., p. XXVIII. La frase pronunciada en otro contexto histórico, cuando fue recibido en consulta por don Alfonso XIII en 1915, pero creemos que es apropiada a la circunstancia del proyecto de 1907.

do las sugerencias y opiniones de los políticos autorizados que habían defendido su inclusión desde varios años antes y elevando sus voces en los debates anteriores. Veamos algunos aspectos de tal reconocimiento legal:

En el artículo 37 se distingue la composición de los Ayuntamientos formada por concejales electivos y delegados, de los municipios de Concejo Abierto. El artículo 38 es por demás aclaratorio cuando dice:

«En los municipios menores de 200 habitantes serán concejales todos los electores en Concejo Abierto. En los mayores de 200, menores de 500 habitantes, serán concejales todos los electores en Concejo Abierto, cuando por acuerdo de los vecinos reunidos en Asamblea, y por mayoría de dos tercios, se establezca este régimen.»

La constitución de los municipios en Concejo Abierto, según el artículo 77 debía coincidir el mismo día que el resto de los Ayuntamientos, eligiendo al alcalde y los tenientes, que componían la Junta municipal permanente. Su funcionamiento quedaba regulado por el artículo 149, que decía:

«Los municipios constituidos en Concejo Abierto se regirán en sus sesiones con arreglo a lo prevenido en el artículo siguiente para las deliberaciones y acuerdos del Concejo de vecinos en los anejos. Sin embargo, la aprobación definitiva de las cuentas que serán rendidas y comprobadas por el alcalde, corresponderá a la Asamblea general del Municipio, previo el informe y censura de ellas que habrá de hacer la Junta municipal permanente.»

Las Juntas Vecinales se regulaban por los artículos 96 a 101 del Proyecto y estaban compuestas por un alcalde pedáneo y dos vocales adjuntos. El artículo 97 determinaba que los vecinos eran los únicos electores y elegibles para esos cargos, incluyendo a las mujeres cabezas de familia en los lugares que fuese tradicional su presencia. El artículo 150 equipara en su funcionamiento las Juntas Vecinales a las Juntas municipales permanentes, formando los presupuestos, que se entenderían prorrogados de año en año.

mientras el Concejo por iniciativa de la Junta o la tercera parte de los vecinos no acordasen variarlos.

Las deliberaciones y acuerdos referidos al artículo 149 eran análogos para los municipios y los lugares: «... Para liberar el Concejo en primera citación deberá concurrir la mayoría de los vecinos que a ello tengan derecho, bastando cualquier número en segunda convocatoria y necesitándose para la validez de los acuerdos el voto de la mayoría de los concurrentes.»

Sin duda en el Proyecto quedaban bien determinados los aspectos organizativos del funcionamiento del Concejo Abierto, que en la mayoría de los mismos no diferían de los municipios que tenían Ayuntamiento. Pero las circunstancias lo convirtieron en letra muerta antes de nacer, aunque su impronta condicionaría sucesivos proyectos y pronto vería la luz en textos legales e incluso constitucionales.

D) La frustración municipalista, 1909-1912

a) EL REAL DECRETO DE 15 DE NOVIEMBRE DE 1909

En el ámbito del municipalismo español perfilado bajo fórmulas doctrinales como Posada o políticas, en el caso de Azcárate, Pedregal, Alba, e incluso el propio Maura, se constata frustración y desencanto por la ocasión perdida, no paliado por el tímido intento de Moret al promulgar el Real Decreto de 15 de noviembre de 1909 sobre descentralización administrativa y restablecimiento de la integridad de la ley municipal. En él se partía de la base de que la Ley Municipal de 1877 contenía principios vigorosos de libertad y respeto a las iniciativas locales, truncados por las disposiciones administrativas manipuladas con fines políticos por los diversos gobiernos.

Pretendía ser una solución a las demandas de autonomía municipal, y a la vez actualizar la caduca ley del 77, empujadas ambas imposibles. En verdad, este Real Decreto, después de la calidad técnica del Proyecto de Maura, de sus

propósitos y fines, así como la altura de los debates parlamentarios, rayaba en una actitud que podía ser calificada de poco respetuosa con las necesidades nacionales y con la opinión pública. De hecho apenas repercutió en la vida local y política de la época ²⁷.

b) EL PROYECTO CANALEJAS DE 1912

Entre las condiciones impuestas por el partido liberal a su jefe y presidente del gobierno, don José Canalejas, con ocasión del Proyecto de Mancomunidades, estaba presentar un Proyecto de reforma del régimen local. Cumpliendo con tal compromiso, el ministro de la gobernación don Antonio Barroso y Castilla, presentaba al Congreso de los Diputados, el día 15 de octubre de 1912 el Proyecto de referencia, al que precedía una Memoria redactada por don Adolfo Posada, en la que entre otros puntos aludía a los núcleos vecinales menores y al Concejo Abierto ²⁸.

El Proyecto, según figura en la exposición de motivos, considera que su orientación general «no puede ser otra que la del ya citado Proyecto de 1907» ²⁹. Como detalle importante, cabe señalar que de aquel texto se había excluido el capítulo de Mancomunidades, por ser objeto de proyecto aparte, incorporándose al presente «lo realizado en el grave asunto de la Hacienda municipal con la supresión del impuesto de consumos» previsto en un proyecto anterior presentado en 1911, por el ministro de Hacienda del gobierno Canalejas, don Tirso Rodríguez ³⁰.

²⁷ V. ORDUÑA REBOLLO, E., *Estudio preliminar a legislación sobre Administración local, 1900-1975*, volumen I, p. XLVII.

²⁸ V. DÍEZ GONZÁLEZ, F. A., *Estudio preliminar a la obra de Adolfo Posada: Escritos municipalistas y de la vida local*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1979, p. 16.

²⁹ V. TUSELL, J., *La reforma...*, *op. cit.*, p. 186.

³⁰ V. ORDUÑA, E., *Estudio...*, *op. cit.*, p. XLVIII. El proyecto de Ley suprimiendo en impuesto de consumos, sal y alcoholes se presentó el 12 de junio de 1911, y preveía una entrada en vigor progresiva hasta 1916.

Pocas variaciones más respecto al Proyecto de Maura. En esta ocasión el partido liberal reconocía en el preámbulo que: «la importantísima circunstancia de haber logrado en las anteriores Cortes su casi total aprobación, gracias a las patrióticas transacciones en todos los temas capitales, entre los criterios más contradictorios de los distintos partidos políticos, al extremo de que ya podría estar rigiendo como ley si aquel proyecto no hubiera comprendido también la reforma provincial». Clarísima alusión al tema regional, conjurado en esta ocasión al sacarlo del contexto local por medio de un proyecto específico, camino que sería recorrido a partir de 1931, por medio de los estatutos de autonomía, superada ya la fase mancomunitaria.

Al igual que el Proyecto de Maura aprobado por el Senado, preveía la existencia de Concejo Abierto en los municipios menores de 200 habitantes y para los del tramo comprendido entre 200 y 500 habitantes, funcionarían en Concejo Abierto cuando por acuerdo de los vecinos reunidos en Asamblea y por mayoría de dos tercios, se estableciese dicho régimen. Su constitución tendría lugar el mismo día que la de los Ayuntamientos, eligiendo al alcalde, tenientes y comisiones vecinales, pudiendo acordar que el Concejo entienda en los asuntos de la competencia legal de la Junta municipal permanente, «salvo los que se le confiesen a éste por la ley en materia de Hacienda municipal» (Base Sexta-VI).

En cuanto a su funcionamiento difería del caso de los ayuntamientos, en términos parecidos al texto maurista, ya que para deliberar en primera convocatoria, en los municipios de Concejo Abierto y en los Concejos de vecinos de anejos, era preciso la asistencia de la mayoría de vecinos con derecho a ello, siendo suficiente cualquier número en la segunda convocatoria y siempre obligatoria la adopción de acuerdos con el voto de la mayoría de los asistentes.

Mientras que el referéndum, previsto para enajenar o gravar los bienes del patrimonio municipal, quedaba excluido en los municipios regidos por Concejo Abierto, en los cuales era suficiente que el acuerdo se tomase por las dos

terceras partes de los individuos «que deban componer el Ayuntamiento» (sic), y pasados dos meses de acordada la iniciación del expediente ³¹.

También estaba previsto que «la Asamblea General del Municipio examinará, y en su caso aprobará las cuentas que rendirá el alcalde, previo informe y censura de la Junta municipal permanente. El Concejo de vecinos de anejo censurará las cuentas que se deben rendir anualmente y que han de someterse al Ayuntamiento pleno, para su aprobación definitiva».

Punto éste significativo, pues el proyecto reconocía la existencia de anejos y barrios, cuya representación legal correspondía a la Junta vecinal, formadas por el alcalde pedáneo y dos vocales adjuntos, elegidos entre vecinos del lugar por el Concejo de vecinos, convocado por el Alcalde del Ayuntamiento ocho días después de la constitución de éste. También se reconocía la posibilidad de participación femenina en los casos que tradicionalmente lo realizase e incluso en todos aquellos que se acordase por resolución del Concejo.

El proyecto pasaría a la historia poco tiempo después de la muerte de Canalejas en la Puerta del Sol a manos del anarquista Pardiñas.

E) La consagración doctrinal del Concejo Abierto en la obra de Posada

Cronológicamente el primer municipalista español del siglo xx fue el asturiano don Adolfo GONZÁLEZ POSADA. Discípulo de Azcárate en la Institución Libre de Enseñanza, fue catedrático de Derecho político de Oviedo y desde 1910 de Derecho municipal en Madrid. Políticamente vinculó al

³¹ Suponemos que se trata de un error la mención del Ayuntamiento, y que se refiere a los ciudadanos con derecho a voto en el municipio, prescripción razonable dada la trascendencia del asunto, que no podía ser aprobado por mayoría simple de los asistentes en segunda convocatoria, sino que por el contrario requería dos tercios de los vecinos titulares.

reformismo de Azcárate, Pedregal y Melquíades Alvarez. prestó su concurso a Maura, Canalejas y Dato en el desarrollo de sus proyectos de contenido social, a través del Instituto de Reformas Sociales del que fue destacado miembro.

GONZÁLEZ POSADA consolidó los estudios científicos de la sociología en nuestro país, dedicando una parte fundamental de su obra a los temas sociales ³². Constitucionalista de gran prestigio, participó en los trabajos preliminares de la Constitución de 1931 ³³. En la esfera municipalista, además de su obra clave, sobre la evolución legislativa del régimen local en España, seguida de una u otra forma por todos los que hemos dirigido nuestra atención hacia el municipalismo del siglo xix, investigó en una doble vertiente: el gobierno del pequeño municipio y el de la ciudad, con los componentes políticos, jurídicos y sociológicos de tales unidades locales. Sus aportaciones al municipalismo y en general a toda su obra tuvieron siempre el respeto de todos y respecto a la figura del Concejo Abierto, uno de sus defensores doctrinales más firmes ³⁴.

³² La extensa bibliografía de don Adolfo POSADA en: PALAU, *Manual del librero hispanoamericano*, 1962, volumen XIV. Muy amplia y completa la de LAPORTA, F., *Adolfo Posada: Política y Sociología en la crisis del liberalismo español*, Madrid, «Cuadernos para el Diálogo», 1974. Recogida y ampliada en: POSADA, A., *Breve historia del Krausismo español*, Oviedo, Universidad, 1981.

³³ V. PÉREZ SERRANO, N., *La Constitución española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes, texto, comentarios*, Madrid, 1932, p. 22. El libro está dedicado a don Adolfo POSADA, Maestro por la doctrina, Maestro por la conducta.

³⁴ Entre su bibliografía de tema municipalista o local mencionaremos: *Aspecto sociológico de la vida local*, Madrid, «La Administración», julio de 1896, pp. 456-480. *La Reforma local y la Constitución de 1812*, Barcelona, «Revista Jurídica de Cataluña», tomo XV, 1909, núms. 11 y 12, pp. 481-488 y 529-544. *La democracia y el servicio público en el régimen municipal*, Madrid, «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», tomo 127, 1915, pp. 38-53. *Idea y problemas de una política municipal*, Buenos Aires, «Revista Argentina de Ciencias Políticas», núm. 103, tomo XVIII, 1919, pp. 5-13. *Reflexiones sobre el gobierno de la ciudad*, Madrid, «Boletín de la Institución Libre de Enseñanza», tomo XXXVII, 1913, pp. 371-379. *La ciudad Moderna. Discurso*, Madrid, 1915, pp. 14-144. *La nueva ciencia del Urbanismo*, Valencia, ¿1926?, 6 pp. *El régimen municipal de la ciudad moderna*, Madrid, 1916, etc.

Su profundo conocimiento de la legislación municipal, aparecida desde el origen del constitucionalismo español, fue la causa de que colaborase en la recopilación de textos y documentos parlamentarios, realizada por el Congreso en 1907 y publicados bajo el título de *Apuntes para el estudio del Proyecto de Ley sobre Régimen de la Administración local, presentado a las Cortes por el señor Ministro de la Gobernación el día 7 de junio de 1907*. Por su vinculación al Instituto de Reformas Sociales, colaboró con la Comisión de estudios encargada de analizar las Ordenanzas municipales, recogidas por Real Orden de 14 de marzo de 1908, siguiendo las directrices del ministro de la Gobernación, don Juan de la Cierva, con el propósito de documentar y ampliar la información a los diputados que debatían el Proyecto de Ley de Régimen Local ³⁵.

A principios de 1910, cuando el Proyecto de reforma del régimen local se había frustrado, ocasionando el fin de la empresa más rigurosa y sincera para acabar con la organización caciquil, auténtica forma de gobierno y gran vergüenza nacional, o cuando el Real Decreto de 15 de noviembre del mismo año, trató de salvar lo insalvable, don Adolfo POSADA publicó la *Evolución legislativa del Régimen local en España* ³⁶.

Su análisis tenía una primera parte de carácter histórico que revisó todo el proceso legal del municipio y la provincia desde 1812 hasta 1870; la segunda comprendía los textos, entonces en vigor, y la tercera el estudio de la reforma, analizando los antecedentes y el proyecto de 1907 con todo detalle artículo por artículo. Tanto en el prólogo como en la conclusión se detecta una amargura y una crítica hacia el sistema que había hecho imposible la reforma profunda del régimen local, eliminando lacras y vicios que hacían poco menos que imposible el funcionamiento de la Administración Local.

³⁵ V. ORDUÑA REBOLLO, E., *La Ordenanzas municipales en el siglo XIX y las reunidas por don Juan de la Cierva en 1808*, Valladolid, «Investigaciones Históricas», núm. 8, 1988, p. 177.

³⁶ V. POSADA, A., *Evolución legislativa del Régimen local en España, 1812-1909*, Madrid, 1910, 549 pp. Existe una segunda edición facsímil de 1982, realizada por el Instituto de Estudios de Administración Local.

Aunque la reforma se abortó, POSADA piensa que después de los debates parlamentarios, muchas indicaciones no podrían ser ignoradas en lo sucesivo, entre ellas «la resurrección del Concejo Abierto, en cuanto puede éste significar un llamamiento de la masa popular, en sus últimas ramificaciones nacionales, a la gestión y al interés de la vida colectiva» ³⁷. También incluye al referéndum, aunque tuviese carácter excepcional, como vehículo orientativo la vida municipal en el sentido de la democracia directa, lo que suponía la intervención inmediata del cuerpo electoral en los negocios públicos «llamando así a la vida de la colectividad la representación más difundida y más en contacto con su total espíritu» ³⁸.

En su estudio del proceso histórico municipal, hace una recapitulación sobre los intentos de recuperar el Concejo Abierto, tanto desde la perspectiva doctrinal e historicista, como de los jurídicos plasmados en proyectos legales, por lo que reconoce la diversidad de caminos seguidos por el concepto legal del Municipio y la expresión natural de la vida local, apoyada en derivaciones consuetudinarias, citando expresamente los casos del Concejo Abierto o las Juntas de Vecinos no constituidas en municipios, que se habían salvado en algunas regiones y que el proyecto aspiraba a respetarlas y restaurarlas ³⁹.

La resurrección y consagración del Concejo Abierto, previstas en el artículo 37 del Proyecto aprobado por el Senado entrañaban, según POSADA una significación a la vez histórica y democrática «en cuanto si por una parte se restaura o respeta una costumbre tradicional, por otra parte afirma el sentido democrático en la base del régimen municipal, y otras que implican una reorganización completa de la organización municipal» ⁴⁰.

En las conclusiones, equipara el Proyecto de 1907 con lo que denomina el «plan de Costa», porque en aquél conte-

³⁷ V. POSADA, A., *Evolución...*, op. cit., p. 29.

³⁸ *Ibidem*, p. 30.

³⁹ *Ibidem*, p. 40.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 473.

nía la respuesta a múltiples problemas de la vida nacional señalados por el notario aragonés, como «el Concejo Abierto, procurando romper no pocas ligaduras de las que convierten al Municipio en súbdito del Ministerio de la Gobernación»⁴¹.

Su opinión sobre el Concejo Abierto quedó expresada en diversas ocasiones, por lo que hemos seleccionado una posterior a la Evolución, donde establece y relaciona el gobierno del pequeño núcleo y de la ciudad. En general manifestó una gran preocupación por la actividad democrática en todos los órdenes de la vida política y principalmente en el gobierno de la comunidad local, «por todo el pueblo y para el pueblo», pero a todas luces la democracia directa, por medio de asambleas resulta impracticable en las comunidades políticas modernas, y no se podía «soñar en llevar a la gran ciudad el Concejo Abierto de todos los vecinos en la plaza pública»⁴².

En consecuencia, se preguntaba por la fórmula de adaptar a las nuevas condiciones de la vida colectiva a las sociedades de gran multitud y estructura social compleja, las esencias de la democracia pura, a la que compara como una marea y atribuye una fuerza motriz utilizable, al tiempo que lamenta la circunstancia del Estado o la Ciudad (POSADA piensa en la gran ciudad contemporánea o en la Ciudad-Estado del pasado), donde tal presión de la opinión pública no existe con la fuerza suficiente para influir con eficacia en la marcha de la política y de los asuntos públicos.

Varios son los remedios que encuentra para encauzar tales corrientes y dar un sentido material a la acción participativa de la comunidad, que permita a la ciudadanía una intervención más directa, entre ellas tenemos: arbitrar bases lo más amplias posibles de la representación, iniciativa para proponer medidas legislativas, referéndum, sanción, etc. Pero al mismo tiempo, en los municipios grandes y medianos se manifestaba la necesidad de disponer de un sistema

⁴¹ *Ibidem*, p. 533.

⁴² V. POSADA, A., *La democracia y el servicio...*, op. cit., p. 198 (utilizamos la edición del IEAL de 1979).

de servicios de complicada tecnología, que eran reclamados como obligatorios por la comunidad «para hacer efectivo en la vida social urbana el bienestar de todos», en consecuencia,

«En el proceso del Municipio moderno de la gran ciudad se aspira a resolver —y se resuelve con distinto sentido, en consonancia con la idea generadora del Estado nacional respectivo—, el problema de las relaciones entre la *democracia* —fórmula política— y la *eficacia* —exigencia natural— respecto del servicio público»⁴³.

Sin embargo, en los grupos locales reducidos, la democracia pura surge espontáneamente, haciendo posible la más amplia intervención popular en el gobierno de la comunidad, entendiéndose en el concepto popular al mayor número de ciudadanos: hombres y mujeres, mayores de edad; como ejemplos manifiestos y reales, menciona los casos del Concejo Abierto en España, la *Gemeindeversammlung* suiza o el *Parish Meeting* inglés, por lo que estima que «el gobierno local, íntimo mediante la junta de vecinos, es, después de todo, el más propio para los núcleos diseminados de población, sin vida compleja»⁴⁴.

Insistía en que esa aplicación espontánea de la democracia pura es privativa de los pequeños núcleos municipales, por cuya causa entre otras, se reconoció en los Proyectos de reforma local de 1907 y 1912. Esta razón de espontaneidad la justificaba LOWELL, cuando decía que: «Las necesidades de una Comunidad rural son relativamente sen-

⁴³ *Ibidem*, p. 204. Con mayor detalle en: *La Ciudad Moderna, discurso de recepción en la Academia de Ciencias Morales y Políticas*, recogido y ampliado en «El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna», pp. 200 y ss., del que hemos utilizado la 4.ª edición de 1936. Traemos a propósito esta cuestión para que conste que en 1915 un ilustre jurista se preocupaba intensamente por el problema de la eficacia en los servicios, supeditándolo a la acción política y al sentido democrático del gobierno, conflictiva cuestión, que los autoritarismos de cualquier signo, invierten en sus términos, alegando pretendidas razones de eficacia, cuando en realidad están tratando de eludir los controles de un sistema democrático y la transparencia propia del mismo.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 202.

cillas y realmente asequibles a cualquier persona inteligente»⁴⁵, pero en cuanto el tamaño de la masa vecinal adquiere mayor tamaño las formas de la democracia o directa son imposibles o muy difíciles de aplicar. Nuevamente insistirá sobre el tema del Concejo Abierto, como veremos en períodos posteriores.

⁴⁵ V. LOWELL, A. L. *Public opinion and popular government*, Harvard, 1914, p. 279.

CAPITULO XII

LA DEMOCRACIA DIRECTA EN EL ESTATUTO MUNICIPAL

Como sabemos, el sistema político de la Restauración había sido incapaz de resolver una serie de problemas, algunos de ellos vinculados al régimen local, a la erradicación del caciquismo, y un largo etcétera que formaban un cúmulo de dificultades que impedían el desarrollo normal de la vida pública. El detonante de la crisis fue la cuestión de las responsabilidades de los desastres bélicos de Anual, entendida hasta la fecha como una de las causas más directas de la llegada al poder de don Miguel Primo de Rivera¹.

Nada más lejos que pretender desde estas páginas profundizar en los detalles sobre los acontecimientos de septiembre de 1923, pero sí hemos de señalar un punto importante para nuestro estudio, como es el enfoque y tratamiento que dio al problema del caciquismo rural el capitán general de Cataluña. En esta ocasión, nada más elocuente que una revisión del Manifiesto hecho público el 13 de septiembre. Ha sido definido como un programa «vago y difuso, ingenuo e improvisado, patriótico y nacional, lleno de tópicos regeneracionistas»². Se trataba de una declaración de buena voluntad y patriotismo, «pero poco más»³.

Choca el ataque durísimo que hace en el texto del Manifiesto a la persona de don Santiago ALBA, nuestro viejo conocido, defensor del Concejo Abierto en 1907-1908, que en los años anteriores a 1923 había desempeñado diversas carteras y un papel, como es sabido, importante en la políti-

¹ V. PAYNE, S. G., *Los militares y la política en la España contemporánea*, París, Ruedo Ibérico, 1968, p. 147. V. ORDUÑA REBOLLO, E., *Estudio preliminar a «Legislación sobre Administración Local, 1900-1975»*, op. cit., volumen II, pp. VIII y ss.

² V. PABÓN, J., *Cambó*, volumen II, p. 449. También en SECO, C., *Alfonso XIII*, p. 167.

³ *Ibidem*.

ca nacional. En el Manifiesto se le acusó de ser el responsable de los males patrios, calificándole de «depravado y cínicco ministro», cuestión a todas luces exagerada y que reflejaba el carácter impulsivo y carente de capacidad de análisis de don Miguel Primo de Rivera ⁴.

Ahora bien, es indudable que su gestión se prolongó durante siete años y que su acceso al poder contó con el beneplácito de una opinión pública mayoritaria, aunque paulatinamente se deteriorase su posición y al final del período se enfrentase con la casi totalidad de las fuerzas políticas y sociales de España. Su éxito inicial hay que buscarlo, al menos en los ámbitos más populares, en los propósitos anunciados por don Miguel de erradicar el caciquismo y limpiar la vida pública. A propósito de ello también Javier TUSELL le calificará como «dictador regeneracionista», que tenía como objetivo «combatir las lacras de la vieja política oligárquica y caciquil» ⁵.

La fórmula legal para enfrentarse a tal situación le fue sugerida a Primo de Rivera por un antiguo militante de las juventudes mauristas, ex-gobernador civil de Valencia y abogado del Estado: don José CALVO SOTELO, que en su primer encuentro con el presidente del directorio le hizo un planteamiento de su concepto sobre la vida local española, basada fundamentalmente en la autonomía municipal y en amplios criterios descentralizadores. Conceptos en los que afloraban las tesis del partido conservador, y sobre todo

⁴ V. VARELA ORTEGA, J., *Los amigos políticos*, Madrid, Alianza, 1977. En su capítulo V dedica un epígrafe a los inicios del «albismo», hacia 1903, y cuya actividad política, de todos es sabida, se circunscribía fundamentalmente a las provincias de Valladolid y parcialmente a Zamora, León y Palencia; y en cuanto al ámbito rural, a la defensa de los intereses trigueros. Una oposición de burguesía liberal que no se diferenciaba de la actitud de Lliga en Cataluña por aquella época. Sobre esta cuestión Sebastián MARTÍN RETORTILLO, recoge en su obra *Descentralización administrativa*, volumen I, p. 316, la tesis mantenida por RAMOS OLIVEIRA de que el «resentimiento que se exteriorizaba contra ALBA en la proclama del general insurgente no lo habían inspirado los cuarteles, sino ciertos consejos de administración de Cataluña». Creemos que la política del proteccionismo y las pugnas entre los intereses agrícola e industrial explican tal cuestión.

⁵ V. TUSELL, J., *Oligarquía y caciquismo en Andalucía*.

como reconoció el propio CALVO SOTELO la influencia de su maestro don Antonio Maura ⁶.

A) La reforma local del Estatuto

El 23 de diciembre de 1923, CALVO SOTELO fue nombrado director general de Administración, e inmediatamente puso en marcha el estudio de la reforma local española, con la colaboración de GIL ROBLES, VALLELLANO, FLORES DE LEMUS, PI y SUÑER, etc. ⁷. La redacción corrió a su cargo, aunque determinadas ponencias fueron elaboradas por sus colaboradores (la electoral por GIL ROBLES, la Hacienda municipal por FLORES). El proyecto quedó ultimado en el breve plazo de mes y medio y presentado al Directorio, siendo debatido en tres sesiones, con la asistencia del propio CALVO SOTELO, que sintetizó las bases fundamentales de su reforma y al mismo tiempo las defendió en aquellos puntos que el temor a una excesiva autonomía o a un progreso realmente democrático eran objeto de reservas por parte de los miembros del directorio.

Así sucedería con la supresión absoluta de los alcaldes de Real Orden, incluso los de Madrid y Barcelona, procedimiento tradicionalmente reservado al Gobierno, aunque como sabemos no tuvo consecuencias prácticas, pues en todo el período no se convocaron elecciones y siguieron designándose gubernativamente todos los alcaldes y concejales. Los generales desestimaron otras propuestas, como la de conceder el derecho a voto de todas las mujeres. Sólo lo conseguirían las españolas mayores de 23 años, no sujetas a la patria potestad, autoridad marital, ni tutela, que fuesen vecinas con casa abierta en algún término municipal. Tampoco prosperaron la concesión del derecho electoral pasivo

⁶ V. CALVO SOTELO, J., *Mis servicios al Estado*, 2.^a edición, Madrid, IEAL, 1974, p. 18.

⁷ *Ibidem*, p. 30. También en: PI Y SUÑER, J. M., *La preparación del Estatuto Municipal*, en «Estudios conmemorativos del Cincuentenario del Estatuto Municipal», Madrid, IEAL, 1974, p. 30.

a los clérigos, ni la municipalización de las fianzas de inquilinato⁸.

Finalmente el día 8 de marzo de 1924, sería sancionado por don Alfonso XIII el Estatuto municipal. En su exposición de motivos se advierte cierto optimismo en el texto y su estilo, en algunos párrafos, debe ser atribuible a la pluma de don Miguel Primo de Rivera, ya que recuerda el tono de sus «notas oficiosas». En definitiva, el presidente del Directorio creía con una cierta dosis de ingenuidad que la erradicación del caciquismo se realizaba por el mero hecho de sustituir una legislación por otra, sin tener en cuenta que era preciso un rearme ideológico del que tan lejano se encontraba su paternal sistema, y en definitiva un cambio de la sociedad, como hemos dicho anteriormente, desde nuevos planteamientos rurales, hacia una sociedad urbana e industrializada⁹.

Como se indicó en diversas ocasiones el Estatuto municipal tenía numerosas influencias de proyectos de reforma anteriores. Basta una comparación rigurosa del texto primorriverista, por ejemplo con el de MAURA de 1907, para comprobar las coincidencias literales, también las conceptuales que se incrementan con gran notoriedad¹⁰. En definitiva la obra municipalista de don Antonio MAURA, siempre inacabada y siempre llegando tarde a su aprobación, fue plasmada en un texto legal, quince o veinte años después de ser diseñada por su autor y cuando éste se encontraba fuera de la vida pública. Pero no debemos olvidar que MAURA había concebido sus proyectos de reforma local para aplicarse siempre dentro de un régimen de libertades y en un entorno democrático. ¡Aquí encontraremos el fallo principal del Estatuto!, que, en definitiva, le llevaría a su inoperancia parcial.

En diversas ocasiones se magnificó el Estatuto, pero diversos autores con razón, en opinión que compartimos, se-

⁸ *Ibidem*, p. 31.

⁹ V. ORDUÑA, E., *Estudio preliminar a «Legislación de Administración Local», op. cit.*, volumen II, p. XIII.

¹⁰ V. CARRO MARTÍNEZ, A., *Ideario de don Antonio Maura sobre la vida local*, Madrid, IEAL, 1954, p. 322.

ñalaron la carencia de eficacia y operatividad de sus declaraciones y propósitos. Además no era coherente manifestarse defendiendo el municipalismo y la autonomía local, para disolver los ayuntamientos a los pocos días del golpe de Estado y las diputaciones en enero de 1924¹¹.

Si bien el texto estatutario está dotado de una perfección técnica notable, ello es debido a la feliz reunión de los mejores especialistas de la época, y que sólo a esa razón se debe, frente a la opinión oída en diversas ocasiones de que la calidad técnica de un proyecto de Ley mejora en los sistemas de autoridad. Discrepamos de forma radical, pues es evidente que esa calidad depende de sus autores, con la ventaja de que podrá contrastarse y mejorarse en un sistema parlamentario y de libertades públicas¹².

B) Los municipios de Concejo Abierto en el Estatuto

La promulgación del Estatuto municipal supuso que se reconociese la existencia del Concejo Abierto, por primera vez, en un texto legal vigente, al tiempo que se regulaba su actividad y organización. Pero no debemos perder de vista, que además de la ausencia de elecciones municipales, por lo que en el caso de los municipios de Concejo Abierto, el alcalde nunca fue elegido, sino designado, y para aumentar, la contradicción, la disposición final del Estatuto, preveía que mientras no estuviese aprobado el nuevo censo electoral, no se establecería el régimen de Concejo Abierto, y en los municipios afectados continuarían funcionando provisionalmente las corporaciones municipales. Como carecemos de otra información al respecto, nos inclinamos a pensar que

¹¹ V. MARTÍN RETORTILLO, S. y ARGULLOL, E., *Descentralización administrativa y organización política*, Madrid, Alfaguara, 1973, volumen I, p. 315 y ss. PAREJO ALFONSO, L., *La región y la legislación historia de régimen local*, en «Las autonomías regionales...», Madrid, 1977, pp. 144 y 145. La disolución de los Ayuntamientos se hizo por Real Decreto de 30 de septiembre de 1923, cesando todos los concejales que fueron sustituidos por los vocales asociados. Respecto a las Diputaciones fueron disueltas por Real Decreto de 12 de enero de 1924.

¹² V. ORDUÑA REBOLLO, E., *Estudio preliminar...*, op. cit., p. XIV.

sólo en los pueblos donde tradicionalmente se gobernaban por la Asamblea de Vecinos, continuaron haciéndolo.

Sin embargo quedaba sentado el precedente para posteriores normas y en el futuro, cuando el ejercicio democrático sea real, existirá el convencimiento de que esta forma de gobierno local será la adecuada para los pequeños municipios y lugares, tan abundantes en España.

En el preámbulo del Estatuto, al apuntar con cierta timidez la diferencia entre municipios rurales y urbanos¹³, consta el reconocimiento de la institución: «...e instaura la forma más plena de democracia pura: el Concejo Abierto, institución de castizo sabor nacional, que registró en más del cincuenta por ciento de los Municipios existentes, o sea en todos los que no excedían de 1.000 habitantes».

El Estatuto reconoció al municipio como entidad natural frente al contenido de la Ley Municipal de 1877 que lo definía como la «asociación legal de todas las personas que residan en un término municipal». Con ello, además de recoger la tesis de los municipios como «cuerpos vivos», anteriores a la aparición del Estado, defendida por Azcárate, Costa y otros regeneracionistas o en el proyecto de Maura, se pretendía reconocer la realidad comunal española, dotando de personalidad, no sólo al municipio, sino a las uniones intermunicipales, en el escalón superior y a las entidades locales menores en el interior, por lo que en «aras de ese basamento vital de la reforma» el Concejo Abierto alcanzó una dimensión superior a la de cualquier proyecto anterior¹⁴.

Punto muy importante era la defensa del Derecho consuetudinario en el artículo 143, sobre la subsistencia de las tradiciones locales, en cuanto a la constitución orgánica y

¹³ V. MARTÍN RETORTILLO, S. y ARGULLOL, E., *Descentralización...*, op. cit., volumen I, p. 331. Tampoco el Estatuto rompió el uniformismo municipal de las leyes de la Restauración, denunciado por regeneracionistas, Maura, etc., salvo si entendemos como tal precisamente la división que suponían los municipios regidos por Ayuntamientos, mayores de 1.000 habitantes y los menores de esta cifra que lo hacían por Concejo Abierto.

¹⁴ V. CALVO SOTELO, J., *Mis servicios...*, op. cit., p. 35.

funcionamiento de las corporaciones concejiles y en el que se preveían las normas para su mantenimiento, consistentes en hacer constar en sesión del Pleno municipal, por mayoría de dos tercios de concejales, las especialidades propias de las costumbres locales, haciéndose público el acuerdo durante treinta días para que los habitantes pudiesen hacer reparos u observaciones y remitir, después del plazo, todo el expediente al ministro de la Gobernación para su aprobación. Este aspecto suponía, entre otras cosas, el respaldo legal a la práctica de la democracia directa en aquellos lugares donde tradicionalmente se realizaba, ya fuesen pueblos, anejos, otras entidades territoriales o municipios mayores de 1.000 habitantes.

Como determinaba el texto estatutario en su artículo 42 que en los municipios inferiores a 500 habitantes, serían concejales todos los electores en Concejo Abierto. En el tramo de municipios comprendido entre 500 y 1.000 habitantes, serían concejales cada tres años la mitad de los electores no incapacitados para el cargo. Esta última forma de rotación fue objeto de suspicacias y se la definiría irónicamente como Concejo Entreabierto.

Aunque el Estatuto establecía un procedimiento de elección popular y representación corporativa para los municipios mayores de 1.000 habitantes, en los inferiores a esta cifra se aplicaba el espíritu de la Ley Electoral de 1907, ya que según el artículo 51 del Estatuto eran electores: «los españoles mayores de veintitrés años...» incluyendo a las mujeres cabezas de familia y las mayores de dicha edad, no sujetas a patria potestad, autoridad marital ni tutela, por lo que no es válido establecer un paralelismo con el Proyecto de Romero Robledo de 1884, como se hace en algunas ocasiones, en cuanto a la representatividad que en aquella ocasión era censitaria y en ésta se hubiese regido por el sufragio universal en caso de celebrarse¹⁵.

Salvando esta cuestión debemos recordar que el alcalde en los municipios de Concejo Abierto era objeto de una

¹⁵ V. ORDUÑA REBOLLO, E., *La evolución del Concejo abierto y su reconocimiento constitucional*, Madrid, «REALA», núm. 235, 1988, p. 837.

elección de primer grado, ya que todos los electores-concejales estaban facultados para votar al candidato, mientras que en los municipios regidos por ayuntamientos, sólo tenían tal posibilidad los concejales en una elección de segundo grado.

Para los municipios menores de 500 habitantes se determinaba con carácter obligatorio el primer domingo del año económico en que correspondiese la renovación trienal para constituir la corporación y elegir alcalde y tenientes de alcalde. En cuanto a los municipios comprendidos entre los 500 y 1.000 habitantes, además de cumplir los requisitos para los menores de 500, se reunirían el mismo día y en la sesión examinarían la capacidad legal de los nuevos miembros del Concejo contra los que se hubiese presentado reclamación por cualquier vecino del lugar.

Respecto al lugar de reunión del Concejo Abierto no se determinaba ninguno, pero se excluía la casa consistorial, prevista sólo con carácter obligatorio para las reuniones del Ayuntamiento de sistema cerrado. Igualmente quedaba regulado el régimen de sesiones, las cuales tenían que celebrarse en días festivos, siendo preciso que en la primera convocatoria se encontrasen presentes la mayoría de los vecinos y, en segunda, podría celebrarse sesión, «cualquiera que sea el número de los que asistan». También todos los acuerdos debían tomarse por mayoría de votos.

Detalle muy importante era el control de los acuerdos del Concejo Abierto, los cuales, según el artículo 264, serían «recurribles en la forma plazos establecidos para los que tomen los Ayuntamientos». El capítulo IV, dedicado al régimen de tutela también mencionaba el artículo 288 a los Concejos Abiertos en los que se hubiesen dado las circunstancias de déficit presupuestario tres años consecutivos previstas también para los ayuntamientos y en los que se disponía que:

«La Junta de Rehabilitación reemplazará a la Comisión Municipal Permanente, sustituyéndola en las funciones que esta Ley le encomienda y asumiendo, además, todas las fa-

cultades del Concejo hasta la aprobación definitiva del presupuesto de rehabilitación previamente discutido y aprobado por el común de los vecinos.»

El Estatuto municipal preveía como forma de participación directa de los ciudadanos en la Administración el referéndum, el cual era obligatorio en una serie de situaciones tales como enajenaciones o gravamen de bienes, concesiones de obras o servicios por más de treinta años, etc. Sin embargo dado el carácter totalmente participativo del Concejo Abierto, el referéndum no era preciso cuando el municipio se regía por este sistema y el acuerdo hubiese sido «adoptado por mayoría absoluta de electores en reunión extraordinaria convocada al efecto».

C) Las entidades locales menores

Asimismo fueron importantes en el Estatuto municipal las entidades locales menores, escalón inferior al municipio, bajo cuyo título se incluían los denominados «pueblos agregados a un término municipal», previsto en la Ley de 1877, que comprendía los anejos, caseríos, pueblos, parroquias, etc., todos los cuales, en virtud del artículo 105 del Estatuto, se gobernarían en régimen de Concejo Abierto cuando su población no excediese de 1.000 habitantes, aunque el sistema de democracia directa no fuese aplicable al municipio de que formaban parte.

El Concejo Abierto de las entidades locales menores estaba formado por todos los electores de ambos sexos que residiesen en el territorio, los cuales debían reunirse en asamblea, al menos dos veces por año y además cuando lo acordase la Junta Vecinal o lo pidiese una quinta parte de los electores.

La representación y gobierno de la entidad local menor correspondía a una Junta compuesta por un presidente y dos vocales adjuntos, elegidos por la Asamblea de Vecinos el domingo siguiente a la constitución del Ayuntamiento, ajustándose al procedimiento tradicional. La reunión debía

celebrarse en el atrio de la iglesia parroquial o en la escuela pública y cada elector sólo podía votar a dos candidatos, proclamándose presidente el que tuviese más votos. Esta Junta recibía el nombre de vecinal cuando se trataba de anejos, poblados o caseríos y parroquial, en el caso de las parroquias que geográficamente formasen conjunto de casas separado del resto del municipio.

A nuestro entender en esta primera ocasión de reconocimiento legal del Concejo Abierto se articula la regulación y funcionamiento del mismo, complementado por el Reglamento de Población de 2 de julio de 1924, cuyo artículo segundo *b*), referente a la constitución de entidades locales menores, preveía como una de las causas para ello la solicitud de «reconocimiento del Concejo abierto de carácter tradicional». Lo que obligará al Ayuntamiento y al gobernador civil a la constitución de la entidad local menor ¹⁶.

D) El Concejo Abierto desde la perspectiva doctrinal

Además de la obra de CALVO SOTELO *Mis servicios al Estado*, cuyo título nos ahorra cualquier interpretación, el Estatuto municipal fue analizado y estudiado desde otras perspectivas doctrinales durante los cincuenta años siguientes a su promulgación. Las interpretaciones, mayoritariamente, tuvieron un carácter favorable apoyado en su perfeccionismo técnico, pero sin ignorar los autores más críticos e independientes el entorno carente de libertades públicas en que se desarrolló su vigencia hasta 1931.

Sin embargo ésta se prolongaría en el tiempo, ya que el Decreto del Ministerio de la Gobernación del Gobierno Provisional de la República de 16 de junio de dicho año, sobre la revisión y clasificación de la obra legal de la dictadura, convalidó parcialmente el Estatuto ¹⁷, manteniendo la vi-

¹⁶ *Ibidem*, p. 839.

¹⁷ Artículo cuarto. Se declaran subsistentes, por exigencias de realidad, quedando a salvo la facultad del Gobierno de la República para modificarlo y a la soberanía del Parlamento, a quien dará cuenta para resolver en definitiva: «... Real Decreto de 8 de marzo de 1924, aprobatorio del

gencia formal hasta la promulgación de la Ley Municipal republicana de 1935, aunque la real se mantuvo por la influencia que tuvo en dicho texto.

a) JORDANA DE POZAS

Quizá entre las primeras aportaciones se encuentra la obra del profesor JORDANA DE POZAS, autor de una brillante aportación en su tratado de *Derecho Municipal* ¹⁸. Identificado con Posada y tantos otros municipalistas, concebía la entidad municipal como un cuerpo vivo, formado por una comunidad de personas y bienes, constituyendo simultáneamente una entidad territorial, que forzosamente no tenía que ser un municipio. En coherencia con el Estatuto reconocía y defendía la existencia del escalón inferior: las entidades locales menores y el superior: las mancomunidades.

El sistema de Concejo Abierto era el más idóneo para los municipios menores de 1.000 habitantes y para las entidades locales menores con población también inferior a tal número, al constatar que la realidad del ejercicio de la democracia directa, sólo podía ser practicada en aquellas entidades territoriales limitadas por su número de vecinos. Paradójicamente en países como Suiza, Alemania, Inglaterra, etc., la democracia directa municipal estaba regulada y reconocida por las leyes, mientras que en España se daba el caso

Estatuto municipal, extendiéndose la subsistencia que se decreta al capítulo VI del título V del libro I de dicho Estatuto municipal, al capítulo I, título VI del libro I y al libro II, quedando restablecida la vigencia de los títulos I, II, III y VI de la Ley Municipal de 2 de octubre de 1877, con excepción de los artículos referentes a las Juntas de asociados y alcaldes de barrio, quedando asimismo en suspenso los preceptos que conferían a los Gobernadores civiles y Diputaciones atribuciones jerárquicas o facultades de injerencia en los ayuntamientos, salvo los artículos 179 y 182 y concordantes y 189 que continuarán en vigor y las atribuciones extraordinarias que les confiera el Gobierno de la República.»

¹⁸ V. JORDANA DE POZAS, L., *Derecho municipal (parte orgánica)*, Madrid, 1924. No olvidemos que el autor había participado activamente en la redacción del Estatuto y que su libro fue concebido *a priori* como un temario para los opositores al Cuerpo de Secretarios.

de que, contra lo expresamente dispuesto en la Ley su ejercicio había «perdurado en extensas comarcas, por la sola fuerza de su prestigio»¹⁹. El Estatuto remedió la omisión con el reconocimiento del Concejo Abierto como forma de gobierno local, partiendo del principio que consideraba concejales a todos los electores en los municipios menores de 500 habitantes.

La Administración municipal, según la tesis de JELLINEK, compartida por JORDANA, es la única que está en permanente actividad, requiriéndose órganos continuos y permanentes de actuación, lo que plantea problemas de funcionamiento, al no concebirse una Asamblea o un Concejo actuando constantemente sin interrupciones, por lo que debe recurrirse a la elección de un alcalde y de algún auxiliar, en este caso los tenientes de alcalde.

El debate mayor tuvo como eje las entidades locales menores, que antes intentó resolver mediante las juntas administrativas creadas en la Ley Municipal de 1870 y subsistentes en la de 1877. En un principio pudo creerse que los pueblos que no constituían municipio, gracias a este nuevo organismo, iban a gozar de una cierta independencia, pero nada más lejos de la realidad como lo demostró la Real Orden de 30 de enero de 1875, ya mencionada, que respondiendo a una consulta de la Diputación leonesa, negaba a las referidas entidades cualquier jurisdicción o atribuciones de las concedidas por la Ley a los ayuntamientos.

b) FLÓREZ DE QUIÑONES

Por lo que entiende FLÓREZ DE QUIÑONES, que las juntas se encontraban en la análoga situación a la de cualquier otra colectividad dueña de algún bien. «Son algo así como el consejo de administración de una sociedad civil o mercantil, pero de mucha menos importancia, porque sus facultades les están aún más limitadas; sus presidentes al no poder disponer de ninguna clase de poder coercitivo, no pueden obli-

¹⁹ *Ibidem*, p. 124.

gar a sus administrados a que obedezcan los acuerdos de la Junta»²⁰.

Para corregirlo debía reconocerse la personalidad de los lugares, aldeas o parroquias y sus funciones propias distintas de las municipales, en vez de incurrir en el extraño e incomprensible error de identificar a dichas entidades, organismos vivos, con los cuarteles, distritos y barrios en que se dividen las villas y ciudades para facilitar su administración.

Al recogerse en el Estatuto la figura de los pueblos agregados a un término municipal, FLÓREZ DE QUIÑONES lo considera digno de encomio, por tratarse de «la primera disposición legal española que, desde las Cortes de Cádiz, les reconoce su plena capacidad jurídica», pero su juicio no es tan benévolo cuando entra en el fondo de la cuestión, pues estima que

«se ocupa de ellos con un descuido lamentable, aunque no tan grande como el que se demuestra en los Reglamentos publicados hasta la fecha, cuyos redactores, acaso por desconocimiento de problema tan importante, les han prestado muy poca más atención que nuestros gobernantes del siglo pasado que sólo legislaban para las grandes ciudades en que vivían, sin preocuparse en lo más mínimo de los distritos rurales, ni de sus normas consuetudinarias»²¹.

Asimismo, la Asamblea General de Vecinos también la considera como un factor positivo, elogiando la pervivencia de las tradiciones en el procedimiento electoral, aspectos de funcionamiento y atribuciones regidas por el Derecho consuetudinario.

c) EL CINCUENTENARIO DEL ESTATUTO

A los cincuenta años de promulgarse el Estatuto, tuvo efecto una exposición bibliográfica sobre temas municipa-

²⁰ V. FLÓREZ DE QUIÑONES Y TOMÉ, V., *Contribución al estudio del régimen local y de la economía popular en España. Los pueblos agregados a un término municipal en la historia, en la legislación vigente y en el Derecho consuetudinario leonés*, León, Imp. Católica, 1924, pp. 111 y 112.

²¹ *Ibidem*, p. 317.

listas, un ciclo de conferencias y la publicación de una obra colectiva recordando su aniversario. Estas actividades impulsadas desde el Instituto de Estudios de Administración Local, contaron incluso con la presencia de los señores PI Y SUÑER y JORDANA DE POZAS, disculpándose GIL ROBLES por razones de salud. Sólo entraremos en los comentarios que se hicieron respecto a la figura del Concejo Abierto, tema central de nuestro estudio.

En efecto, el Concejo Abierto está presente en diversas colaboraciones, pero sobre todo en el trabajo de Florentino Díez González, aunque en esta ocasión el municipalista leonés le confiere un gran contenido sociológico e incluso político, que priman sobre los planteamientos jurídicos e institucionales, no limitando su análisis al período primorri-verista, sino conectándolo con los últimos momentos del franquismo ²².

Para Antonio Carro, tanto el Concejo Abierto como el Referéndum en el contexto del Estatuto eran «una muestra más de las concepciones y propósitos de democratización insertos en el espíritu del mismo» ²³. En el mismo sentido Domínguez Berrueta, opina que «El régimen de Concejo abierto se pretende introducir como una solución de evidente y gran valor democrático y en contraposición al caciquismo imperante desde mucho atrás en la vida local» ²⁴.

Con sentido crítico Simón Tobalina interpreta la fórmula del Concejo Abierto como medida para detener la de-

²² V. Díez González, F., *El municipio rural en el Estatuto de Calvo Sotelo*, en «Cincuentenario del Estatuto Municipal», Madrid, IEAL, 1975, pp. 377-402. En el trabajo critica directamente la política municipal del franquismo, así como su desdén e ignorancia respecto a los pequeños municipios, más de la mitad de los existentes. Incluso afirma en cierta alusión a don Francisco Franco: «Un día llegó a oírse, a son de disparos, clarines y tambores, un grito singular y prometedor: Arriba el campo... Mira uno hacia atrás y le parece que el grito pudo apenas superar el gesto.»

²³ V. Carro Martínez, A., *Las claves políticas de la autonomía municipal en el Estatuto de Calvo Sotelo*, en «Cincuentenario del Estatuto Municipal», Madrid, IEAL, 1975, p. 195.

²⁴ V. Domínguez Berrueta de Juan, M., *Notas sobre el régimen de representación municipal en el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924*, en «Cincuentenario del Estatuto Municipal», Madrid, IEAL, 1975, p. 287.

saparición de los pequeños municipios, por lo que «el Estatuto Municipal, inspirado en gran parte en los principios del romanticismo municipalista, admite la personalidad municipal allí donde la naturaleza se la engendra y que la convivencia se da en núcleos de gradación ilimitada desde los insignificantes que sólo constan de unas decenas de vecinos hasta las grandes urbes, supuestos que justifican la recepción en su articulado del Concejo abierto» ²⁵.

La última parte de la afirmación responde, como hemos visto, a la realidad contenida en el concepto de entidad municipal del Estatuto, pero no parece que su influencia proceda de un concepto romántico del municipalismo, que hemos de identificar se había producido un siglo antes, con los doceañistas y los liberales del trienio. Por el contrario hemos insistido hasta la saciedad que desde Muñoz y Romero, Sacristán, etc., se había dado paso al rigor frente a la especulación o la crónica. No se puede incluir a Hinojosa o los regeneracionistas Azcárate, Posada, Pedregal, etc., como continuadores de una corriente romántica del municipalismo. Más próximo a la realidad se encuentra Simón Tobalina, cuando advierte que «la tendencia moderna a la supresión de micromunicipios, incapaces de cumplir los servicios mínimos que justificarían su existencia, disminuye considerablemente la aplicación del sistema de democracia directa que asume el Concejo Abierto» ²⁶.

En cuanto a la solución aportada por el Estatuto a la organización y funcionamiento de las entidades locales menores, Díez González ha planteado años más tarde una crítica, pues si bien de esta forma se resolvía la vieja cuestión señalada por Azcárate, Posada y los municipalistas de su entorno, no quedaba cerrada completamente, al no prever la posibilidad de celebrar el Concejo Abierto general de todas las entidades locales menores y la capital del municipio, cuando ésta no superase los 500 habitantes, situación harto frecuente en algunas provincias del noroeste, concretamente

²⁵ V. Simón Tobalina, J. L. de, *El Gobierno municipal en el Estatuto de 1924*, en «Cincuentenario...», *op. cit.*, Madrid, IEAL, 1975, p. 333.

²⁶ *Ibidem*, p. 333.

León, lo que provoca dificultades al existir un elevado porcentaje de aldeas, no municipios, que celebran Concejo Abierto, para las que podría ser de gran utilidad tratar los temas de interés general comunes al conjunto del municipio ²⁷.

Por último, estudiado el asunto con cierto detalle, no parece pueda mantenerse que el equipo dirigido por CALVO SOTELO, que redactó el Estatuto municipal (JORDANA DE POZAS, GIL ROBLES, PI y SUÑER, entre otros), concibiese el Concejo Abierto como una alternativa al régimen de ayuntamientos. Aprovecharon la circunstancia histórica y lo extendieron a todos los municipios menores de 500/1.000 habitantes como fórmula más práctica, contenida en otros proyectos anteriores, a la vez que confirmaban una costumbre enormemente arraigada que existía *de facto* desde muchos años antes ²⁸.

E) El Concejo Abierto en Navarra y la aplicación del Estatuto municipal

Tal como manifestáramos páginas atrás, la Ley LX de las Cortes de 1817 y 1818, redujo el Concejo Abierto a los pueblos que tuviesen menos de 50 vecinos. Para no ser menos la Ley de 16 de agosto de 1841, en sintonía con la legislación de la época, redujo la organización de los ayuntamientos a las reglas generales adoptadas para toda la nación. Se excluían las atribuciones relativas a la administración económica interior de los fondos derechos y las propiedades de los pueblos, que se ejercerían bajo la dependencia de la Diputación. En cuanto al resto de las atribuciones, los ayuntamientos estaban sujetos a la Ley general.

Esta Ley fue el medio utilizado para que Navarra se incorporase al Estado unitario, que en esta parte de su territo-

²⁷ V. DIEZ GONZÁLEZ, F., *El Concejo abierto y la Ordenanza concejil*, Madrid, «CAJ», núm. 8, abril 1985, p. 582.

²⁸ V. GARCÍA ALVAREZ, M. B., *El Concejo abierto en la legislación española*, Madrid, «Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense», núm. 53, 1978, p. 79, donde muestra algunas dudas al respecto.

rio se autoorganizó bajo una moderada fórmula regionalizadora. Y con su aprobación se incorporó el régimen local navarro a la legislación común, «reservándose una parte del mismo a la legislación propia subsistente de las antiguas Cortes del Reino y de la que en lo sucesivo dictara la Diputación» ²⁹.

A partir de entonces y pese al ambiente poco favorable, se desarrolló en Navarra un régimen local propio en el ámbito de las haciendas, bienes y funcionarios, se consolidó la subordinación jerárquica de los ayuntamientos a la Diputación y aparecieron juntas que eran competentes en diversos sectores de la actividad administrativa, como catastros, montes, abastos, presupuestos, etc. Pocas posibilidades tenía en Navarra la continuidad del régimen del Concejo Abierto, borrado del plano institucional, pero al igual que en lugares de Asturias, León, etc., su práctica fue un hecho en los pueblos navarros. Su reconocimiento legal se convirtió en realidad con la promulgación del Estatuto.

En principio, el Estatuto fue considerado como atentatorio a la Ley de 1841, por sus contenidos presuntamente antiforales, pues la modificación se había realizado sin el acuerdo de la Diputación, y por otro lado los ayuntamientos dejaban de estar subordinados jerárquicamente a la Diputación, pues la disposición transitoria vigesimosexta sólo preveía que «Seguirán en vigor los regímenes especiales de las exacciones municipales de las Provincias Navarras». Si en el primero de los casos las razones políticas eran de peso, en el segundo, según algunos autores, eran poco fundadas ³⁰.

Para resolver la situación, una Comisión de la Diputación negoció en Madrid la normativa que preservase la integridad del Régimen Foral, por lo que se dictó la Real Orden de 11 de abril de 1924, que contenía dos artículos primordiales:

²⁹ V. LOPERENA ROTA, D., *Derecho histórico y régimen local de Navarra*, Pamplona, Departamento de Presidencia e Interior, 1988, p. 80.

³⁰ *Ibidem*, pp. 111 y 112.

«Primero. El estatuto Municipal regirá en Navarra como en las restantes provincias de España en todo lo que no se oponga al régimen establecido por la ley de 16 de agosto de 1841.

Segundo. La Diputación foral de Navarra procederá a dictar las reglas necesarias para armonizar su régimen privativo con la autonomía que el Estatuto concede a todos los Ayuntamientos de la Nación.»

La Diputación convocó una asamblea de ayuntamientos y acordó elaborar unas bases que después de ser debatidas, fueron aprobadas y presentadas en Madrid para su negociación, que se prolongó durante varios meses. Fruto de tales gestiones fue la promulgación del Real Decreto-ley de la Presidencia del Directorio Militar de 4 de noviembre de 1925, aprobando las Bases para la aplicación del Estatuto municipal en la provincia de Navarra ³¹.

El fundamento positivo de la legislación municipal y concejil de Navarra, además de la Ley de 1841, fueron las 16 Bases del mencionado Real Decreto-ley, que incluso introdujo un presunto sistema de garantías para las entidades locales con la creación del Consejo Administrativo de Navarra ³². Las Bases también reconocían que cualquier modificación futura debía ser consensuada y elaborada por los representantes de Navarra y del Gobierno central, aprobándose definitivamente por el órgano legislativo superior de la Nación.

Aunque respecto de la Hacienda aparecieron importantes divergencias, en el orden orgánico-administrativo no hubo diferencias con el resto de los municipios españoles, ya que en su Base primera se decía que:

«Los Ayuntamientos de Navarra se elegirán y organizarán por las reglas generales que rijan o se adopten en lo su-

³¹ V. GALLEGU ANABITARTE, A., *La adaptación del estatuto municipal a las provincias vasco-navarras*, en «Cincuentenario...», *op. cit.*, Madrid, IEAL, 1975, pp. 685 y ss.

³² V. GARCÍA LESAGA, G., *El Concejo Navarro y los pequeños municipios*, Pamplona, Ed. Aranzadi, 1972, p. 45.

cesivo para toda la Nación y disfrutarán de la autonomía que otorga el Estatuto municipal con arreglo a las bases siguientes...»

En la Base siguiente se reconocía la existencia del Concejo Abierto en los pueblos menores de 250 habitantes, con arreglo a la Ley 60 de las Cortes de Navarra de 1817 y 1818. Con esta cifra, efectivamente se mantenía una tradición, pero se rebajaba el número de habitantes respecto al resto de los municipios españoles, fijados como es sabido en 500. En este punto parece que existieron divergencias entre la comisión que negoció con el Gobierno central, saldándose a favor de las posturas navarras, pues esta base no figuraba en el Proyecto inicial y debió incorporarse durante las negociaciones. El resultado de esta modificación, lo considera LOPERENA como una lucha de los representantes navarros que continuaban con el espíritu de las Leyes de las Cortes que en 1817 y 1818 establecieron las Juntas Vecinales para sustituir a los Concejos Abiertos en los pueblos de menos de 50 vecinos ³³.

El Gobierno de don Miguel Primo de Rivera, partiendo del Estatuto municipal pretendía consagrar la autonomía municipal como cimiento de la foral. Pero esto ¿hasta qué punto no ocultaba un intento de generalizar más las normas y eliminar vestigios de privilegios forales por los que mantenían una lucha centenaria los navarros?

El Reglamento para la Administración Municipal de Navarra de 3 de febrero de 1928, tuvo por objeto aplicar a la legislación local específica de Navarra los principios de autonomía contenidos en las 16 Bases mencionadas. Su vigencia real ha sido superior a los cincuenta años, aunque posteriormente se introdujesen algunas modificaciones y adaptaciones propias de las necesidades de la época, pero que no afectaron sustancialmente a su contenido.

La organización y funcionamiento del Concejo Abierto, está perfectamente plasmado en esta norma, al disponer en su artículo primero a) que los ayuntamientos que no exce-

³³ V. LOPERENA ROCA, D., *Derecho histórico...*, *op. cit.*, pp. 120 y 125.

diesen de 250 habitantes funcionarían en Concejo Abierto, puntualización muy necesaria, pues en alguna ocasión anterior el Consejo Foral administrativo autorizó la constitución de Juntas de Oncenas en los Concejos menores de 50 vecinos (Ac. de 22 de enero de 1917), o la manifestación del mismo Consejo Foral, resolviendo que era «criterio constante de la Diputación, el que pueda constituirse Oncena en los pueblos que no lleguen a contar cincuenta vecinos, cuando el Concejo lo acuerde así, por estimarlo más conveniente para su administración» (Ac. de 15 de febrero de 1922).

El Reglamento trató simultáneamente el problema de los anejos o las entidades locales menores³⁴, al denominarse bajo el término Concejo a los pueblos y lugares de un mismo Municipio³⁵, los cuales se regirían por Concejo Abierto cuando el número de sus habitantes fuese, como en el caso de los municipios, inferior a 250. Sin embargo sólo eran miembros del Concejo Abierto los cabezas de familia, varones o hembras, propietarios o inquilinos, vecinos de la localidad e inscritos en el padrón, denominándole «el jefe de casa» y excluían de tal derecho a cualquier otro individuo que conviviere en el mismo domicilio.

Estas prescripciones eran claramente restrictivas del sentido auténticamente democrático y participativo del Concejo Abierto, pero tampoco podemos perder de vista que si en el resto de los municipios españoles no se llegó a constituir durante el período el Concejo Abierto, éste sí fue una realidad en Navarra, aunque tuviese las limitaciones mencionadas; pero igualmente debemos recordar que se practicaba en estos pueblos desde tiempos inmemoriales.

³⁴ *Ibidem*, p. 65. Considera que tal expresión es poco afortunada, siendo «Concejo» la más apta y acorde con la tradición jurídica española.

³⁵ V. LOPERENA ROTA, D., *Historia del municipio navarro*, en «La Administración local de Navarra», Pamplona, Aranzadi, 1987, p. 22, opina que: «Con un fundamento legal poco claro, el RAMN regula el régimen completo de las Entidades locales menores colocando a sus órganos administrativos —Juntas— en una posición no subordinada a sus Ayuntamientos, sino yuxtapuesta. En los Concejos, pues, los Ayuntamientos tienen muy poca presencia administrativa.»

La constitución de estos Concejos se hacía el domingo siguiente a la del Ayuntamiento, eligiendo presidente y dos vocales, resultando electo el que tuviese la mitad más uno de los votos; en caso de que ningún candidato alcanzase dicha mayoría, la votación se repetía, siendo designados los que más votos obtenían. Los presidentes de los Concejos tenían las mismas atribuciones que los de los ayuntamientos en todo lo relativo a la administración concejil.

La singularidad estribaba en que una vez elegidos el presidente y vocales de los Concejos Abiertos no podían cubrirse las vacantes que se produjeran hasta la siguiente renovación general del Concejo. En cuanto a la celebración de las sesiones, debían celebrarse en las épocas fijadas al constituirse, cuando las convocase el presidente o lo solicitasen por escrito la tercera parte de los vocales, pudiendo realizarse en días laborables o festivos indistintamente. El lugar sería la sala concejil, la escuela pública en horas compatibles con la actividad docente o en cualquier otro lugar previsto inicialmente.

La convocatoria se hacía por el presidente con veinticuatro horas de antelación, a través de un escrito donde debía constar la hora de la reunión y los asuntos a tratar; las notificaciones se hacían personalmente a todos los cabezas de familia existentes en el Concejo; tomándose los acuerdos por mayoría de la mitad más uno de los asistentes. Era preceptivo levantar acta de la sesión haciendo constar los nombres de los asistentes, así como los acuerdos adoptados. El acta la firmaban el presidente, secretario y todos los asistentes que supieran hacerlo.

Finalmente queremos señalar el contenido del artículo 44 A) sobre el respeto y mantenimiento de los usos, costumbres, derecho y privilegios de los pueblos, valles, cendeas o distritos, siempre que se acreditase su existencia ante la Diputación y no se opusiera a lo establecido en el Decreto-ley de 4 de noviembre de 1928.

CAPITULO XIII

LA DEMOCRACIA DIRECTA MUNICIPAL EN EL PERIODO REPUBLICANO

El régimen político surgido de la restauración saguntina se había agotado mucho antes de 1931; la Constitución de 1876 se manifestaba prácticamente inútil, desde los albores del siglo, para resolver los problemas políticos, sociales e incluso los de organización territorial del Estado, como en el caso de Cataluña, amén de las crisis militares y la sangría de las guerras en Marruecos. Este conjunto de razones y la búsqueda de una salida por medio de fórmulas autoritarias habían agotado el sistema sin posibilidades de retorno o reforma.

En cuanto al régimen municipal, la caduca Ley de 1876, 22 veces a punto de ser reformada, había sido desplazada por el Estatuto municipal, como vimos anteriormente, norma que continuaría ejerciendo su influencia durante muchos años, los primeros, convalidado parcialmente en un contexto democrático y en los siguientes languidecería hasta su extinción en un sistema autoritario que no podía asumir ninguno de sus presupuestos autonomistas, ni siquiera los teóricos. Unas elecciones municipales convocadas, no por el procedimiento previsto en el Estatuto, sino por la Ley Electoral de 1907, dio, como sabemos todos, la victoria a las candidaturas republicanas en las grandes ciudades, impulso suficiente para hacer caer el tambaleante régimen y proclamar la República.

El Gobierno provisional de la República hizo la convocatoria de Cortes Constituyentes y trató de facilitar el trabajo a los futuros diputados, creando por Decreto de 6 de mayo de 1931 una Comisión Jurídica Asesora, dependiente del Ministerio de Justicia, con la misión de redactar los Proyectos de Ley que le fuesen encomendados. Designados los componentes, su constitución se realizó el 18 de mayo en el

Palacio del Senado, acto en el que pronunció un discurso el titular de Justicia don Fernando de los Ríos, encomendando a la Comisión redactase un Anteproyecto constitucional y señalando la conveniencia de recoger en él instituciones tradicionales, dato de gran interés, por lo que en el futuro podría afectar al Concejo Abierto.

De cualquier forma, ni en el Anteproyecto ni en los votos particulares se hizo mención a esta figura, siendo la referencia más próxima el artículo segundo, por el que se reconocía la autonomía de provincias y municipios, dentro de los límites señalados por las Leyes, o el voto particular de don Nicolás Alcalá Espinosa al título primero, proponiendo que el régimen municipal fuera una Ley de carácter autonómico.

La Comisión presidida por don Angel Osorio y Gallardo estaba formada por diversos juristas de reconocido prestigio, entre los que destacaba don Adolfo Posada, cuyas ideas predominaron en muchos puntos del Anteproyecto, elaborado en el corto espacio de un mes ¹.

Presentado el Anteproyecto de Constitución al Gobierno provisional en los primeros días de julio, la disparidad de criterios en el seno mismo fue la causa de que no se entrase en su estudio, posponiéndolo al examen posterior de las Cortes ². Estas, inauguradas el 14 de julio, se declararon oficialmente constituidas el 27; después de las discusiones

¹ V. Anteproyecto de constitución de la República española que ele-
va al Gobierno la Comisión Jurídica Asesora, Madrid, julio 1931. Hemos
utilizado la edición de: SEVILLA ANDRÉS, D., *Constituciones y otras leyes y
proyectos políticos de España*, Madrid, 1969, volumen II, pp. 139-198.

² V. PÉREZ SERRANO, N., *La Constitución española de 1931*, Madrid,
1932, p. 25. VIDARTE, J. S., *Las Cortes Constituyentes de 1931-1933*, Barce-
lona, 1976, p. 49, recoge la impresión negativa de Prieto. ARAQUISTAIN, L.,
Anécdotas de la Política, «El Sol», 8 de diciembre de 1931, afirma que el
anteproyecto fue rechazado por el Consejo de Ministros, lo que tampoco
parece responder a la realidad. ALCALÁ ZAMORA, N., *Los defectos de la
Constitución de 1931*, Madrid, 1936, p. 12. Siempre reticentes desde mayo
de ese año, reconoce la discrepancia gubernamental, pero afirma «que en
orden, templanza, acierto y provecho para el interés nacional, fue incom-
parablemente mejor que el texto promulgado el 10 de diciembre del mis-
mo año».

de las actas impugnadas, al día siguiente, el Gobierno provi-
sional declinó sus poderes en las Cortes, expresión de la vo-
luntad nacional, iniciándose los debates políticos. Este mis-
mo día se nombró la Comisión de Constitución presidida
por don Luis Jiménez de Asúa, en la que figuraban notables
juristas ³.

La Comisión trabajó intensamente durante el estío ma-
drileño, pues en el corto plazo de veinte días elaboró el Pro-
yecto Constitucional, presentándolo el 18 de agosto. Respecto
a los elementos utilizados para su elaboración no existe
acuerdo unánime, pues mientras PÉREZ SERRANO afirma que
se utilizaron los votos particulares del Anteproyecto, y que
éste fue muy seguido en «algún título de la parte orgánica» ⁴.
GUZMÁN afirma que: «... el grupo que preside Jiménez de
Asúa, apenas lo tiene en cuenta, ya que el proyecto que a su
vez redacta difiere radicalmente en sus puntos esenciales» ⁵.

Por el contrario, JIMÉNEZ DE ASÚA, en su discurso de
presentación del Proyecto a la Cámara, rindió homenaje a la
Comisión Jurídica Asesora, reconociendo que no sólo la
ponencia, sino los votos particulares, les había servido de
guía indispensable para sus trabajos, además de haberles
producido un gran ahorro de tiempo y esfuerzos, por lo que

³ Además del Presidente, el socialista don Luis Jiménez de Asúa, los
otros miembros eran: Emiliano Iglesias Ambrosio, vicepresidente; Ricar-
do Semper Ibáñez, Clara Campoamor Rodríguez, Justo Villanueva (radi-
cales), Mariano Ruiz Funes García (acción republicana), Luis Araquistain,
Trifón Gómez, Jerónimo Bugada y Enrique de Francisco (socialistas),
Leopoldo Alas y Juan Botella Asensi (radicales socialistas), Antonio Ro-
dríguez Pérez (ORGA), Gabriel Alomar Villalonga y Antonio Xirau Pa-
lau (catalanistas), Bernardino Valle García (federal), Jesús María de Lei-
zaola (vasconavarro), Juan Lastrillo Santos (progresista), José María Gil
Robles (agrario), Fernando Valera, secretario (radical socialista) y Al-
fonso Gracia Valdecasas, secretario (Agrupación al Servicio de la Repú-
blica).

⁴ V. PÉREZ SERRANO, N., *La Constitución...*, op. cit., p. 28. Su opinión
nos resulta mucho más convincente que las demás argumentadas general-
mente por ensayistas y políticos que no fueron miembros de la Comisión.

⁵ V. GUZMÁN, E. de, *La Segunda República fue así*, Barcelona, Planeta,
1977, p. 89.

simultáneamente reprochaba a la opinión pública su falta de justicia respecto a la obra de dicha Asesoría Jurídica ⁶.

A) El Concejo Abierto en la Constitución republicana

Los problemas y consiguientes tensiones planteadas por el régimen local, desde los albores de la Restauración hasta el fin de la misma, no se reprodujeron con el nuevo régimen republicano, pues desde el momento en que se abrió el período constituyente quedaron separados de la organización territorial del Estado sus posibles componentes: regiones, provincias y municipios, quedando claramente distinguidos los tres niveles.

La cuestión regional, como es sabido, provocó las discusiones constitucionales más densas e importantes, junto con la de los artículos referentes a las relaciones de la Iglesia y del Estado. Pero el reconocimiento constitucional de la región supuso que esta entidad territorial se desgajase de los planteamientos reformistas de la Administración Local, bloqueados en el fondo, por dicha razón, desde los proyectos anteriores a don Antonio Maura a fines del siglo pasado. Incluso en los mismos debates constitucionales este asunto primaría sobre los otros aspectos de la organización nacional ⁷.

En el título preliminar de la Constitución, aprobada el 9 de diciembre de 1931, se define a la República como «un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones», lo que suponía el reconocimiento explícito de una nueva forma de Estado, que superase la vieja dialéctica unitarismo-federalismo ⁸. Uno de sus redactores,

⁶ V. JIMÉNEZ DE ASÚA, L., *Discurso del Presidente de la Comisión Redactora del Proyecto de Constitución de 1931*, en SAINZ DE BARANDA, R., «Colección de Leyes Fundamentales», Zaragoza, Acribia, 1957, p. 646.

⁷ V. ORDUÑA REBOLLO, E., *Estudio preliminar a «Legislación sobre Administración local, 1900-1975»*, volumen II, p. XXXVII.

⁸ V. PAREJO ALFONSO, L., *La región y la legislación histórica del régimen local*, en «Las Autonomías regionales», Madrid, Instituto de Prospectiva, 1977, p. 162. En cuanto a lo novedoso de los planteamientos tén-

el profesor JIMÉNEZ DE ASÚA, se explicaría en términos análogos, al pronunciar el discurso de presentación del Proyecto ante las Cortes, ya que estimaba que tanto el unitarismo como el federalismo se encontraban «en franca crisis teórica y práctica», por lo que era conveniente que el Estado unitario se transformase «en moderno estado integral, pero sin dejar de ser siempre el mismo y único Estado español».

El detalle del procedimiento articulador del Estado integral, se expone en el artículo octavo de la Constitución que decía:

«El Estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual estará integrado por municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía.»

Observamos que sigue dominando la idea de primordialidad del Municipio como entidad natural, no haciendo ninguna referencia a otras entidades territoriales intermedias, a fin de hacer más palpable su origen y base de la organización del Estado. También se configura como autónomo en las materias, aunque no se especifiquen ⁹. En cuanto al concepto mancomunado existieron abundantes dudas racionales respecto a su interpretación y sobre todo en sus fines, como señaló acertadamente PÉREZ SERRANO ¹⁰.

En el artículo noveno del dictamen redactado por la Comisión, por primera vez en la historia del constitucionalismo español una mención expresa al funcionamiento de los municipios en régimen de Concejo Abierto. No disponemos de una información puntual de cómo se incorporó al dictamen este punto, pero desde una perspectiva ideológica no era de extrañar su inclusión en un texto de contenido altamente democrático, que reconocía el derecho de todos los ciudadanos a participar en plano de igualdad en las diversas facetas de la vida pública.

gase en cuenta: ROYO VILLANOVA, S., *El Estado Integral*, Madrid, «Revista de Derecho Público», núm. 45, 1935, pp. 262 y 263.

⁹ V. PAREJO, L., *La región...*, *op. cit.*, p. 163.

¹⁰ V. PÉREZ SERRANO, N., *La Constitución...*, *op. cit.*, p. 82.

Tampoco debemos olvidar la recomendación de don Fernando de los Ríos, ya mencionada, para recuperar las antiguas instituciones históricas de nuestra tradición jurídica, un poco en consonancia con el espíritu de algunos doceañistas; recordemos, también, los debates de 1907-1909, sobre el particular, y cómo no, el antecedente inmediato del Estatuto municipal, que pese al corsé autoritario en que se redactó e implantó, sería objeto de la revalidación republicana el precepto del Concejo Abierto, por lo que los constitucionalistas del 31 incorporaron sin mayores inconvenientes y prácticamente sin opinión contraria tal figura, que por otro lado seguía funcionando en los municipios del noroeste a pesar de las oscilaciones de la política y los cercenamientos de las libertades públicas.

Por último creemos que existió otro factor que influyó favorablemente en su inclusión y fue el poblacional. Efectivamente en el censo de 1930, de un total de 9.262 municipios había 3.034 menores de 500 habitantes y 2.153 entre 500 y 1.000. Las cifras eran por demás significativas para justificar la existencia del régimen de Concejo Abierto, que afectaba, en principio, según el Estatuto municipal aún en vigor, a más de la mitad de los municipios españoles, concretamente el 56 por ciento ¹¹.

Una vez iniciada la tramitación parlamentaria, el diputado Rodríguez Pérez, miembro de la Comisión redactora del dictamen defendió un voto particular sobre diversos aspectos que afectaban entre otros al artículo noveno ¹². En este punto proponía la introducción de mayores garantías para asegurar la plena autonomía municipal, como base de una adecuada organización del Estado, sin intervenciones gubernamentales.

Esperaba que estas garantías sirviesen simultáneamente de baluarte para la integridad y defensa del patrimonio municipal «sin que haya posibilidad de que lo destruyan Leyes

¹¹ V. *Poblaciones de hecho de los municipios españoles según los censos oficiales de 1900 a 1981*, Madrid, INE, 1987.

¹² V. «Diario de Sesiones de las Cortes» (en lo sucesivo «DSC»), número 34, apéndice primero.

como las desamortizadoras» ¹³. En cuanto a sus apreciaciones sobre el Concejo Abierto resultaba más tajante, pues según se deduce de su intervención, ésta debía ser la fórmula ordinaria de gobierno municipal, recurriendo en caso de imposibilidad al sistema de Ayuntamiento:

«Y por último señalo la posibilidad de que los Ayuntamientos se rijan, inicialmente por Concejo Abierto, y sólo en el caso de que éste no sea su funcionamiento, que lo hagan por Ayuntamientos elegidos en virtud de sufragio universal directo y secreto...» ¹⁴.

Otro diputado, el señor Pérez Díaz, suscribió una enmienda por la que solicitaba el reconocimiento de la elección por sufragio universal igual, directo y secreto de concejales, diputados y consejeros en todos los municipios de la República, Diputaciones y Cabildos, «salvo cuando funcionen en régimen de Concejo Abierto», expresión que suponía, al margen del reconocimiento de la institución, una situación de excepcionalidad ¹⁵.

El 22 de septiembre se puso en discusión el artículo noveno, interviniendo en nombre de la Comisión el señor Leizaola de la minoría vasco-navarra, que con el tiempo sería Lendakari, para advertir que examinadas las enmiendas, la Comisión había acordado incorporar a este artículo dos declaraciones importantes: una, la de la autonomía de los ayuntamientos en las materia de su competencia, y otra, la de que los alcaldes serían elegidos por los mismos municipios, bien directamente por los ciudadanos o por los ayuntamientos, con lo que se cerraba el viejo problema de la designación gubernativa de alcaldes, hecho, evidentemente, en pugna con el sistema democrático que inspiraba el texto constitucional y con los principios de autonomía municipal, también reconocidos.

¹³ V. «DSC», núm. 42, 22-9-1931, p. 1037.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ V. DSC, núm. 41, 18-9-1931, apéndice quinto. La enmienda la suscribían los diputados Alfonso Pérez Díaz, Andrés Orozco, José Manteca, José Giral, Filiberto Villalobos, Fernando Rey y Miguel de Cámara. Sería retirada al haber aceptado la Comisión incorporar el tema de las Diputaciones y los Cabildos al artículo 10.

El debate acabó con una explicación de voto del señor Pi y Arsuaga en el sentido de que se denominase «todos los municipios autónomos de la República», porque creía que «donde haya un solo siervo, un solo esclavo, no está debidamente establecida la libertad, y por eso, para evitar que los Ayuntamientos puedan quedar como esclavos». El presidente admitió estas palabras como explicación de voto, no como proposición de enmienda, y al no existir más peticiones para intervenir se sometió a votación el artículo, resultando aprobado por unanimidad¹⁶ y redactado en los siguientes términos:

«Todos los municipios de la República serán autónomos en las materias de su competencia y elegirán sus Ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto, salvo cuando funcionen en régimen de Concejo abierto.

Los Alcaldes serán designados siempre por elección directa del pueblo o por el Ayuntamiento.»

El valor constitucional reconocido al Concejo Abierto, como institución clásica de nuestro Derecho municipal, tuvo una gran importancia para la supervivencia de dicho régimen, que así quedaba consolidado en las más altas instancias de la jerarquía legislativa, muy acorde con su espíritu, pues como acertadamente decía PÉREZ SERRANO: «Trátase en definitiva, como es bien sabido, de la manifestación primera de la democracia pura, en que coinciden, hasta el punto en que ello es posible, los gobernantes y los gobernadores, dentro del Municipio»¹⁷.

En otro orden de cosas, es cierto que la figura del Municipio tuvo un tratamiento menos amplio que varias materias en el texto constitucional de 1931, por ejemplo la comparación con el de 1978, es francamente deficitaria en el primer caso. Por ello, señaló ROYO VILLANOVA el contraste de los escuetos preceptos de este artículo noveno con la minuciosa regulación que existía en otras materias del texto constitucional, calificando como desdeñoso el trato que una Repú-

¹⁶ V. «DSC», núm. 42, 23-9-1931, pp. 1082-1083.

¹⁷ V. PÉREZ SERRANO, N., *La Constitución...*, op. cit., p. 86.

blica democrática profiriese al Municipio «que es la célula y raíz de todo régimen verdaderamente popular»¹⁸.

Conocida su postura contraria al Estatuto catalán, no es de extrañar que atribuyese el papel secundario de los municipios a la preocupación por no interferir en dicho Estatuto, ya que correspondía a la Generalidad de Cataluña la legislación sobre régimen local. Tampoco ROYO VILLANOVA hizo mención especial al régimen del Concejo Abierto, salvo su referencia concreta al analizar el artículo noveno.

B) El régimen local de Cataluña en los años treinta y el Concejo Abierto

Entre las materias de exclusiva competencia del Estado, previstas en el artículo 14 de la Constitución de 1931, o en las que la legislación era atribuible al Estado y su ejecución a las regiones autónomas, contenidas en el artículo siguiente, no se encontraban las de régimen local, por lo que su regulación quedaba remitida a lo que dispusieran los respectivos Estatutos de Autonomía, aprobados por las Cortes (art. 16), sin olvidar el artículo 19 que autorizaba al Estado a fijar por medio de una Ley

«aquellas bases que habrán de ajustarse las disposiciones legislativas autónomas, cuando así lo exigiere la armonía entre los intereses locales y el interés general de la República».

Al Tribunal de Garantías Constitucionales correspondía apreciar dicha circunstancia de necesidad y la aprobación de la mencionada Ley requería el voto favorable de los dos tercios de los diputados. De las materias reguladas por una Ley de Bases de la República, las regiones podían estatuir lo pertinente por medio de una Ley u Ordenanza.

En consonancia con el artículo 16 de la Constitución republicana, el Estatuto de Cataluña de 15 de septiembre de

¹⁸ V. ROYO VILLANOVA, A., *La Constitución española de 9 de diciembre de 1931 con glosas jurídicas y apostillas políticas*, Valladolid, Imp. Castellana, 1934, p. 45.

1932, en su artículo 10, atribuía a la Generalidad la legislación sobre régimen local «que reconocerá a los Ayuntamientos y demás corporaciones que cree plena administración en el gobierno y dirección de los intereses particulares». En párrafo posterior hacía un reconocimiento al artículo 19 de la Constitución, pues dicha legislación regional, en ningún caso, podía reducir la autonomía municipal a límites menores que los que señalase la Ley General del Estado.

Hacemos estas precisiones porque, como es sabido, la Ley Municipal de Cataluña se promulgó antes que la Ley Municipal de la República, lo que no supuso ninguna concesión, ni tampoco, probablemente, la existencia de pacto previo. Ocurrió sencillamente que por Decreto de la Presidencia de la República de 14 de enero de 1933 se traspasaron a la Generalidad de Cataluña los servicios de régimen local y ésta desarrolló la legislación de acuerdo con el contenido del Estatuto.

a) EL ESTATUTO INTERIOR DE CATALUÑA Y EL CONCEJO ABIERTO

Pero retrocedamos en el tiempo, porque antes de analizar la Ley Municipal de Cataluña, vamos a referirnos al Concejo Abierto reconocido por un texto legal catalán poco mencionado. La entrada en vigor y actividad del Estatuto llevaba consigo la elaboración de una norma que reglamentase la organización y aplicación del mismo, por lo que en noviembre de 1932 se redactó un Anteproyecto de Constitución de Cataluña, que no entró en vigor, siendo sustituido por el Estatuto Interior y la Ley Fundamental de Cataluña de 25 de mayo de 1933¹⁹, que organizó la Generalidad, estableció su régimen parlamentario, funcionamiento, instituciones, etc.

¹⁹ V. SANTAMARÍA PASTOR, J. A.; ORDUÑA REBOLLO, E. y MARTÍN ARTAJO, R., *Documentos para la historia del regionalismo en España*, Madrid, IEAL, 1977, pp. 366-394. Tomadas ambas disposiciones de GONZÁLEZ CASANOVA, J. A., *Federalisme i Autonomia a Catalunya, 1866-1938*, Barcelona, Curial, 1974.

Tanto en la inédita Constitución como en el promulgado Estatuto Interior, al desarrollar el título correspondiente al régimen local se reconoce la existencia del Concejo Abierto. El primero de los textos citados determina que los ayuntamientos, excepto los que se constituyesen en el «consell obert», serían elegidos por sufragio universal (art. 80); la elección del alcalde se haría por los concejales y en los casos de Concejo Abierto por los vecinos (art. 81). La determinación del sistema, por el que debían regirse los municipios, se remitía a una Ley posterior, que debería tener en cuenta la población, importancia y emplazamiento territorial (art. 82).

El Estatuto Interior recogió casi íntegramente esos principios sobre Concejo Abierto, salvo en lo referente a la elección del alcalde, que preveía se podría hacer por elección directa del pueblo o del Ayuntamiento, sin mencionar al Concejo Abierto para el primer caso y remitiendo en ambos la determinación final a la futura Ley municipal.

b) EL «CONSELL OBERT» EN LA LEY MUNICIPAL CATALANA

El 26 de mayo de 1933, un día después de promulgarse el Estatuto Interior de Cataluña, fue presentado al Parlamento catalán el Proyecto de Ley municipal, redactado por las Consejerías de Justicia y Gobernación, conjuntamente. Esta Ley presentó la peculiaridad de que fue discutido su texto por etapas, publicándose de igual forma, en el período comprendido entre el 14 de agosto de 1933 y el 16 de julio de 1934 (*Butlletí* de 17 de agosto). Por lo que a causa de esta singularidad, es conveniente que sigamos la descripción de los trámites, según especificamos en ocasión anterior²⁰.

La primera parte de la Ley llegaba hasta el artículo 57 y comprendía los títulos referentes a organismos municipales y a régimen electoral. El texto iba firmado por el presidente

²⁰ V. ORDUÑA REBOLLO, E., *Nota preliminar a «Legislación...»*, op. cit., volumen II, 1981, pp. XLII y XLIII.

Maciá en la fecha antes indicada, del 14 de agosto. La segunda parte de la Ley, que contiene hasta el artículo 207, lleva fecha 5 de enero-16 de febrero y va signada por don Luis Companys. Comprende los siguientes títulos: Territorio municipal; Asociaciones de municipios; Submunicipios, población y empadronamiento; Competencia y obligaciones municipales; Constitución y funcionamiento de los organismos municipales; Atribuciones de los organismos municipales; Iniciativa, consulta y referéndum popular; Cartas municipales; Actividad municipal en materia de obras y servicios públicos; Municipalización de servicios y Bienes municipales.

Pero el día 8 de enero de 1934, el Parlamento aprobaba otra Ley que modificaba el artículo 71 y el párrafo primero del 78. Finalmente, el 16 de julio de 1934 se completaba la publicación de la Ley Municipal de Cataluña, que llegaba hasta el artículo 243, afectando exclusivamente a los funcionarios municipales.

La primera parte de la Ley Municipal de Cataluña contenía diversos preceptos sobre el Concejo Abierto, régimen que podían adoptar los ayuntamientos, según el capítulo IV que introducía variaciones importantes, respecto al tratamiento dado a tal figura en los Proyectos de Ley frustrados en la primera década del siglo y en el Estatuto de Calvo Sotelo, pues en la Ley catalana no se hacía referencia al número de habitantes para constituirse en régimen de Concejo Abierto; es más, el artículo segundo preveía que los ayuntamientos menores de 500 habitantes tuviesen cinco consejeros. En esta ocasión se tendrán en cuenta factores claramente económicos: gozar de aprovechamientos comunales, cuyo rendimiento representase la cuarta parte o más del presupuesto municipal.

En consecuencia, todos los municipios que reuniesen estas condiciones podían adoptar el sistema de Concejo Abierto o Consejo General, vocablo más acorde, en este caso, con la tradición catalana, siempre que su carta municipal especifica así lo hiciese constar y mediando la aprobación parlamentaria en cada caso concreto.

En estos municipios, todos los vecinos elegibles tendrían la condición de consejeros municipales, reuniéndose el día fijado en la Ley para la constitución de los ayuntamientos. En la misma reunión, presidida por el vecino de más edad, se elegiría una Junta Vecinal formada por un presidente, que actuaría como alcalde de la población y un número de vocales que oscilaban entre dos y cuatro, elegidos por mayoría de votos. Existía una cierta limitación, pues cada elector sólo podía votar a dos nombres si la Junta era de tres miembros, o tres nombres si la Junta era de cuatro. Sus funciones eran las de administrar los intereses del Común y ejecutar los acuerdos del Consejo General, el cual funcionaría en la misma forma que el Pleno del Ayuntamiento, «previa convocatoria, según *consuetud*».

Como vemos, se aprecian algunas diferencias con los sistemas tradicionales de democracia directa municipal, sobre todo en los requisitos y en la Junta Vecinal, cuyas funciones y competencias eran equiparables a las de la Comisión de Gobierno en los Ayuntamientos, por lo que se separaban de las que habitualmente se atribuían a las entidades locales menores. Igualmente, en el sistema electivo de los vocales de la Junta apreciamos la restricción de no poder votar todos los electores a todos los titulares, pero también se hacía una declaración de los principios consuetudinarios, a los que se remitían para el funcionamiento del Consejo General que se equiparaba al Pleno.

Más próximo al concepto de entidad local menor estaban los submunicipios, incluidos en el título III de la segunda parte de la Ley. Correspondían a los grupos de población o pueblos que dentro de un Municipio constituyesen un núcleo separado de edificios, con intereses peculiares y un mínimo de 200 habitantes. Quedaban excluidos tajantemente los núcleos de población creados alrededor de los santuarios y comunidades religiosas, empresas industriales o mercantiles, o en aquellas en las cuales un solo propietario fuese dueño de la quinta parte del terreno o edificaciones, o bien cuando el total era sólo de 10 propietarios o menos.

Medidas cautelares muy importantes, al margen de consideraciones sobre la laicidad de las mismas, pues con ellas se evitaban, no sólo maniobras especulativas de poderosos sectores económicos, entre los que no estaban generalmente los centros religiosos, sino la institucionalización de grupos de presión locales, que en la práctica hubiese supuesto una especie de retorno al sistema señorial.

El reconocimiento de la condición de Submunicipio era facultad del Ayuntamiento, previa petición de los vecinos por escrito o referéndum, debiendo acceder a la petición en el plazo de treinta días y en caso contrario era competente para resolver el Consejero de Gobernación.

Estas Juntas de Vecinos estaban formadas por un presidente y dos vocales en los lugares de menos de 300 habitantes y por cuatro vocales en los mayores de este número. Su elección, constitución y funcionamiento era igual a la de los municipios del Concejo y tenía plena autonomía para regir la administración de los respectivos grupos de población.

El presidente de la Junta era el representante legal de la misma y del alcalde para lo que éste le delegase. Entre sus competencias se encontraba también la de asistir con voz a las sesiones del Ayuntamiento. Por último, las entidades locales menores o pueblos agregados podrían seguir conservando su administración autónoma dentro de los municipios respectivos, pero adaptando su régimen al previsto para los submunicipios.

Volviendo a los municipios de Concejo Abierto, se preveía (art. 13) que en la sesión de constitución se designaría a la Junta de Vecinos que regía el Municipio durante los períodos que no se convocase la Asamblea General, determinándose el número de sesiones ordinarias que debían celebrarse y su periodicidad.

Respecto al funcionamiento del Concejo Abierto eran de aplicación, en primer lugar, las normas consuetudinarias, y en ausencia de éstas las disposiciones del título VIII, capítulo II: funcionamiento de los órganos municipales. Quedando excluidos los preceptos referentes a la obligatoriedad

de asistir a las sesiones. De éstas se levantaban las correspondientes actas que debían ser suscritas por el presidente y los vocales de la Junta de Vecinos.

Como en el caso del Estatuto municipal, el referéndum no era aplicable a los municipios del Concejo Abierto, pero cuando se tomasen acuerdos relativos a las materias contenidas en el artículo 150²¹, era preceptivo que fuesen tomadas por la mayoría absoluta de los electores, o sea todos los habitantes, de uno y otro sexo, mayores de veintitrés años, con un mínimo de dos viviendo en el Municipio²².

Es evidente que en esta ocasión podemos hablar de Concejo Abierto democrático con participación de todos los ciudadanos mayores de edad, sin distinción de sexo ni condición. Carecemos de datos suficientes para hacer una valoración sobre el funcionamiento real del sistema de democracia directa municipal, pero el carácter de la Ley y su vigencia hasta 1938, con el paréntesis de octubre de 1934 a junio de 1935, que poco debió afectar al régimen local, nos hace pensar que funcionó con cierta asiduidad y en los submunicipios era un hecho, como lo comprobaría en las provincias de Lérida y Gerona el municipalista leonés Florentino Agustín DIEZ GONZÁLEZ a fines de los sesenta.

C) Otras previsiones de Concejo Abierto en textos y proyectos estatutarios de los años treinta

Desde los primeros momentos del período republicano las demandas autonomistas superaron los márgenes de las reivindicaciones catalanas y pronto Aragón, País Vasco, Navarra, Galicia, Andalucía, Asturias, etc., formularon, a través

²¹ Se refiere a: Gravamen de bienes o derechos reales. Convenios que afectaban a la economía de los municipios. Concesiones de obras, servicios o aprovechamientos por más de diez años. Venta, gravamen o derribo de monumentos, edificios u objetos de valor histórico o artístico declarado. Otorgamiento de municipalización en los expedientes del título XII.

²² V. COSCULLUELA, L. y ORDUÑA, E., *Legislación...*, op. cit., pp. 660-705. Tomado de «Enciclopedia Jurídica Española», Generalitat de Catalunya, Barcelona, Francesc Seix Editor, 1934, pp. 269-274 (texto bilingüe).

de estudios, proyectos de grupos o partidos, sus deseos de contar con el Estatuto regional correspondiente. Para completar la perspectiva del Concejo Abierto en los años republicanos hemos realizado una revisión de alguno de aquellos textos que se ubican geográficamente en dos regiones concretas: Aragón y Galicia ²³.

a) ARAGÓN

Con anterioridad a la República, en 1923, la Unión Regionalista Aragonesa, de significación conservadora, elaboró un texto que publicó el «Noticiero» el 9 de diciembre de dicho año, titulado *Proyecto de Bases para un Estatuto de la región aragonesa dentro del Estado español*, y en la Base III consagrada al Municipio, preveía junto al alcalde, regidores y Concejo municipal, un tercer nivel en el gobierno por «la asamblea de vecinos o concejo abierto», cuyas funciones serían la aprobación del presupuesto y su liquidación, designación de las personas que debían representar al Municipio en las Asambleas extramunicipales, así como todos los asuntos que pudiesen afectar de manera importante a los asuntos municipales.

La Asamblea funcionaría en régimen de Concejo Abierto cuando fuese posible por el número de vecinos y en caso contrario mediante reunión de un número de asambleístas diez veces mayor que el de consejeros municipales. Los asambleístas debían reunir la condición de «vecinos», elegidos por los «vecinos», entendiéndose por éstos, los residentes en el término municipal, mayores de veinte años, con casa abierta (cabezas de familia), o que pagasen contribución directa al Municipio, cualquiera que fuese su sexo o estado. Las reuniones de la Asamblea serían en fechas fijas y extraordinariamente a petición del alcalde, el Concejo o un tercio de los asambleístas ²⁴.

²³ V. SANTAMARÍA PASTOR, J. A.; ORDUÑA REBOLLO, E. y MARTÍN ARTAJO, R., *Documentos...*, op. cit.

²⁴ *Ibidem*, pp. 37 y 38.

En junio de 1936 y quizá como réplica a otro proyecto elaborado en Caspe por grupos vinculados a la izquierda, se redactó «un proyecto de Estatuto de Aragón», calificado, quizá acertadamente, como el proyecto de las derechas, por cuanto entre sus promotores figuran parte de los firmantes del Proyecto de 1923, mencionado anteriormente. Constituye un proyecto completo, dotado de una fuerte carga historicista y nostálgica, lo que le valió las críticas de los redactores del Proyecto de Caspe ²⁵.

Se reconoce la existencia del Concejo Abierto en el artículo octavo, al referirse a la designación de los procuradores en Cortes, que serían designados por sufragio universal, igual, directo y secreto. La regulación concreta estaba contenida en el artículo 35, en el que se disponía que el gobierno y la administración de los municipios sería según su Carta particular, y en defecto de ella, por los Fueros, estableciéndose el régimen de Concejo Abierto en los menores de 500 habitantes ²⁶.

b) GALICIA

El Secretariado de Galicia en Madrid se creó pocos meses antes de instaurarse la República por un grupo de gallegos residentes en la capital de España con objeto de «gestionar cerca de los órganos de la Administración Central... asuntos de interés público gallego...». El 30 de mayo de 1931 publicaron un folleto, titulado *Al país gallego. Aportación al estudio de su futuro Estatuto regional*, que de acuerdo con el título no era un proyecto de Estatuto, ni estaba redactado como tal. Eran 14 apartados de estilo descriptivo correspondientes a otros tantos grupos de cuestiones ²⁷.

El segundo apartado lo dedica al Concejo Rural y comienza definiendo la parroquia como la unidad política natural verdaderamente primaria, en lugar del Municipio. Esta

²⁵ *Ibidem*, pp. 32 y 33.

²⁶ *Ibidem*, p. 61.

²⁷ *Ibidem*, p. 415.

parroquia tiene siempre: «fuente, abrevadero, camino, monte, iglesia y cementerio que cuidar en común en régimen de Concejo abierto». Las parroquias debían formar mancomunidades de términos semejantes a los municipios, con facilidades para agregar y segregar Concejos y Lugares, de acuerdo con la manifestación de la voluntad popular, la formulación concreta de la base era del siguiente tenor:

«Las porciones de los actuales municipios gallegos de ciudad o villa que formen parroquia de caserío aparte y las actuales parroquias aldeanas, que no pertenezcan a villa o ciudad, se reconocerán como Concejos de régimen abierto y los actuales municipios rurales subsistirán, en general, como mancomunidades concejiles...»²⁸.

El Estatuto de Autonomía, elaborado por la Asamblea Regional de Municipios de 1932, fue el que resultó aprobado por el plebiscito de 28 de junio de 1936 y presentado para su tramitación parlamentaria en el Congreso de los Diputados el día 15 de julio de 1936. No hace referencias textuales al Concejo Abierto, porque se limita a la descripción de competencias que permitía asumir la Constitución a la futura región, mencionando en primer lugar las de régimen local «sobre las bases de reconocimiento de personalidad jurídica a la parroquia rural...»²⁹, cuestión que llevaba implícita la existencia del régimen de Concejo Abierto por la forma tradicional de funcionamiento de dicha institución local.

D) La Ley municipal de la República

Las convulsiones políticas y la discusión de los Proyectos de Ley mucho más conflictivos, como el Estatuto de Cataluña o la Reforma agraria, fueron posponiendo la discusión de un texto legal que regulase la vida de los municipios españoles. A esto habría que añadir el acuerdo generalizado de las fuerzas políticas en las dos cuestiones vitales que debían inspirar el funcionamiento de los ayuntamientos: su au-

²⁸ *Ibidem*, p. 448.

²⁹ *Ibidem*, p. 502.

tonomía y el espíritu democrático. Las discrepancias surgirían en algunas cuestiones de forma y puntos aislados³⁰.

Con la llegada de don Diego Martínez Barrio al Ministerio de la Gobernación el 12 de septiembre de 1933 y su posterior acceso a la Presidencia del Gobierno hasta el 16 de diciembre del mismo año, se comienza a tramitar la elaboración de un Anteproyecto de Ley municipal, a cuyos efectos fue designada una Comisión de técnicos procedentes de las diversas tendencias que existían en la Administración Local española. La cuestión quedó de nuevo paralizada hasta que llegó, en marzo de 1934, a dicho departamento el señor Salazar Alonso, el cual sin seguir las pautas marcadas por su predecesor, redactó un proyecto de 39 Bases que sería el presentado en las Cortes el día 1 de octubre de 1934, con gran inoportunidad, pues tres días más tarde, como es sabido, tendrían lugar los hechos de Cataluña y Asturias. Aquellas circunstancias retrasarían notablemente la tramitación del Proyecto y además supondría la ausencia de una parte muy considerable de las fuerzas políticas, principalmente Izquierda Republicana y socialistas, que con la perspectiva de los años, creemos eran imprescindibles en unos debates con la trascendencia de los de esta Ley.

El Proyecto seguía en muchos puntos al Estatuto municipal, a veces casi literalmente, pero existían algunas diferencias que señalaremos: Especificación de las categorías de municipios, determinación de que Madrid, como capital de la nación, tendría unas características propias. La elección de concejales, de acuerdo con el espíritu democrático de la Constitución, sería por sufragio universal, igual y directo. Por el contrario, como influencia del momento, se admitía la suspensión gubernativa de alcaldes en el caso de que la provincia estuviese en estado de prevención, alarma o guerra. En cuanto al referéndum, se requería un número de peticionarios superior al previsto por el Estatuto municipal.

Como en el caso de éste, en los municipios cuya población no excediese de 500 habitantes serían concejales todos

³⁰ V. ORDUÑA REBOLLO, E., *Nota preliminar a «Legislación...»*, volumen II, p. XLII.

los electores en Concejo Abierto, previendo la existencia de un alcalde y dos tenientes de alcalde, elegidos en Concejo Abierto, entre los electores de uno y otro sexo, que supiesen leer y escribir. De acuerdo con tales previsiones, ya sabemos que la medida afectaba a 3.034 municipios según el censo de 1930. Pero el requisito que eliminaba a los analfabetos del ejercicio electoral de los cargos municipales, nos parece un tanto peligroso, pues limitaba las posibilidades reales de participación, teniendo en cuenta el elevado porcentaje de población rural analfabeta en los años 30.

Las elecciones de estos cargos se haría cada tres años, en el día fijado para la constitución de los ayuntamientos, bajo la presidencia del elector de mayor edad. Los municipios del Concejo Abierto tendrían las facultades que atribuía la Ley a los ayuntamientos, reuniéndose en sesión ordinaria, al menos, una vez al trimestre, previa convocatoria y de acuerdo con la costumbre de la localidad.

Las entidades locales menores quedaban a cargo de una Junta Vecinal elegida por sufragio universal, igual, directo y secreto, formada por tantos vocales como concejales corresponderían a la entidad si formase Municipio independiente, sin que pudiesen ser menos de tres vocales. También se preveía la elección de un presidente, con facultades para presidir la Junta, dirigir sus deliberaciones, ejecutar los acuerdos y ejercer la jefatura de los servicios. Ni en esta Base, ni en la primera, que definía las entidades municipales, se hacía la menor mención al régimen de Concejo Abierto, sino claramente se atribuía su gobierno a la Junta, lo que sin duda era otro factor negativo.

El Proyecto pasó a la Comisión de Gobernación para la elaboración del correspondiente dictamen, que se haría público el 1 de febrero de 1935 y que constaba de 36 Bases, tres menos que en el Proyecto inicial, comenzando las discusiones en las Cortes el día 12 de febrero, prolongándose hasta el 9 de mayo. La ausencia de las fuerzas políticas de izquierda en el Parlamento provocó que la oposición al Proyecto se realizase casi únicamente por los grupos de la derecha del gobierno radical-cedista que ostentaba el poder,

concretamente por los monárquicos, y el futuro Bloque Nacional, encabezado por don José Calvo Sotelo, la Lliga, los nacionalistas vascos y el pequeño grupo de Martínez Barrio, separado del Partido Republicano radical desde 1934, resutando vigor a los debates y teniendo en cuenta también que las posturas políticas sobre el tema local cada vez estaban más cerca, fundamentalmente a partir de la separación de la cuestión regional en la Constitución ³¹.

Los debates alcanzaron únicamente altura en las intervenciones de Calvo Sotelo, Irujo, Royo Villanueva o Cambó, lo demás fue un largo trámite. La impresión que se obtiene de la lectura de estos discursos es deplorable respecto a la valoración del Proyecto de Ley, existiendo una apreciación unánime del superior contenido autonómico y calidad técnica del Estatuto municipal sobre el que se estaba debatiendo. Por ejemplo, Cambó en una intervención de calidad, manifestaba su sorpresa en los siguientes términos:

«... es un proyecto que en materia de autonomía municipal representa un enorme retroceso respecto a cuantos proyectos se han formulado desde 1903...» ³².

El capítulo de Haciendas Locales fue objeto de un nuevo dictamen y el 28 de junio se votaron las otras 28 Bases del dictamen, con el siguiente resultado: a favor, 229 diputados radicales y cedistas. En contra, 23, monárquicos, republicanos y nacionalistas vascos, absteniéndose los nueve diputados de la Lliga ³³.

La Ley de Bases se publicó el 10 de julio, sin aprobarse las comprendidas entre los números 29 a 35, correspondientes a las Haciendas Locales que lo serían posteriormente. En su disposición adicional se autorizaba al gobierno para articular y promulgar la Ley municipal, que se redactó después de las vacaciones parlamentarias, con algunas protestas de los diputados de Unión Republicana, la ausencia

³¹ V. PAREJO ALFONSO, L., *Derecho básico de la Administración local*, 1988, p. 48.

³² V. «DSC», núm. 158, 15-2-1935, p. 6359.

³³ V. «DSC», núm. 213, 28-6-1935, p. 8659-8661.

de la izquierda y la indiferencia de la derecha, con las características y peculiaridades señaladas anteriormente en cuanto a su calidad ³⁴.

La Ley de Bases reconocía al Municipio como asociación natural de carácter público de personas y bienes, correspondiendo su régimen y representación al Ayuntamiento y, en su caso, al Concejo. Se mantenía en los mismos términos del Proyecto la figura del Concejo Abierto en los municipios menores de 500 habitantes, con la limitación mencionada de que los cargos, alcalde y dos tenientes de alcaldes, tenían que saber leer y escribir. Se introducía la variación de que los tenientes de alcalde se elegirían por seis años, renovándose uno de ellos cada tres.

Respecto a las entidades locales menores, preveía para su gobierno y administración la existencia de una Junta Vecinal, formada por un presidente y dos vocales, elegidos y renovados en la misma forma que los ayuntamientos en Concejo Abierto. Dichas entidades estarían integradas por todos los vecinos cabezas de familia, que se reunirían en Asamblea concejil, al menos, una vez cada tres meses, siempre que lo acordase la Junta Vecinal, lo pidiesen una quinta parte de los electores o hubiese que aprobar los presupuestos.

Como vemos, algo se había avanzado respecto al Proyecto de Ley, pues en esta ocasión se hacía constar textualmente que a estas entidades locales se las llamaba «Concejos, según su más común designación», pero por otro lado la posibilidad para asistir a las asambleas se limitaba a los vecinos cabezas de familia, con lo cual se perdía la representatividad democrática auténtica.

³⁴ V. ORDUÑA REBOLLO, E., *Nota preliminar a «Legislación...», op. cit.*, pp. XLIII-XLVI. Ultimamente hemos detectado que algunos autores atribuían a la Ley Municipal Republicana un carácter autonomista y modélico del que a todas luces carece. Por el contrario el profesor Benjamín González Alonso redactor de la parte histórica del preámbulo a la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local de 1985, omitió cualquier referencia a la Ley de 1935 por considerar que suponía un paso atrás en la autonomía municipal respecto al Estatuto de Calvo Sotelo.

La elección se realizaría bajo la presidencia del vecino concurrente de más edad, en los «locales acostumbrados», el domingo siguiente a la constitución del Ayuntamiento, «ajustándose al procedimiento que sea tradicional», y, en su defecto, a lo previsto para los municipios de Concejo Abierto (Base VII).

Por fin, el texto articulado de la Ley municipal apareció en «La Gaceta» el día 31 de octubre, siendo rectificadada por errores el día 3 de noviembre. Según el artículo 37, el Ayuntamiento y el Concejo Abierto, en su caso, eran los órganos supremos de la Administración Municipal, estando formado el Concejo Abierto, de acuerdo con el artículo 38, por todos los vecinos en su calidad de concejales, el alcalde, dos tenientes de alcalde y un síndico, figura nueva que se incorporaba respecto a la Ley de Bases y cuyas funciones eran la censura y revisión de las cuentas y presupuestos locales, manteniéndose el requisito de saber leer y escribir para ser elegible en algunos de los cargos mencionados. El sistema de elección previsto en el artículo 54 permanecía en los mismos términos de la Ley de Bases: Tenientes de alcalde elegidos por seis años, renovándose uno de ellos cada tres.

En cuanto a las sesiones, de acuerdo con el artículo 57, se incorporaban los extremos ya previstos en el Estatuto municipal, respecto a la primera y segunda convocatoria, aclarando en este caso que «serán válidos los acuerdos cualquiera que sea el número de los electores que asistan salvo los casos en que esta ley exija requisitos especiales». Se incluía la obligatoriedad en el artículo 65 de remitir cada trimestre al gobernador civil un extracto de los acuerdos adoptados, al objeto de su publicación en el plazo de 30 días en el «Boletín Oficial de la Provincia».

Como en el caso del Estatuto, tampoco sería de aplicación el referéndum cuando se tratase de acuerdos adoptados por mayoría absoluta, según figuraba en el artículo 97. Por último, los acuerdos adoptados en Concejo Abierto eran recurribles en la forma y plazos establecidos para los de los ayuntamientos.

Respecto a las entidades locales menores se recogía prácticamente el contenido de la Base XIII, haciendo reiteradas menciones al procedimiento tradicional. Las Juntas podrían denominarse como vecinales, parroquiales, administrativas, Concejo, o cualquiera otra que fuese «usual en el país». Igual que en la Ley de Bases sólo se reconocía el derecho a participar en la Asamblea concejil a los vecinos cabezas de familia de uno y otro sexo.

En el aspecto doctrinal fue don Adolfo POSADA el que hizo el comentario más directo e inmediato a la Ley Municipal del 35 y a su contenido, donde advertía que las declaraciones de la Constitución sobre los municipios corrían el riesgo de no pasar de tales, ya que frente a sus principios y desarrollo práctico estarían:

«a) la tradición inmediata de un centralismo impenitente; b) los arraigos caciquiles locales; c) la crisis de las instituciones del Estado; d) la reacción imperante en pro de la unidad absorbente de un Estado totalitario»³⁵.

A partir de tales premisas desarrolló un análisis aséptico de los contenidos más significativos de la Ley, con especial mención al carácter representativo que aplicaba cierta forma de la democracia directa en los municipios menores de 500 habitantes. La definición de la autonomía tendría, igualmente, realidad práctica «merced al funcionamiento de las instituciones representativas del municipio y al régimen jurídico que garantiza aquel funcionamiento»³⁶.

La entrada en vigor de la Ley Municipal de 1935 supuso no sólo el reconocimiento del Concejo Abierto por primera vez en un texto de régimen local tramitado parlamentariamente, sino al previsión de que, además de todos los municipios y lugares donde se practicaba, fuese un hecho

³⁵ V. POSADA, A., *El régimen municipal de la ciudad moderna*, 4.ª edición, Madrid, Lib. Gral. Victoriano Suárez, 1936, p. 445. De gran interés por tratarse de la visión del ilustre municipalista introducida al revisar y ampliar de esta cuarta edición en 1936, inmediatamente de promulgada la Ley municipal y pocos meses antes de la guerra civil.

³⁶ *Ibidem*, p. 449.

cierto en más de 3.000 municipios de España menores de 500 habitantes cuando se realizasen las siguientes elecciones municipales libres. Pero éstas se aplazarían cuarenta y tres años, porque, como es sabido, unos meses más tarde comenzaría la Guerra Civil, y un sistema de autoridad rígidamente centralista y unitario eliminaría cualquier atisbo de autonomía municipal.

CAPITULO XIV

**LA DEMOCRACIA DIRECTA MUNICIPAL
EN LA LEGISLACION Y LA DOCTRINA DURANTE
EL FRANQUISMO**

En los cuarenta años que median entre 1939, final de la guerra civil y 1979 año de las primeras elecciones municipales democráticas, el régimen local español, al menos hasta 1978, tuvo un carácter centralista, unitario y carente de cualquier atisbo de autonomía. Lógicamente hablar de democracia municipal y de Concejo Abierto en un período autoritario puede tener características utópicas, pero en atención a la verdad, que sin duda confirma nuestra tesis sobre la vitalidad de la institución democrática municipal, no podemos olvidar este período, haciendo un análisis esquemático sobre la legislación de la época que afectó al Concejo Abierto, con carácter más amplio la doctrina y otras consideraciones como su fuerza social y política de carácter popular.

A) La subsistencia del Concejo Abierto

Al poco tiempo de llegar don José Iturmendi Bañales a la dirección general de Administración Local se elaboró un Proyecto de Código de Gobierno y Administración Local, que fue presentado por Serrano Súñer en el mes de octubre de 1940, antes de cesar como ministro de la Gobernación y pasar a Asuntos Exteriores. Sobre el proyecto de Código, don Luis JORDANA DE POZAS hizo notar su «tendencia francamente autoritaria»¹, muy acorde con las previsiones realizadas y temidas por don Adolfo POSADA en 1936, mencionadas en el capítulo anterior.

¹ V. COSCULLUELA, L. y ORDUNA, E., *Legislación...*, op. cit., 1983, volumen III, pp. 19-364.

En este Código de inspiración totalitaria desaparece el Concejo Abierto en los municipios, facultando al Gobierno para decretar la supresión de aquellos que no pudiesen atender sus fines y sufragar los gastos municipales obligatorios (arts. 21 y 22 y disposición transitoria primera). Se consagraba el intervencionismo gubernativo con el nombramiento de todos los alcaldes; respecto a los municipios menores de 500 habitantes se ordenaba que tuviesen dos concejales, uno nombrado por el Gobernador y otro a propuesta del alcalde. Sin embargo, aun sin citarlo existe un atisbo de Concejo Abierto, en el artículo 81, cuando refiriéndose a los municipios menores de 500 habitantes, los vecinos cabezas de familia, podrán formar parte de los Ayuntamientos en calidad de Concejales, a los solos efectos de «concurrir al examen y aprobación de los Presupuestos municipales y a la censura de cuentas que ha de rendir el alcalde».

Respecto a las Entidades locales menores, aunque se reconocieron las que existían, el resto del articulado tiene un fuerte contenido restrictivo para la creación o aprobación de otras nuevas. Al referirse a su régimen se preveía que aquellas que no excediesen de 500 habitantes funcionasen en régimen de Concejo Abierto a los únicos efectos mencionados anteriormente, formando parte de la Junta vecinal o parroquial los vecinos cabezas de familia, residentes en el término.

A propósito del protagonismo electoral de la figura del cabeza de familia, debemos recordar, que no lo perderá hasta el final del régimen, pues incluso en la Ley de Bases aprobada el 19 de noviembre de 1975, sólo se admitía el sistema orgánico, compuesto por los tercios de representación familiar, corporativo y sindical, con exclusión de cualquier otro.

a) LAS RESTRICCIONES DE LA LEY DE BASES DE 1945

El Código no pasó de Proyecto por lo que hasta 1945 no se dispuso de una nueva forma básica de carácter local, que con algunas modificaciones y ampliaciones, sobre todo

en lo referente a Haciendas Locales, estaría en vigor hasta 1975. Las opiniones sobre la Ley, pese al entorno restrictivo, fueron críticas, así JORDANA DE POZAS la calificó de prudente, conservadora y ecléctica, ALVAREZ GENDÍN, en su discurso en las Cortes, como representante de la Comisión que elaboró el dictamen, además de un elogio, hizo constar que faltaba en el proyecto una declaración expresa de autonomía².

Años más tarde, sería enjuiciada más críticamente por ALBI, que la calificó como una supervivencia del municipalismo tradicional³. Las críticas adquirieron un tono más agudo con la entrada en el mundo de la doctrina municipalista de ilustres profesores como GARCÍA DE ENTERRÍA, GONZÁLEZ PÉREZ, LORENZO y Sebastián MARTÍN RETORTILLO, Alejandro NIETO, Ramón MARTÍN MATEO, etc.

La Base Séptima declaraba la subsistencia de los Concejos Abiertos y Asambleas Vecinales donde *tradicionalmente vengán funcionando*, pero en los municipios menores de 500 habitantes existirían tres concejales, elegidos por el procedimiento orgánico que perduró hasta la extinción del régimen. Respecto a las Entidades locales menores, contempladas en la Base Cuarta, sólo se hace desde el supuesto negativo de su extinción cuando careciesen de medios económicos suficientes para sostener los servicios mínimos de policía rural y urbana, reservándose la Base Decimoquinta a las atribuciones de la Junta Vecinal.

b) LOS REGLAMENTOS DE ORGANIZACIÓN Y POBLACIÓN DE 1952

En el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales de 17 de

² V. ALVAREZ GENDÍN, S., *La nueva Ley de Régimen Local. Innovaciones y aclaraciones a la Ley de Bases*, Madrid, «REVL», núm. 57, mayo-junio 1951, pp. 345-360 y núm. 58, julio-agosto 1951, pp. 546-557. Al margen de la crítica expuesta, este mismo autor hizo la defensa doctrinal de la Ley con una exposición clara y detallada.

³ V. ALBI, F., *La crisis del municipalismo*, Madrid, IEAL, 1966, pp. 93 y ss.

mayo de 1952, se reconoció al Concejo Abierto como parte constitutiva de la Administración local española, junto a los Ayuntamientos, Juntas Vecinales, Diputaciones y Cabildos Insulares. En aquellas Entidades municipales regidas por Concejo Abierto, serían concejales todos los electores de uno y otro sexo, con lo que entendemos se hacía una excepción respecto al sistema orgánico ⁴.

En cuanto al funcionamiento preveía que las reuniones se celebrasen en el lugar donde fuese costumbre, al menos una vez al trimestre en sesión ordinaria, en día festivo y convocados a toque de campana, pregón, anuncio o cualquier otro medio de uso tradicional en el lugar. Para que las deliberaciones fueran válidas era preciso la asistencia de la mayoría de los vecinos en primera convocatoria y cualquier número, el presidente y el secretario en la segunda. Rigién-dose por sus observaciones u ordenanzas locales, y en lo que no fuese específico, ni se opusiera a los usos, costumbres o tradiciones, hacía una remisión a los preceptos aplicables de la Ley o del Reglamento.

Por último mencionar que en los proyectos de Cartas orgánicas municipales, podían contener, entre otros fines el de transformar el Concejo Abierto en Ayuntamiento o a la inversa. En cuanto a las Entidades locales menores, regidas por Asamblea Vecinal, eran de aplicación los mismos principios que a los municipios en régimen de Concejo Abierto y respecto a Navarra, se hacía un reconocimiento al Concejo Abierto, que regiría en los pueblos que no excediesen de 250 habitantes «con arreglo a la Ley LX de las Cortes de Navarra de 1817 y 1818».

También se recoge la figura del Concejo Abierto en el Reglamento de población y demarcación territorial de las Corporaciones locales de la misma fecha, cuando se especifica el procedimiento de creación de una Entidad local me-

⁴ Se consideraba electores, en este caso el equivalente para la designación del tercio de representación familiar a «todos los españoles, varones y mujeres, vecinos de respectivo municipio y mayores de veintinueve años, o que, habiendo cumplido los dieciocho, se hallen emancipados, inscritos en el censo electoral de cabezas de familia.

nor. Entre los múltiples trámites, se preveía que el acuerdo de creación por el Ayuntamiento afectado, se adoptase por mayoría absoluta de votos, teniendo en cuenta circunstancias como que el núcleo que tratase de constituir una Entidad local menor fuese una Parroquia rural o que hubiese funcionado en régimen de Concejo Abierto. En cuanto a la determinación de su jurisdicción territorial, se tendrían en cuenta análogos principios, si era una Parroquia rural, los límites serían los de ésta, según la demarcación eclesiástica y cuando se tratase de un Concejo Abierto de carácter tradicional, el territorio sería el que correspondiese a su jurisdicción.

c) EL CONCEJO ABIERTO ENTRE LA REALIDAD Y LA IGNORANCIA RESTRINGIDA LEGAL

Una nueva Ley de Bases de Régimen Local fue aprobada entrando en vigor el 3 de diciembre de 1953, que daría lugar posteriormente al Texto articulado y refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y de 3 de diciembre de 1953. El texto legal aprobado no aportaba novedades importantes, al menos en materias de representatividad y autonomía municipal. Se trataba en realidad de una refundición de lo anterior, elevando a la categoría de Ley una serie de aspectos que exteriormente imponían una ligera modernización, pero que en la práctica eran nuevos instrumentos de control, fiscalizadores y potenciadores de una mayor intervención del Estado en la esfera local.

Reconocía la existencia de municipios funcionando tradicionalmente en régimen de Concejo Abierto, aunque no preveía normas sobre el sistema de elecciones ni mencionaba la forma de constitución. En cambio, sin citar al Concejo Abierto, especificaba las obligaciones mínimas de todos los municipios. Las Entidades locales menores estaban reguladas ampliamente en los artículos 23 a 28 en cuanto a su constitución, normas de creación, etc., previniéndose en el artículo 76 el funcionamiento por medio de una Junta Veci-

nal, excepto en aquellos lugares que «tradicionalmente vieran funcionando en régimen de Asamblea general».

Superando todas las limitaciones, los municipios, pueblos y lugares, donde era costumbre continuaron rigiéndose por el sistema tradicional del Concejo Abierto hasta las postimerías del régimen, pues a pesar del paso de los años y la necesidad de renovar la legislación local no había voluntad política de renovación acorde con los deseos generalizados del país, por ello no sorprenderán las escasas modificaciones que se trataban de introducir en los proyectos de reforma local a fines del sistema autoritario.

Se cambiaron algunas terminologías, pero las cuestiones de importancia: elecciones, nombramiento de alcaldes, autonomía, descentralización, financiación, etc., no pasaron de su primitiva situación, manteniéndose perennes, no sólo en el fondo, sino también en las formas. A propósito de este cambio de terminología podemos observar que en el Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local de 17 de diciembre de 1971, de buena factura técnica, desaparecen las Entidades locales menores y se hace una clasificación de la tipología municipal, reconociendo los de régimen especial, entre ellos los que tenían núcleos diseminados de población, pero en ningún caso se cita su funcionamiento por Asamblea o Concejo Abierto.

Lo mismo se puede decir de las comunidades municipales menores, las cuales se registrarán por una junta vecinal y un alcalde pedáneo. Curiosamente reservaba un procedimiento de democracia directa a los titulares de la propiedad inmueble de las nuevas urbanizaciones, que no habitasen permanentemente en el Municipio, los cuales eran electores y elegibles en el territorio de la comunidad, si la hubiesen constituido.

El olvido del Concejo Abierto y su marginación de los textos legales se repetiría en el Proyecto y en la Ley de Bases de 19 de noviembre de 1975, donde sólo se contemplaba el régimen de los municipios con población inferior a 5.000 habitantes. Además quedaba completamente proscrito el ejercicio de la democracia directa, porque en la Base

Decimosegunda referente a otros regímenes municipales especiales, adoptados en función de un régimen peculiar de carta, no se podía «alterar lo dispuesto en la Ley sobre la forma de elegir los alcaldes y concejales»⁵.

B) Los pequeños municipios, pueblos, lugares, aldeas en la doctrina municipalista: 1946-1976

A fines de los años 40, como en períodos anteriores carentes de libertades públicas, se despertó un considerable interés por los municipios pequeños o rurales. Al principio con un carácter de revisión histórica, intentando recuperar tradiciones perdidas. Era un retorno a la búsqueda de libertades y democracia en nuestro pasado local, que en aquel presente eran cuestiones proscritas.

Marca la pauta por su trascendencia pública, al margen de otros intentos meritorios⁶, la concesión del Premio Nacional Calvo Sotelo de 1945, instituido para premiar publicaciones relacionadas con la Administración local, a Florentino Díez González, por su *Memoria del antiguo y patriarcal concejo de Laciñana*, con el propósito de ser considerada como «referencia y punto de partida para estimular estudios similares que pudieran ofrecer testimonios mono-

⁵ Para cualquier comentario sobre la inoperancia y contenido antidemocrático y centralista de esta Ley nos remitimos a lo expresado en nuestra *Nota preliminar a «Legislación sobre Administración Local, 1900-1975»*, volumen III, pp. XXIV y XXV y en *Estudio preliminar a «Legislación de la Administración Local, 1975-1987»*, pp. XIX y ss.

⁶ V. Díez González, F. A., *La comunidad de aldea (apuntes históricos con referencias especiales a la provincia de León)*, Madrid, «REVL», número 80, 1955, pp. 185-214. Galindo Herrero, S., *En bien de la aldea y el agro*, Madrid, «REVL», núm. 25, 1946, pp. 18-37. García Álvarez, B., *Monografía sobre los Concejos de Parroquias y Feligresías de Asturias*, Madrid, Diplomados Administración Local, 1954, 63 folios. Garrido Falla, F., *Entidades locales menores*, Madrid, «REVL», núm. 35, 1947, pp. 688-700. Pereira García, J., *El problema de los pequeños municipios. Posibles soluciones*, Madrid, «REVL», núm. 54, 1950, pp. 879-885. Pons Brunet, M., *Las entidades locales menores. Consideraciones sobre su existencia y régimen*, Madrid, «REVL», núm. 46, 1949, pp. 551-560. Debemos recordar también los trabajos de investigación histórica aparecidos en el «Anuario de Historia del Derecho Español», a cuya obra nos remitimos.

gráficos de nuestras municipalidades más características y que acreditasen un mayor impulso renovador»⁷.

Ya hemos hecho diversas referencias sobre el autor, que por aquellos tiempos desempeñaba la secretaría del ayuntamiento de Villablino (León) y a través de su vinculación familiar con don Adolfo POSADA se había iniciado en el estudio de las instituciones municipales. La obra a la que también nos hemos referido en otras ocasiones es un análisis pormenorizado de la actividad concejil de Laciñana, su régimen, organización y funcionamiento, desde el pasado hasta los años en que se escribió la Memoria.

Con esta aportación, nos introducimos en la corriente doctrinal histórico-jurídica, que en conexión con los municipalistas de principios de siglo estudiaron con rigor y atención los problemas de los pequeños municipios, pueblos, aldeas, lugares, parroquias, etc., para sentar las bases de una sólida escuela que llega hasta nuestros días.

Si el trabajo de DIEZ GONZÁLEZ analizó el caso concreto de municipios y pueblos de León, la obra de Cirilo MARTÍN RETORTILLO se hizo desde una perspectiva territorial generalista, al tiempo que aportaba unos importantes matices hacendísticos impregnados de un regeneracionismo no diríamos tardío, sino que por el contrario trató de recuperar la corriente, en tiempos muy adversos para ello, marcada por COSTA y MALLADA, de los cuales era paisano y quizá conociese en sus años jóvenes.

La obra de los regeneracionistas estuvo presente en su estudio y las citas a éstos eran frecuentes⁸, incluso recurrió a un castellano, residente en Sevilla, ilustre miembro de la que podríamos definir como generación perdida de la guerra civil: don Ramón CARANDE —que ya había superado cronológicamente el fenómeno de la regeneración— y que al re-

⁷ V. DIEZ GONZÁLEZ, F. A., *Memoria del antiguo y patriarcal concejo de Laciñana*, Madrid, IEAL, 1946, 132 pp. Existe otra edición de 1985, ampliada y revisada con 206 pp.

⁸ De LUCAS MALLADA, sus *Páginas selectas*; de JULIO SENADOR, *Castilla en escombros y la canción del Duero*; de COSTA, *Reconstitución de España*, etcétera.

ferirse a la pésima situación que atravesaban los españoles en general y los habitantes de los pueblos en particular, decía: «Esta carencia de todo, inadvertida unas veces y sopor-tada otras, afecta a millones de españoles»⁹.

Pero no confundamos la preocupación de los más destacados representantes de la doctrina por los municipios rurales, que eran los de la mayoría del país, con el romanticismo municipalista o con un contenido más literario que jurídico y que era frecuentemente practicado, no sólo por ensayistas, sino por personajes situados en los aledaños del poder. MARTÍN RETORTILLO era un abogado del Estado, autor de una extensa y rigurosa bibliografía eminentemente jurídica y en este caso aplicó los mismos criterios. Valga como muestra el minucioso y detallado análisis que hace sobre las haciendas locales y las propuestas de mejora económica que formuló. La obra a que nos estamos refiriendo era una denuncia de la lamentable situación de los municipios rurales «caracterizados por una muy reducida población», integrada prácticamente por trabajadores de la tierra, a la que vivían consagrados en una gran pobreza de medios.

Aunque es frecuente caer en el equívoco, no debe identificarse Municipio rural con pequeño Municipio. El primer concepto es más amplio, no sólo por definición, sino por tamaño y población; respecto al segundo caso, la referencia es a un conjunto menor de viviendas y vecinos, aunque estas células de la comunidad local, sean en la práctica rurales, porque la «actividad predominante, casi única de todo su vecindario es esencialmente agrícola», y aunque existan pequeñas actividades industriales, dedicadas principalmente a la transformación de productos agrarios, no pierden su condición. También se caracterizan porque «la vida en estos pueblos, en cuanto a la gestión administrativa es homogénea y uniforme»¹⁰, muy acorde con el ritmo que impone la actividad agrícola.

⁹ V. CARANDE, R., *Base de una política económica de reconstrucción*, Madrid, «REP», núm. 1, 1941, p. 68.

¹⁰ V. MARTÍN RETORTILLO, C., *El municipio rural. Notas sobre su personalidad, su economía*, Barcelona, Bosch, 1950, p. 13.

El unitarismo legal del Municipio, que fue denunciado por políticos y juristas desde fines del siglo anterior, es rechazado al reconocer la necesidad de normas distintas para el Municipio rural y para la gran ciudad, no siendo suficiente reducir el número de concejales o gestores en función de su vecindario, lamentando

«que no se respetase la tradición magnífica de nuestro Concejo abierto, de tan hondas y puras raíces democráticas, en el que reunidos todos los vecinos en asamblea, convocados a son de campana tañida, o en la forma propia del lugar, presididos por sus alcaldes, los hombres y las mujeres con casa abierta, discutían y acordaban todo lo concerniente para el buen gobierno y buena administración comunal»¹¹.

Por lo que celebra, que pese a la influencia de la Ley de 1877 y su marco uniformista afrancesado, muchos municipios rurales, se gobernaban aún por Concejo Abierto en 1960, situándolos en la zona norte de la provincia de León, la montaña de la provincia de Huesca y en algunos lugares de Castilla y Extremadura, casos que conocía por referencias o personalmente.

Y como desde que PEDREGAL y FORONDA sacaron a la luz el caso de Cué, una vez más detecta el solapamiento de la legalidad ante la tradición, pues advierte de las frecuentes dilaciones que existen para resolver determinados asuntos, porque los alcaldes, los gestores o la misma comisión permanente, fieles a la costumbre, no deciden hasta convocar el Concejo Abierto, para que en la Asamblea de todos los hombres y mujeres se tomen los acuerdos necesarios para el gobierno del pueblo y el mejor interés común.

«De forma que hoy mismo, aun con una legislación ya tan perfilada, hay en España buen número de municipios rurales que su actuación política se mantiene al margen de esa norma, que no ha llegado a calar en su alma, y actúan en régimen de Concejo abierto, aunque, naturalmente hayan de

¹¹ *Ibidem*, p. 21.

vestir sus determinaciones con el ropaje, con el formalismo frío de la ley imperante»¹².

Pero frente a la realidad social y jurídica del Concejo Abierto se cernía una grave amenaza para la existencia de aquellos municipios y una falta de interés por resolver su régimen económico, por lo que realiza una amarga censura a la Ley de 1945, que había optado por la solución peor: eliminarlos, según consta en la base segunda ya mencionada, a la que califica de funesta en extremo, ya que al prevalecer la teoría de eliminar los pequeños municipios por un criterio gubernativo, colisiona con una realidad secular que debe ser respetada.

Desde entonces han existido diversos intentos de eliminar municipios, algunos llevados a la práctica y otros frustrados, pero los partidarios de la supresión, casi todos instalados en sus despachos y oficinas de Madrid, podrán estar satisfechos del éxito de sus propósitos, pues entre 1960 y 1975, desaparecieron más de 1.000 municipios, aunque entre dicho año y el censo de 1991, bajo un sistema democrático y de libertades públicas, reaparecieron más de 60. A todos los que opinaron así y a los que en el futuro puedan caer en la tentación simplista de la supresión les recordamos las palabras de MARTÍN RETORTILLO al respecto:

«Los pueblos, por pequeños que sean, tienen su historia, ardientemente amada por sus hijos actuales, su vida, y es subversivo que, sencillamente, por ensanchar el molde o el patrón de los municipios, se les elimine y se les niegue el derecho a subsistir»¹³.

A propósito de tal depredación es bueno traer a estas páginas alguna opinión contraria a ella, como la afirmación de don Antonio Maura, que consideraba muy difícil suprimir ayuntamientos, porque «no hay sentimiento de independencia más fiero que el de un pueblo respecto del vecino». Más próximo a nosotros cronológicamente, el gran administrati-

¹² *Ibidem*, p. 22.

¹³ *Ibidem*, p. 23.

vista JORDANA DE POZAS, ante las corrientes favorables a eliminar municipios, estimaba que era muy necesario valorar con extremo cuidado las circunstancias políticas, pues podían hacer que tal medida fuese no sólo impopular, sino también improcedente¹⁴. Tampoco podemos ignorar el testimonio del político responsable en 1960 de la Administración local española, para el que contradictoriamente con su actuación posterior, opinaba que «la fusión o agregación impuestos tropezará, como siempre, con la idiosincrasia de los entes locales, su orgullo y su tradición, reforzados por la doctrina jusnaturalista»¹⁵.

Totalmente opuesto a los criterios de supresión, el remedio que proponía Cirilo MARTÍN RETORTILLO, para evitar la tragedia de pequeños municipios, se aglutinaba en dos principios, por un lado, ya hemos visto que, en el plano jurídico era la implantación del Concejo Abierto, y en cuanto a la viabilidad para su funcionamiento, estimaba que debía recurrirse al fomento de la asociación para el ejercicio de determinados servicios.

A mediados de los 50 se produjo una corriente doctrinal que revisó el municipalismo clásico, al tiempo que señalaba las deficiencias y dificultades de la legislación local por entonces en vigor, tratando de atribuir al municipio su papel, no sólo en el engranaje jurídico, sino en la sociedad cambiante que estaba a punto de experimentar el proceso de urbanización más importante de la Historia de España Moderna y Contemporánea. Y como consecuencia de este proceso una clara diferenciación en la tipología municipal.

La pauta crítica la había marcado GARCÍA DE ENTERRÍA en 1953, cuando señaló la inadvertida derogación de toda la normativa del recurso contencioso-administrativo en mate-

¹⁴ V. JORDANA DE POZAS, L., *Problemas de los pequeños municipios*, en «Jornadas Municipalistas de las Islas Canarias», Las Palmas de Gran Canaria, 1957, pp. 12 y ss.

¹⁵ V. MORIS MARODÁN, J. L., *División geográfica de los municipios españoles*, en «Problemas políticos de la vida local», Madrid, IEP, 1961, p. 327. Afirmación totalmente opuesta con la política de supresión de municipios que pocos años después inició Moris al frente de la dirección general de Administración local, cargo en el que permaneció hasta 1969.

ria de régimen local, al promulgarse el Texto Refundido de la Ley de lo Contencioso-administrativo, aprobado por Decreto de 8 de febrero de 1952¹⁶. Cronológicamente seguiría la profunda revisión que realizó en un ciclo de conferencias pronunciadas en la Universidad de Sevilla sobre los problemas del régimen local¹⁷.

Aunque todo el texto constituye una pieza insuperable para el conocimiento del régimen local, a los efectos que interesan a nuestro estudio, hemos de fijarnos en el apéndice que dedica a los planes provinciales de obras y servicios, aspecto clave para la subsistencia de los pequeños municipios, pues su ejecución supondría la dotación de infraestructuras y otras dotaciones para elevar a mínimos admisibles los medios de habitabilidad rurales, que como es sabido eran gravísimos: carencia de caminos, de abastecimientos de agua y saneamientos, de alumbrado eléctrico, etc., problemas permanentes en la mayoría de las zonas rurales.

ENTERRÍA estimaba que era una excelente idea pero deficientemente articulada, pues las administraciones locales nunca administraron estos planes, como hubiera sido lo lógico, no sólo desde criterios descentralizadores, sino incluso de funcionalidad. Por el contrario la responsabilidad recayó sobre un organismo de la Administración del Estado, regido por un gobernador civil en su condición de presidente nato de la Diputación provincial, reservándose un importante papel a la Presidencia del Gobierno¹⁸.

Esta postura fue compartida, entre otros, por Sebastián MARTÍN RETORTILLO que consideró la fórmula de las comisiones provinciales de servicios técnicos, como «el paso

¹⁶ V. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La primera derogación importante de la Ley de Régimen Local*, Madrid, «REVL», mayo-abril 1953, núm. 68, pp. 161-168.

¹⁷ V. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Problemas actuales de régimen local*, Sevilla, Instituto García Oviedo, 1958, 163 pp. Existe una 2ª edición de 1986.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 127 y ss., de la 2ª edición. También calificó a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos como de «Contra Diputaciones de funcionarios del Estado», p. 128 y en «Prefectos y Gobernadores civiles. El problema de la Administración periférica en España», p. 18.

centralizador más regresivo de los dados en la Historia administrativa española durante todo el siglo»¹⁹.

Quizá como respuesta a estas posturas, y con el propósito de controlar desde dentro la evolución de los problemas locales, surgió un cierto interés oficial por la cuestión municipal y desde las instancias políticas se patrocinaron e institucionalizaron una serie de encuentros anuales en un centro de la Delegación Nacional de Provincias del Movimiento en Peñíscola, que llevarían por título *Problemas políticos de la vida local*, que se configuró como la plataforma idónea para exponer tales problemas, al tiempo que a nosotros nos ha servido para conocer la evolución de la doctrina municipalista²⁰.

En la primera sesión se dieron cita algunos de los más caracterizados municipalistas del período, entre los que destacaban JORDANA DE POZAS, GARCÍA DE ENTERRÍA y Sebastián MARTÍN RETORTILLO. Después de una brillante exposición sobre la articulación de la Administración periférica y la Administración local del segundo de los citados²¹, MARTÍN RETORTILLO abordó el *Problema de los Municipios rurales*, donde opina que las dos soluciones previstas por la legislación local de 1945 no eran de ningún modo las más adecuadas para resolver la cuestión de los municipios pequeños.

La primera, el régimen de Carta, idóneo para las grandes ciudades, no resultaba así para los municipios rurales, porque «no debía servir como fórmula genérica y deseable

¹⁹ V. MARTÍN RETORTILLO, S., *Problemas de los municipios rurales*, en «Problemas Políticos de la Vida Local», Madrid, IEP, 1961, p. 308.

²⁰ En el año 1969 siendo Delegado Nacional de Provincias en la Secretaría General del Movimiento, don Fernando Herrero Tejedor, bajo su patrocinio y con los auspicios del Instituto de Estudios «Castillo de Peñíscola», dependiente de la Diputación Provincial de Castellón y del Instituto de Estudios Políticos, se organizó el primer Curso continuado por sucesivas ediciones hasta 1977. Por aquella plataforma desfilaron al menos durante los primeros diez años, junto a políticos de la época que iban buscando una cierta notoriedad profesional, de los más ilustres catedráticos y municipalistas del momento.

²¹ V. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Administración periférica del Estado y Administración local. Problemas de articulación*, en «Problemas Políticos de la Vida Local», I, Madrid, IEP, 1961, pp. 229-270.

para afrontar unas situaciones que comprenden, con mucho, más de las dos terceras partes de los Municipios españoles»²². En cuanto a la segunda posibilidad: conversión de los municipios pequeños en entidades locales menores, era también desafortunada, pues sólo serviría para reducir el número de municipios y para advertir una disminución de prestaciones a los ciudadanos, con la consiguiente merma del nivel de vida de la comunidad, pues resulta un hecho comprobado que la concentración de municipios sólo favorece a la capital del término, a cuenta de la decadencia de los pueblos incorporados. A esta opción, MARTÍN RETORTILLO la califica de simplista, pese a la autoridad de quienes la propugnaban²³.

En sus propuestas de soluciones, sentó las bases sobre las que descansaron en lo sucesivo los criterios proteccionistas de los municipios pequeños, frente a los que propugnaban su desaparición. La primera fórmula que sugiere S. MARTÍN RETORTILLO, no era novedosa, pues ya la habían previsto medio siglo antes Costa y Maura y consistía en la patrimonialización de las haciendas locales de aquellos pueblos pequeños. No se trataba de revisar toda la obra de la desamortización civil, sino de que el «Estado promueva en la medida de lo posible, la conservación, consolidación y allí, donde proceda, el rescate de estos patrimonios municipales»²⁴.

La segunda fórmula, también conocida, era la de carácter asociativo que permitiría a los municipios mantener su propia personalidad, competencias, etc., y para la gestión podían recurrir al sistema de las mancomunidades voluntarias o agrupaciones municipales. La tercera propuesta, considerada por S. MARTÍN RETORTILLO, como la más viable, era la participación de las diputaciones provinciales en la salvaguarda de los pequeños municipios, bien a través de la acción subsidiaria, o alternativamente, asumiendo la titularidad de una serie de competencias que tenían atribuidas y no podían ejercer.

²² V. MARTÍN RETORTILLO, S., *Problemas...*, op. cit.; p. 285.

²³ *Ibidem*, p. 286.

²⁴ *Ibidem*, p. 302.

Llegados a este punto había que plantearse la superación del área estrictamente municipal para entrar en el terreno de la provincialización planteado por GARCÍA DE ENTERRÍA en 1958 y reiterado en aquellas mismas jornadas, por lo que S. MARTÍN RETORTILLO se mostró partidario de que las competencias municipales de aquellos municipios pequeños fuesen reducidas «estrictamente a aquellos extremos concretos y exclusivos en lo que la gestión municipal debe conservarse, pasando las demás a ser atribuidas a la Diputación provincial»²⁵.

Un análisis de la situación de los municipios pequeños, tanto en el caso español como en el Derecho comparado, es el que aportó en 1964 Ramón MARTÍN MATEO²⁶, incluyendo las fórmulas de la solución asociativa: comunidades de tierra, agrupaciones, mancomunidades y consorcios, pues también rechazaba, como en los casos anteriores, el arbitrio fácil de las supresiones.

La solución que ofreció partía del mantenimiento de la distribución municipal existente, asociándolas a un nivel más elevado para el ejercicio de sus competencias²⁷. Los municipios afectados, conservarían la gestión de su patrimonio, su rango jurídico y el ejercicio de las competencias que pudiesen ser gestionadas comarcilmente, encomendándose las restantes a una mancomunidad comarcal en la que desempeñarían un papel preponderante las diputaciones.

Recomendaba que la implantación de estas mancomunidades fuese hecha con gran flexibilidad, escalonadamente y teniendo en cuenta los condicionantes económicos, históricos, sociológicos y territoriales necesarios para constituir una comarca. La mancomunidad debía tener un carácter abierto, susceptible de ampliación por decisión mayoritaria o de exclusión de aquellos núcleos de mayor población. En

²⁵ *Ibidem*, p. 306.

²⁶ V. MARTÍN MATEO, R., *La comarcalización de los pequeños municipios*, Madrid, 1964, 108 pp.

²⁷ *Ibidem*, p. 72.

definitiva un programa ambicioso de comarcalización, que incluso preveía la organización, competencias y funcionamiento, concluyendo con la enumeración de las 10 ventajas resultantes de la aplicación del sistema y su forma de implantación.

Como conclusión a este punto debemos reseñar la actividad municipalista de varios de los profesores mencionados anteriormente, que llegarían hasta la actualidad. Así como Florentino Díez GONZÁLEZ, que en esta fase central del período, cuaja su obra siguiendo la pauta iniciada veinte años antes, en defensa del pequeño municipio, el Concejo Abierto, la aldea, el pueblo, etc.²⁸, de ellos haremos referencia posterior.

C) La evolución de los pequeños municipios 1940-1975

No es posible hacer un análisis del municipalismo español del presente siglo sin tener en cuenta los factores poblacionales. Factores que han estado condicionados por una permanente despoblación de la España interior en beneficio de determinados lugares de la periferia: Cataluña o País Vasco y Madrid en el centro.

Los movimientos amplios de población se iniciaron en el siglo pasado a raíz de la desamortización general de 1855, que privó a los municipios de las tierras y fincas cultivadas por los campesinos carentes de propiedad, los cuales se vieron forzados a emigrar en busca de medios de subsistencia²⁹. Después la crisis de la filoxera y a partir de 1940

²⁸ V. DIEZ GONZÁLEZ, F. A., *El Concejo rural (Notas para el estudio del Municipio rural, la Entidad local menor y el Concejo abierto)*, León, 1964, 7 h., 218 folios. *En torno al orbe rural*, León, Diputación Provincial, 1964, 199 pp. *Del municipio rural y sus competencias*, en «IV Congreso Hispano-Luso-Filipino-Americano de Municipios», Madrid, IEAL, 1967, pp. 977-1002. *Vigencia del Municipio rural*, Valencia, «F.M.», núm. 89, 1968, pp. 43-47.

²⁹ V. NADAL, J., *La población española. Siglos XVI al XX*, Barcelona, 1966, pp. 142 y ss. Obra clásica donde incluye otros factores causantes del despoblamiento como las enfermedades y las altas tasas de mortalidad en los menores.

nuevamente la pobreza y la miseria rural. El caso es que se produjo una fuerte emigración hacia el exterior y hacia los tres polos de atracción citados anteriormente en España. Estos movimientos migratorios produjeron un considerable proceso de urbanización concentrándose la población en escasos municipios urbanos, al tiempo que se iban despoblando progresivamente los municipios rurales, llegando en algunos casos a desaparecer físicamente por abandono de sus habitantes, acción de grandes obras públicas, como pantanos, etc., o administrativamente por agrupación, incorporación o fusión. Su evolución en el período 1900-1981 fue el siguiente:

CUADRO I.—Evolución del número de municipios y población en España (1900-1981)

Censo	Municipios	Habitantes
1900	9.267	18.616.630
1910	9.263	19.990.909
1920	9.256	21.388.551
1930	9.262	23.677.095
1940	9.256	26.014.278
1950	9.214	28.117.873
1960	9.202	30.582.936
1970	8.655	33.956.047
1981	8.022	37.746.260

Fuente: Poblaciones de hecho de los municipios españoles según censos oficiales de 1900-1981, Madrid, INE, 1987, pp. XXX-XXXI.

En ochenta años vemos que la población total de España prácticamente se ha duplicado, pero el número de municipios ha disminuido en 1.245, de los cuales 1.180 lo fueron entre 1960 y 1975. Aunque utilizaremos los datos oficiales de los censos de 1960, 1970 y 1981, debemos fijar el año 1975 como final del proceso de desapariciones ininterrumpidas, ya que a partir de dicho año comenzaron las segregaciones. En el detalle provincial de la evolución de los municipios existentes entre los censos de 1960 y 1981, que reflejan las provincias

CUADRO II.—Detalle provincial de la evolución de municipios existentes

Provincia	1960	1970	1981	Desaparecidos 1960-1981
Alava	72	63	51	21
Alicante	140	140	138	2
Almería	103	103	102	1
Avila	268	268	247	21
Barcelona	309	308	307	2
Burgos	503	485	374	129
Cáceres	223	219	218	5
Castellón	142	142	134	8
Coruña, La	94	94	93	1
Cuenca	290	280	234	56
Gerona	250	235	219	31
Granada	198	194	166	32
Guadalajara	405	335	289	116
Guipúzcoa	87	81	81	6
Huesca	349	254	200	149
Jaén	101	101	96	5
León	235	230	213	22
Lérida	320	255	229	91
Lugo	67	66	66	1
Madrid	183	183	178	5
Málaga	100	99	99	1
Navarra	265	265	264	1
Orense	93	92	92	1
Palencia	247	146	191	56
Rioja	184	183	174	10
Salamanca	385	382	357	27
Segovia	275	234	204	71
Soria	345	219	183	162
Teruel	282	268	233	49
Toledo	206	205	204	2
Valencia	265	263	262	2
Valladolid	234	233	225	9
Vizcaya	112	97	96	16
Zamora	305	275	249	56
Zaragoza	304	298	292	12

Fuente: Población de hecho de los municipios españoles según los censos oficiales, Madrid, INE, 1988, pp. XXX y XXXL. Elaboración propia.

donde no existieron alteraciones o en las que aumentó el número de municipios, siempre de forma insignificante.

Como podemos apreciar las más afectadas por la desaparición de municipios fueron las provincias interiores, desde Zamora, en la frontera portuguesa, seguiríamos una línea prácticamente continua por Burgos, Segovia, Guadalajara, Cuenca, Soria y Huesca hasta Lérida. Tres de las provincias mencionadas pertenecen a la actual Comunidad Autónoma de Castilla y León, donde probablemente se concentra el mayor bloque de pueblos regidos por Concejo Abierto, pero también es una de las más afectadas por esta sangría poblacional, ya que mientras entre 1900 y 1981 la población española duplicó su tamaño, pasando de 18.616.630 en 1900 a 37.680.960 en 1981, lo que supondría un 102,3 por ciento de crecimiento, la de Castilla y León creció, en el mismo período, sólo 274.688 habitantes, lo que supone poco más del 11 por ciento de crecimiento en los ochenta y un años mencionados ³⁰.

Pero además de las causas económico-sociales que provocaron la ruina de los municipios, entre 1965 y 1975 existieron otras de mayor sutileza, que con la disculpa de conseguir una mayor eficacia en los servicios municipales o ahorrar partidas presupuestarias, se propugnaba desde los poderes públicos, cuando no obligaba en la práctica a las agrupaciones forzosas de municipios, integrándose en otro de mayores dimensiones o mejor comunicado, pero rompiendo el espíritu de identidad comunal que se remontaba a varios siglos atrás y muchas generaciones anteriores.

En esta cuestión existió una legislación propicia a favorecer las agrupaciones, fusiones, etc., con señuelos económicos que pronto se manifestarían insuficientes, como lo dispuesto en los artículos 15, 16 y 17 de la Ley 48/1966, de 23 de julio sobre Modificación Parcial del Régimen Local, que afectaba principalmente a las haciendas locales. La Ley preveía que se destinase anualmente un 8 por ciento del total de la cantidad presupuestada para el Fondo Nacional de ha-

³⁰ V. CALDERÓN CALDERÓN, B., *La población*, en «Geografía de Castilla y León», Valladolid, Ambito, 1987, volumen II, p. 12.

ciendas municipales a subvencionar las agrupaciones de municipios, que se regulaban en el artículo 15 y siguientes de la Ley.

Los municipios para ser beneficiarios del mencionado 8 por ciento, debían realizar las agrupaciones uniéndose con los más próximos que estuviesen en análogas circunstancias, reuniendo una población no inferior a los 1.000 habitantes, incluso se ampliaban los beneficios hasta los 5.000. Los expedientes eran resueltos por el Ministerio de la Gobernación, previo informe de la Diputación, gobernador civil y Dirección General de Administración Local. En casos especiales el Gobierno podría acordar de oficio la agrupación.

Además de la existencia de funcionarios únicos, la agrupación gestionaría todos los servicios mínimos obligatorios, con un presupuesto único, etc., y disfrutarían de una serie de beneficios ³¹, lo que sin duda harían las veces de sirena en pueblos deprimidos con escasa capacidad de reacción en contra. Los mismos beneficios, y esto era realmente trascendente, eran de aplicación a los casos de fusión e incorporación de municipios, fórmula usada en la práctica totalidad de los casos.

El «Boletín Oficial del Estado» de 1 de agosto de 1968, nos permite conocer la cuantía de las subvenciones que en concepto de cuota por agrupación, fusión o incorporación, percibirían los municipios objeto de tales procesos y referido al año 1967. Esta cantidad igual para todos los casos era de 600.000 pesetas.

Para conocer los conceptos legales de la desaparición de los municipios hemos hecho una comprobación en las provincias más afectadas, según la clasificación que realizó el Instituto Nacional de Estadística al respecto, y que preveía los casos de conceptos de agregación, fusión e incorporación. Los dos primeros casos no superaron el ámbito de las posibilidades y sólo el tercer epígrafe, que equivalía al de

³¹ El artículo 16 de la Ley 48/1966, de 23 de junio, especificaba estos beneficios.

la incorporación previsto en la Ley 48/1966, de 23 de junio, existió mayoritariamente.

CUADRO III.—*Causas de la desaparición de municipios*

Provincias	Desaparecidos	Integrados	Fusionados
Burgos	129	124	5
Guadalajara	116	115	1
Huesca	149	149	—
Lérida	91	91	—
Segovia	71	71	—
Soria	162	162	—
Zamora	56	55	(1 pantano)

Fuente: Poblaciones de hecho de los municipios españoles, según los censos oficiales 1900-1981, Madrid, INE, 1988. Elaboración propia.

Eran las inspiraciones tecnocráticas al uso en aquel momento, que despreciaba un sentimiento popular muy profundo, aprovechando que la carencia de libertades públicas o la falta de información adecuada, hace buena la ocasión para desde cualquier despacho del centro del Estado, planificar, dirigir y programar la vida local. Así trataba un régimen político, que moría con pena y sin ninguna gloria, a los municipios españoles, que según sus corifeos eran uno de los tres pilares sobre los que se asentaba aquel sistema.

En cuanto a los municipios que funcionaron en régimen de Concejo Abierto es imposible hacer una cuantificación rigurosa. En provincias como León, Zamora, etc., eran práctica habitual. Hacia la mitad de la década de los 60, como hemos visto, se abrieron nuevas perspectivas con los estudios de Florentino DÍEZ GONZÁLEZ, Ramón MARTÍN MATEO, Sebastián MARTÍN RETORTILLO, Alejandro NIETO, etc., que abordaron con detalle y profundidad múltiples aspectos históricos, jurídicos y políticos del Municipio rural español. Que existía el Concejo Abierto no cabe la menor duda, pues

por aquellos años comenzamos a asistir esporádicamente a reuniones de Concejo Abierto y Asambleas Vecinales en diversos pueblos, lugares y aldeas de la provincia de León, abriendo para el que esto suscribe unas perspectivas nuevas de lo que era el sentimiento democrático del Gobierno municipal de todos los vecinos.

Aunque la pauta poblacional para conocer el número de municipios que tendrían que funcionar en régimen de Concejo Abierto, sólo será válida a partir de la entrada en vigor de la Constitución, facilitamos en el cuadro núm. IV, la evolución de los municipios españoles menores de 100 y de 500 habitantes en los censos de 1900:

CUADRO IV.—*Evolución del número de municipios menores de 100/500 habitantes*

Censo	Menos de 101	De 101 a 500	TOTAL
1900	19	3.176	3.195
1910	18	3.042	3.060
1920	27	3.032	3.059
1930	31	3.003	3.034
1940	56	3.008	3.064
1950	64	2.975	3.039
1960	124	3.261	3.385
1970	451	3.115	3.566
1981	682	2.849	3.531

Fuente: Poblaciones de hecho de los municipios españoles según los censos oficiales, Madrid, INE, 1987, pp. XXXII-XXXV. Elaboración propia.

Estos datos nos sirven para comprobar el número de municipios, que teóricamente podrían haber tenido el imperativo legal de funcionamiento en régimen de Concejo Abierto, además de los que por tradición así lo hacía. Por ello hacemos una vez más la reflexión de que pese a todas las dificultades y contrariedades, el Concejo Abierto existió en las aldeas y municipios. Esta vez superó los embates de

un régimen autoritario, que negaba su autonomía, el riesgo de extinción y abandono debido al éxodo del campo a la ciudad, y las amenazas de una tecnocracia que basó su acción exclusivamente en los manidos tópicos de la eficacia y la obtención de rendimientos. A pesar de ello la institución perduró.

No son estos pueblos, lugares y aldeas «polvo social» como algún minicipalista del pasado ha podido, destempladamente, afirmar y al que Díez González dio cumplida respuesta, pues refiriéndose a ellos diría:

«Son vida y hasta raíz de vida, que se dan multiplicadamente todavía en varias de nuestras regiones; vidas que requieren vida, porque la dan, es decir, requieren conocimiento, respeto, normas acogedoras y eficaces asistencias que no desfiguren la bella y pura imagen de su personalidad y autonomía»³².

³² V. Díez González, F. A., *El Concejo abierto y la ordenanza concejil*, Madrid, «CAJ», núm. 8, abril 1982, p. 581.

CAPITULO XV

EL CONCEJO ABIERTO DESDE LA INSTAURACION DEL SISTEMA DEMOCRATICO

El proceso de transición desde el sistema político autoritario a un régimen de libertades públicas se produjo lentamente al principio, pero con una dinámica considerable a partir del otoño de 1976. Después de las primeras elecciones libres en cuarenta y un años, se reunieron las Cortes, que tuvieron condición de constituyentes, pues en el período de un año (diciembre de 1977 a diciembre de 1978), se elaboró, aprobó y promulgó la Constitución Española de 1978.

Por segunda vez desde 1931, se presentaba una nueva oportunidad a la figura del Concejo Abierto para obtener su reconocimiento constitucional, en un momento en que el deseo generalizado de la sociedad española por la recuperación de las libertades públicas y la consolidación del sistema democrático hacían previsibles las condiciones de estabilidad necesarias para el normal desarrollo de la democracia directa municipal.

En una Constitución inspirada en la soberanía del pueblo que declaraba al Estado como social y democrático de Derecho y reconocía la autonomía de las Comunidades territoriales, era comprensible que el Concejo Abierto también quedase expresamente reconocido en la misma¹.

A) El proceso constituyente

Pocas modificaciones experimentó la figura local que estudiamos, pues en el Proyecto de Constitución publicado en el «Boletín Oficial de las Cortes» de 5 de enero de 1978, figura en el último párrafo del epígrafe primero del artículo 105,

¹ V. Parejo Alfonso, L., *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid, IEAL, 1981, p. 96.

que «La Ley regulará las condiciones en las que procedan las reuniones de Concejo Abierto», y en el texto promulgado un año más tarde, será también el último párrafo del artículo 140, sustituyendo la voz reuniones por «régimen».

Cuestión que a primera vista pudiese parecer simple, pero no lo era, pues reuniones era un concepto excesivamente generalista que no concretaba o dejaba en el aire la posibilidad de institucionalizar el Concejo Abierto. Por el contrario, el concepto «régimen» implicaba una concreción y abría las puertas a la institucionalización ².

En los votos particulares, el señor Fraga Iribarne, en nombre del Grupo Alianza Popular, propuso una nueva redacción del título VIII, en el que no se hacía mención al sistema de Concejo Abierto en los artículos dedicados a la regulación de los municipios ³.

El Grupo comunista no introdujo ninguna propuesta de modificación del artículo 105 del Proyecto, aunque sí lo hizo el grupo de la Minoría Catalana, que recogió en los mismos términos del Proyecto lo referente al Concejo Abierto ⁴. El grupo socialista procedió en sentido análogo ⁵.

Se presentaron 11 enmiendas al artículo 105.1, iniciando el señor De la Vallina Velarde, de Alianza Popular, su propuesta que incluía la referencia al Concejo Abierto, al mencionar el Ayuntamiento como forma habitual de gobierno y administración de los municipios, excepto cuando funcionasen en régimen «de conformidad a la ley» ⁶.

Socialistas de Catalunya y el Grupo socialista del Congreso, proponían la redacción de un nuevo capítulo III al tí-

² V. ORDUÑA REBOLLO, E., *La evolución del Concejo abierto y su reconocimiento constitucional*, Madrid, «REALA», núm. 237, enero-marzo 1988, p. 844.

³ V. «BOCE», núm. 44, 5-1-1978, p. 699. En la Comisión, el Sr. Fraga diría que presentaban un texto alternativo con la salvedad de que no se opondrían a las diversas mociones de reconocimiento del Concejo Abierto («D.S. Comisión Constitucional», núm. 88, 14-6-1978, p. 3236).

⁴ *Ibidem*, p. 710.

⁵ *Ibidem*, p. 719.

⁶ *Ibidem*, enmienda de 31-1-1978, núm. 8.

tulo V que se denominase «Del Régimen Local» ⁷. El resto de las enmiendas tampoco hacían mención en contra, e incluso lo ratificaban, como el caso de la Minoría Catalana o el Grupo comunista que se adhirió a las anteriores ⁸. Aunque el diputado centrista Ortí Bordás mantenía el texto del Proyecto, en la enmienda presentada por el Grupo parlamentario de la UCD, se propuso que el artículo 105 se incluyera en el título VIII, con lo que se variaba el orden del artículo, pero no su contenido ⁹.

El Informe de la Ponencia, emitido el 12 de abril de 1978 («BOC» de 17 de abril de 1978), advertía que el texto del Anteproyecto referente al artículo 105 con sus tres apartados, había pasado a constituir los artículos 133, 134 y 135 del capítulo segundo del título VIII referente a la Organización territorial del Estado.

Al mencionar el apartado 1 del artículo 105, indicaba que la Ponencia había mantenido el texto del Anteproyecto, por mayoría, con la oposición de los Grupos de la Minoría Catalana y comunista que mantuvieron sus enmiendas del resto de los grupos y parlamentarios ¹⁰.

En los debates de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso, iniciados el día 5 de mayo de 1978, el tema del Concejo Abierto fue planteado por el diputado Cisneros Laborda, proponiendo un cambio del texto en los siguientes términos: «Se respetarán los regímenes de Concejo abierto en los municipios en que funcionen tradicionalmente», porque entendía que no se trataba de una modalidad de reunión, sino de un auténtico régimen municipal alternativo al Ayuntamiento y presumía que tampoco estaba en la idea de los constituyentes la generalización de la Asamblea concejil, por ser «una institución que tiene sin duda, su raíz y justificación en su recio perfil consuetudinario; en definitiva de su supervivencia» ¹¹. Conclu-

⁷ *Ibidem*, enmiendas núms. 291 y 431.

⁸ *Ibidem*, enmiendas núms. 160 y 192.

⁹ *Ibidem*, enmienda núm. 779.

¹⁰ *Ibidem*, núm. 82, 17-4-1978, p. 1581.

¹¹ *Ibidem*, p. 3238.

yendo que de acuerdo con nuestro Derecho histórico no convendría generalizarlo, sino sólo hacerlo realidad en los lugares que por costumbre funcionase.

A ello se opuso el señor Fraga por considerar que de esta forma el Concejo Abierto quedaba relegado a una especie a extinguir, y no veía el inconveniente de que un Municipio regido por el sistema de Ayuntamiento pasase a serlo por Concejo Abierto. La solución intermedia la dio el diputado socialista Peces Barba, el cual propuso la sustitución del término «reuniones» por el de «régimen», como finalmente constaría en el texto promulgado. Tal concepto permitió abrir el Concejo Abierto a otros municipios, en las condiciones que fijase la Ley, y se mantenía la existencia de los que tradicionalmente utilizaban el sistema ¹². Realizada la votación fue aprobado el texto propuesto por Peces Barba por 29 votos a favor, ninguno en contra y tres abstenciones.

En la sesión del Pleno del Congreso de los Diputados del día 18 de julio de 1978 se debatieron los artículos 127 a 137 y después de rechazar el voto particular que Alianza Popular había presentado a todo el título VIII, al no existir enmiendas a los artículos 131 a 134, donde se integraba la figura del Concejo Abierto, fueron sometidas a votación y aprobadas por 287 votos a favor, dos en contra y 13 abstenciones.

En el texto que pasó al Senado, el Concejo Abierto figuraba al final del artículo 134, y en la misma sesión del día 8 de septiembre la Comisión Constitucional estudió el mencionado artículo que era aceptado unánimemente en lo que se refiere a la democracia directa municipal.

El senador Lorenzo Martín Retortillo introdujo una enmienda, solicitando la inclusión de «los barrios» como una parte integrante del Municipio. Justificando su propuesta ante la vitalidad de los barrios en los municipios urbanos, considerándolos como una auténtica unidad de actuación,

¹² V. «D.S. Comisión constitucional», núm. 88, 14-6-1978, pp. 3237-3239.

que acercaba los problemas al ciudadano, por lo que era preciso configurarlos oficialmente.

Ampliaba sus argumentos con la misma necesidad de dotar a comunidades integrantes de los municipios agrupados, ya fuesen rurales, turísticos o pesqueros, de un respaldo legal, pues:

«... el pez grande se come al chico, en el sentido de que el núcleo que pasa a ser capitalidad del nuevo municipio desatiende y olvida prácticamente la existencia de estos núcleos diversos que han venido teniendo denominaciones diversas según cada una de las regiones, hablándose de pedanías, parroquias, caseríos, barrios en otros lugares...» ¹³.

La enmienda cuyo texto concreto era: «Así como la función de los barrios» fue rechazada por 15 votos en contra, dos a favor y cuatro abstenciones.

El dictamen de la Comisión del Senado se concluyó el día 3 de octubre de 1978 ¹⁴, dedicando el último párrafo del artículo 139 al tratamiento del Concejo Abierto. Se incluyó el voto particular del senador Martín Retortillo referente a los barrios, según había defendido en su enmienda.

Como es sabido, el debate del Proyecto de Constitución se inició el día 25 de septiembre, antes de aparecer en el «Boletín Oficial de las Cortes» el dictamen de la Comisión, pero como explicó el presidente en su intervención inicial, los trabajos de la Ponencia y las sesiones dedicadas al estudio de las enmiendas y votos particulares habían concluido en el dictamen que se distribuyó a todos los senadores ¹⁵.

Debemos reconocer la oportunidad de la enmienda del senador Martín Retortillo y las razones que alegaba para argumentar su propuesta, en un doble sentido. Por un lado, señalaba la necesidad de fortalecer los núcleos de población agrupados o incorporados a un Municipio que ostentaba la

¹³ V. «Diario de Sesiones del Senado» («DSS»), núm. 52, de 8-9-1978, p. 2501.

¹⁴ V. «BOC», núm. 157, 6-10-1978.

¹⁵ V. «DSS», núm. 58, 25-9-1978, p. 2863.

capitalidad y por otro el reconocimiento de la figura de los barrios. A estos efectos debemos recordar el importante papel que desempeñaban los vecinos de los barrios durante el período 1970-1980, a través del movimiento vecinal, que constituyó uno de los elementos más eficaces en la lucha contra los abusos que producían una mala calidad de vida en los barrios, pero también era plataforma de reivindicaciones políticas y sociales y, en definitiva, de las libertades públicas y la democracia ¹⁶.

Eran razones poderosas que impelían a la defensa de estas comunidades y que Lorenzo Martín Retortillo interpretó respondiendo a la voluntad de importantes deseos de importantes sectores de los ciudadanos de las grandes urbes y las medianas.

La incorporación del concepto barrio al texto constitucional habría supuesto, sin duda, un paso más en el reconocimiento de esta variable de Comunidad local, pero rechazada la enmienda quedó garantizada su inclusión en la futura legislación de régimen local ¹⁷.

Martín Retortillo defendió su voto particular en la sesión del Pleno del Senado del día 3 de octubre de 1978, con argumentos análogos a los de la primera intervención en la Comisión, ampliándola en este caso con el recuerdo de los

¹⁶ V. BARRIATUA SAN SEBASTIÁN, J., *Las asociaciones de vecinos*, Madrid, IEAL, 1977, 326 pp. *Ibidem*, *Notas conceptuales de las asociaciones de vecinos como movimientos sociales urbanos*, Madrid, «RIS», 1977, XXXV, núm. 21, pp. 7-28. *Ibidem*, *Las asociaciones de vecinos ante el proceso democrático español*, Madrid, «REVL», núm. 198, 1978, pp. 321-354. CASTELLS, M., *Ciudad, democracia y socialismo. La experiencia de las asociaciones de vecinos en Madrid*, Siglo XXI de Editores, 1977, 249 pp. BORJA, J., *Popular movements and urban alternatives in por Franco Spain*, Londres, «IJURR», núm. 1977, pp. 151-161. *Ibidem*, *Por una política municipal democrática*, Barcelona, Avance, 1977, 270 pp. Una muestra de la capacidad de actuación de las Asociaciones de vecinos la podemos conocer a través del texto de la Sentencia del Tribunal Supremo de 16-10-1979, motivada por un escrito de la Asociación de Vecinos de Erandio al Presidente de la Junta de Obras del Puerto de Bilbao.

¹⁷ V. Artículo 45 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local 7/1985, de 2 de abril, y artículo 1.4 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, sobre Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.

méritos contraídos por el movimiento vecinal para superar la marginación de los barrios ocasionada por el oficialismo municipal. También hacía una aportación del Derecho comparado, concretamente el referido al italiano.

Al reiterar el problema de los municipios dispersos «tema que yo he conocido perfectamente en las montañas de Aragón..., que se plantea en Galicia, en Asturias y también en el resto...», hacía de nuevo referencia a las discriminaciones existentes entre los pueblos que ostentaban la capitalidad y los que constituían el alfoz, citando como ejemplo confirmatorio de su alegato la experiencia reciente que había tenido con un caso de recogida de basuras y saneamiento, pues mientras en el núcleo de la capitalidad estaba resuelto el asunto, en el resto de los núcleos no existían atisbos de solución.

Por ello, era preciso regular la existencia de pedanías, parroquias, caseríos, barrios, etc., porque, sin duda, eran marginados y olvidados en la prestación de servicios y en las atenciones, pero no en las obligaciones, por ello proponía la adición de referencia, pues estimaba que constituiría un apoyo «no sólo para la defensa de la España concentrada, sino también de la España difuminada a lo largo de nuestro territorio» ¹⁸.

Sometido a votación, lamentablemente fue rechazada la propuesta del senador Martín Retortillo por 132 votos en contra, 29 a favor y 10 abstenciones ¹⁹. A partir de este momento, el Proyecto cumpliría todos los trámites sin modificación alguna, en lo que respecta al Concejo Abierto, y así figuraría en el artículo 140 de la Constitución Española de 1978.

La trascendencia del reconocimiento constitucional de la figura del Concejo Abierto ha sido concluyente, como hemos podido comprobar a lo largo de estos años, no sólo en el aspecto legal, sino también desde la perspectiva doctrinal, como ha señalado recientemente el profesor VALLINA, para el

¹⁸ «DSS», núm. 65, 3-10-1978, p. 3213.

¹⁹ *Ibidem*.

que la potestad organizativa local desde la sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre, queda conferida al régimen local con una extremada rigidez y uniformidad, que *de facto* aborta, por ejemplo, la posibilidad del régimen de carta, pese a la mención histórica y las advocaciones a la tradición que figuran en la Exposición de Motivos de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, aunque en nota reconoce que una de las escasas quiebras del principio de uniformidad organizativa es el Concejo Abierto, precisamente a consecuencia de su reconocimiento constitucional «y que entraña excepcionar la organización establecida por el Derecho común básico» (artículo 19.1 LRRL) ²⁰.

a) LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LOS PUEBLOS,
ALDEAS O PARROQUIAS

El artículo 148.1.2.^a de la Constitución Española dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materias de «alteración de términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen local». En función del precepto constitucional, todos los Estatutos de autonomía dedican un epígrafe al régimen local al hacer relación de sus atribuciones y competencias, pero pocos hacen mención al funcionamiento y régimen legal de aldeas, pueblos o parroquias y prácticamente ninguno al Concejo Abierto.

Sólo Galicia y Asturias mencionan a la parroquia rural como entidades locales propias de ambas Comunidades Autónomas, reconociéndolas, en el segundo caso, personalidad jurídica «como forma tradicional de y asentamiento de la población asturiana».

La Rioja y Murcia asumen en el marco de la legislación básica del Estado el desarrollo legislativo de la creación de

²⁰ V. VALLINA VELARDE, J. L. de la, *Potestad organizativa y autonomía local*, Madrid, «REALA», núms. 255-256, julio-diciembre 1992, p. 546.

entidades infra y supramunicipales. Castilla-La Mancha reconoce el hecho de Comunidades supramunicipales, tales como los de Villa y Tierra, Señorío de Molina y análogos. En el caso de Castilla y León, además del capítulo IV dedicado a la organización territorial, referido a municipios, provincias y comarcas, contiene el precepto repetido una y otra vez. En el resto de los Estatutos consta al asumir las competencias de desarrollo normativo en materia de régimen local. Navarra menciona las competencias de la Ley Paccionada, además de las generales, en virtud de las cuales prácticamente todas las Comunidades Autónomas promulgaron normas de desarrollo que afectaron a las entidades locales de nuestro interés.

b) DOCTRINA Y LEGISLACIÓN DURANTE EL PERÍODO
CONSTITUYENTE

A finales de 1977 y principios de 1978, la literatura sobre el tema del Concejo Abierto comenzó a ser punto de referencia en algunas revistas jurídicas y a ser tratado con atención. En este sentido señalaremos el temprano estudio de Manuel B. GARCÍA ALVAREZ, profesor de Derecho político en León, que publicó una síntesis legislativa del Concejo Abierto en el período constitucional español desde 1812, con algunas consideraciones acertadas sobre dificultades de la institución con la Ley de Régimen Local entonces en vigor ²¹.

Con el rigor que le caracteriza, el profesor Sebastián MARTÍN RETORTILLO presentó un estudio sobre «Las Corporaciones locales en el Anteproyecto de Constitución» a un coloquio convocado en 1978, durante la tramitación parlamentaria del texto constitucional, por el Centro de Estudios Constitucionales.

Naturalmente, no podía obviar el tema del Concejo Abierto, no sólo por su interés como jurista, sino por su

²¹ V. GARCÍA ALVAREZ, M. B., *El Concejo abierto en la legislación española. A propósito de la democracia directa*, Madrid, «Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense», núm. 53, 1978, pp. 75-83.

preocupación por el pequeño municipio como célula viva y básica en nuestra sociedad, como nos consta. Una lectura simultánea de los debates constitucionales del epígrafe dedicado al Concejo Abierto y del estudio de S. MARTÍN RETORTILLO, explica muchas de las incidencias poco claras para un lector no muy avisado en los vericuetos histórico-jurídicos municipales.

En principio le parecía muy encomiable el reconocimiento contenido en el Anteproyecto, pero no la expresión, aludiendo al concepto reuniones que no le resultaba correcta. Acierta en el quid del asunto cuando afirma que «el Concejo Abierto no son reuniones. Es, de ser algo, bastante más: es un régimen de organización municipal»²².

Con el reconocimiento del Concejo Abierto se trataba de sancionar realidades existentes, pero a Sebastián MARTÍN RETORTILLO le asalta la duda, como a muchos otros nos afectó: ¿Cuántos municipios, pueblos o lugares, se rigen por el sistema de democracia directa? Hemos visto personalmente casos en la provincia de León entre los años 1964-1966; Díez González en Asturias, León, incluso en Lérida, fue testigo de reuniones. El mismo MARTÍN RETORTILLO, sin duda, en su Huesca natal también las contempló. Pero no hubo posibilidad de establecer un censo con anterioridad a 1987.

Los municipalista no dispusieron de un instrumento que hubiese tenido gran valor para los estudios que se hicieron. Una vez más las causas hay que buscarlas en el temor que tenían las actitudes centralistas emanadas del Ministerio de la Gobernación, para enterarse de situaciones que pudieran cuestionar su unitarismo. Había una fórmula muy fácil y simple para conocerlo: incluir en los cuestionarios que se remitían por los ayuntamientos y entidades locales menores al servicio de Estadística del Ministerio, a través del Servicio de Inspección y Asesoramiento, una casilla en que constase el tipo de reunión y gobierno (Ayuntamiento/Asamblea de Vecinos/Concejo Abierto).

²² V. MARTÍN RETORTILLO, S., *Las Corporaciones locales en el Anteproyecto de Constitución*, en «Estudios sobre el Proyecto de Constitución», Madrid, CEC, 1978, p. 191.

Pero aunque esa última figura estuviese recogida en la legislación, era preferible ignorarla, porque aun en los pueblos de menos habitantes, es más fácil controlar a cinco concejales que a todos los vecinos reunidos en asamblea.

Ante esta situación, S. MARTÍN RETORTILLO pensaba que una vez más nuestro régimen local asumía esquemas puramente nominalistas²³, por lo que el Proyecto de Constitución había optado no sólo por sancionar una situación de hecho, sino por establecer la posibilidad de su establecimiento²⁴.

Resulta obligado hacer una referencia a la Ley 38/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales, tramitada y promulgada durante el proceso parlamentario constituyente. De acuerdo con esta Ley, meses más tarde se convocaron las primeras elecciones municipales libres y democráticas en España desde los años 30. De más temprana redacción que la aprobación del Proyecto constitucional por el Pleno del Congreso, tenía unas previsiones sobre el Concejo Abierto, en el artículo 5.2, preveía que la escala de concejales determinada en función del número de habitantes, no era de aplicación a los municipios menores de 25 residentes, «además de aquellos que por tradición lo tengan adoptado, funcionarán en régimen de Concejo Abierto, y en las que los electores elegirán directamente al alcalde».

En esta ocasión se prejuizaba el número de residentes a 25, cifra visiblemente inferior a la del Estatuto municipal, la Ley de 1935 y la Ley en vigor en 1955 que lo estimaba en 100. Sin embargo, quedaban muy claras las dos opciones del Concejo Abierto: en los municipios que se rigiesen tradicionalmente por él y en las que se estableciese por razón de sus habitantes, con lo que se incorporaba el espíritu constitucional de la doble posibilidad.

c) LA DIVULGACIÓN DEL CONCEJO ABIERTO

En aquellos primeros años de la transición política, la exaltación por la recuperación de las tradiciones locales y la

²³ *Ibidem*, p. 190.

²⁴ *Ibidem*, p. 191.

búsqueda de las raíces hicieron que apareciese en numerosos lugares noticias de la celebración de reuniones de Concejo Abierto, Asambleas de Vecinos, en definitiva, la puesta en práctica del ejercicio de la democracia directa, que tolerado en la época anterior, afloraba con toda fuerza en un entorno de libertades públicas. A veces, estas reuniones tenían sus dificultades como en el caso de Valleluengo, en la provincia de Zamora, que reunió el Concejo Abierto en 1979 para protestar de su exclusión de un Plan denominado Zona Oeste. A pesar de las dificultades y pese a la prohibición del alcalde pedáneo para convocar el Concejo. En este punto, la postura y el acuerdo de los ciudadanos fueron unánimes, celebrándose la reunión con numerosa concurrencia, expresando como manifestación de soberanía que: «El Concejo es patrimonio del pueblo y a él corresponde hacer uso o no de las campanas de Valleluengo para llamar a Concejo»²⁵.

Las noticias de este cariz fueron frecuentes en la época, prolongándose, incluso, hasta después de las elecciones municipales de 1987, lo que demuestra la existencia de una realidad viva en la Comunidad local, por ello la Constitución no hizo más que recoger y reconocer en su texto una forma de ejercicio de la democracia directa municipal, de largo pasado histórico y activo en el presente.

Un caso claro de supervivencia del Concejo Abierto, como forma de regirse las entidades del ámbito territorial inferior al Municipio, es el de las aldeas gallegas y, concretamente, las que se integran en la comarca orensana de A Limia, donde se realizaba desde tiempo inmemorial, al margen de lo dispuesto en las sucesivas regulaciones de régimen local.

En esta comarca existen 10 municipios compuestos por 250 entidades singulares, aldeas o parroquias, en ellas, en 1981, 180 Concejos Abiertos, repartidos de la siguiente forma: 32 parroquias, 29 de más de una aldea y 119 de una sola aldea, estando al frente de cada Concejo un pedáneo²⁶.

²⁵ V. «Norte de Castilla», Valladolid, 21-8-1979.

²⁶ V. FARINA JAMARGO, J., *El Concejo abierto en las aldeas de A Limia*,

En estos Concejos Abiertos los protagonistas son los vecinos, todos los que tienen casa abierta, aunque a las sesiones puedan concurrir todos los habitantes, incluyendo los menores, pero sólo con derecho a voto. Este punto se modificó durante los años a que nos referimos, al ampliarse el derecho al voto a todos los habitantes mayores de edad, más en consonancia con el sistema de democracia directa que contienen intrínsecamente la Asamblea Vecinal.

En general, en Galicia el Concejo Abierto se denomina «Concello», sin más adjetivos, entendiendo los interesados de que se trata de un ejercicio democrático, aunque FARINA advierte de los tres conceptos que pueden tener estos Concellos. En primer lugar el de la prestación, que puede suponer el arreglo de caminos, limpieza de conducciones de agua, obras comunes diversas, custodia de bienes e incluso turnos para acompañar a los niños al autobús escolar que recorre las aldeas para llevarles a las escuelas concentradas. El ejercicio de este tipo de Concello puede ser permanente, mientras duran los trabajos o rotatorio, incluyendo la aportación de vehículos, cuando son precisos y de acuerdo con un riguroso orden.

El Concejo fiesta es otra de las variantes, pues se reúnen una o más veces al año para tratar de las fiestas de la aldea, las aportaciones o cuotas de cada vecino, creación de comisiones, etc. Por último, el Concejo General es el que se convoca para tratar de los asuntos referentes a la Administración Local o para acordar la realización de las obras, establecimiento de servicios, aprovechamientos, concentración parcelaria, etc.

El Concello se convoca por el pedáneo sin fechas fijas, cuando existen asuntos que requieren la reunión y para cualquiera de los casos mencionados. La convocatoria se hace habitualmente por el procedimiento del aviso de casa por casa, realizándolo el propio pedáneo, alguno de los vecinos encargados expresamente de ello o mujeres viudas.

Madrid, «REVL», núm. 217, enero-marzo 1985, p. 124. El trabajo es un estudio socio-jurídico, sobre todo el conjunto, con entrevistas a vecinos, alcaldes, etc.

Esta notificación, salvo en los casos de urgencia, se hace entre veinticuatro y cuarenta y ocho horas de anticipación, reservándose el toque de campana para avisar de la reunión y al comenzar ésta.

La concurrencia suele ser numerosa, reunida en el lugar designado tradicionalmente para este fin: plaza del pueblo, el horno, la escuela, el atrio de la iglesia, la taberna, una calle o el campo de las fiestas y el momento suele coincidir con el mediodía o la noche.

Los acuerdos se toman por votación, aceptándose siempre la opinión de la mayoría, que obliga a todos. En muchas ocasiones se llega a un acuerdo generalizado, por lo que no es precisa la votación ²⁷.

No podía faltar en esta revisión una referencia a DÍEZ GONZÁLEZ, que por aquella época dedicaba su atención científica a temas urbanísticos, comunidades de regantes, etc. ²⁸. No obstante, su preocupación literaria y sociológica le llevaban una y otra vez al pequeño municipio y a la aldea, quizá como manifestación de sus vivencias más importantes.

De aquellos días son los estudios sobre el Fuero de Madrid realizados desde una perspectiva divulgadora y literaria, que recoge la evocación en verso de un Concejo Abierto del siglo XIII, deducido de dicho Fuero ²⁹. Al año siguiente describe un recorrido erudito por las aldeas de León, que cifra en 1.500 y en sus vecindades libres podremos observar aún:

«el rito sobrio y solemne de sus concejos abiertos convocados a son de campana tañida o repicada, donde el vecino —deñonetao— dice lo que tiene que decir, porque allí, donde a veces se come pan y se bebe vino, se llama al vino vino y al pan pan, incluso cuando se riñe, porque también se riñe en el Concejo, sobre todo cuando algún vecino quiere

²⁷ *Ibidem*, p. 230.

²⁸ V. DÍEZ GONZÁLEZ, F. A., *Las Comunidades de regantes de León y su entronque municipal*, en «Congreso Nacional de Regantes», León, 1977, pp. 13-33. *Ibidem*, *Sobre fenómeno urbanístico*, en «CXXV Aniversario del Consultor», Madrid, «CAJ», 1978, pp. 79-96.

²⁹ *Ibidem*, *La vecindad madrileña del Fuero*, Madrid, «CAJ», núm. 15, 1978, pp. 400-406.

pasarse de listo burlando el uso o la costumbre o simplemente el mandato concejil» ³⁰.

De nuevo surge la duda sobre el número real de lugares donde se celebra el Concejo Abierto, pero la experiencia y el rigor de FARIÑA JAMARGO y DÍEZ GONZÁLEZ, nos reafirman en la opinión de que en 1978 debía celebrarse en muchos lugares de León, Asturias y Galicia.

B) Los Proyectos de Ley de Régimen Local

Después de promulgarse la Constitución, uno de los desafíos pendientes en la vida política española era, indudablemente, la reforma del régimen local, cuenta sin saldar desde los orígenes del municipio constitucional. Diversas vicisitudes y problemas más graves aún, como el de la articulación de la organización territorial del Estado por medio de las Comunidades Autónomas, dilató la hora de convertir en realidad aquella reforma local.

Después de la renovación democrática de las Corporaciones locales, se hacía preciso «desmontar el centralismo anterior y adaptar al espíritu constitucional el desarrollo normativo local. Las primeras medidas dispusieron la liberalización de la fiscalización, intervención y tutela ministerial de diversas materias por medio del Real Decreto 1710/1979, de 16 de junio. Este primer paso era a todas luces insuficiente hasta que los controles y autorizaciones en materia de personal, presupuestos y régimen tributario de las Corporaciones locales se suprimieron por Real Decreto-ley 3/1981, de 16 de enero, que fue convalidado por el Congreso y tramitado como Proyecto de Ley que se convertiría en la Ley 40/1981, después de introducir ligeras modificaciones.

El Real Decreto-ley se anticipó a la sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, que anuló diversos preceptos de

³⁰ *Ibidem*, *La aldea leonesa*, León, «Tierras de León», núm. 38, 1980, p. 83.

la legislación local en vigor y tuvo gran incidencia en la normativa posterior. Con el Real Decreto-ley se creaba *de facto* un nuevo régimen local, que aportaba como esencial, según Luis COSCULLUELA:

«... además de eliminar los procedimientos de fiscalización, intervención y tutela de las materias citadas, fue la judicialización de las relaciones de conflicto entre las Corporaciones locales y la administración del Estado, limitando los casos en que se podía suspender los acuerdos y los actos de aquéllas, a los que constituyeran infracciones de las leyes y afectasen directamente a materias de la competencia del Estado, debiendo impugnarlos ante la jurisdicción contencioso-administrativa»³¹.

También esta medida convirtió en realidad el centenario deseo de los partidarios de la autonomía municipal de eliminar las intervenciones gubernativas en los actos y acuerdos municipales.

La mencionada sentencia, que era la primera que enjuiciaba un texto legal, declaró inconstitucional, nulos y derogados por la Constitución 10 artículos de la Ley de Régimen Local de 1955 y uno del texto articulado parcial de la Ley de 1975, sin embargo, hay opiniones de que la legislación liberalizadora (RDL 3/1981 y Ley 40/1981), eran más generosas en la interpretación de la autonomía de las Corporaciones locales que el propio fallo del Tribunal Constitucional³².

Conscientes los representantes políticos de la necesidad de regular un régimen local, incluso después de un intento que no pasó de la redacción de un estudio de anteproyecto en 1978, incluso antes de las primeras elecciones democráticas de 1979, el Gobierno de UCD presentó un Proyecto de Ley a las Cortes, fruto de los pactos que en la primavera-verano de 1981 había suscrito con la oposición socialista.

³¹ V. COSCULLUELA, L., *Estudio preliminar a legislación de Administración local, 1975-1987*, Madrid, IEAL, 1988, XLVIII.

³² V. PAREJO ALFONSO, L., *Derecho básico de la Administración local*, Barcelona, Ariel, 1988, p. 53.

El Proyecto recogía la figura del Concejo Abierto dentro del capítulo dedicado a los regímenes municipales especiales, lo que para Díez GONZÁLEZ suponía un riesgo para su desarrollo futuro, al presentarse conjuntamente con el Régimen de carta, los pequeños municipios y las Corporaciones metropolitanas³³.

El Proyecto en su artículo 29 determinaba que funcionarían en Concejo Abierto los municipios que tradicionalmente tuviesen dicho régimen de gobierno y todos los menores de 100 habitantes. Disponían de un alcalde y una Asamblea Vecinal formada por todos los electores, en cuanto a su funcionamiento se ajustarían a los usos, costumbres y tradiciones locales y, en su defecto, a la legislación del Estado y las Comunidades Autónomas.

El Proyecto era incompleto en este punto, pues no hacía referencia a la posibilidad de que las entidades locales menores accediesen al régimen de Concejo Abierto, cuando en la práctica, muchas funcionaban así. Tal omisión, que sería corregida posteriormente en la vigente Ley reguladora, la calificaba Díez GONZÁLEZ de gravísima, no sólo por el olvido de la costumbre, sino por razones fundamentales, por lo que señalaba el municipalista leonés:

«De ahí que la nueva ley, que se propone, no puede estar ausente de esta realidad y por ello las previsiones que establece para el municipio, en cuanto a dicho régimen, deben hacerse extensivas explícitamente para la Entidad local menor»³⁴.

C) La Ley 7/1985 y la democracia directa municipal

En la primavera de 1984 se presentó un Proyecto de Ley de Régimen Local que se tramitaría íntegramente hasta su promulgación por un parlamento democrático y verdaderamente representativo, quizá por primera vez en la historia del constitucionalismo español.

³³ V. Díez GONZÁLEZ, F., *El Concejo abierto y la ordenanza concejil*, Madrid, «CAJ», núm. 8, 1982, p. 582.

³⁴ *Ibidem*, pp. 582-583.

No es éste el lugar de recordar las ocasiones frustradas en el régimen local, pero sí diremos que desde 1812 ha sido una constante. Tenemos la esperanza de que tal situación no se vuelva a repetir.

El proyecto dedicaba el artículo 28 al Concejo Abierto, dentro de un capítulo titulado «Regímenes Especiales», que reconocía el funcionamiento en Concejo Abierto, de todos los municipios que tradicionalmente dispusieran de tal régimen de gobierno y administración, y además, podían incorporarse aquellos que por razones geográficas, o número de habitantes, la gestión de los intereses municipales lo hiciese aconsejable.

En este último caso, el trámite para tener Concejo Abierto se iniciaría con la petición de la mayoría de vecinos, decisión favorable por mayoría de dos tercios del Ayuntamiento y aprobación por la Comunidad Autónoma.

El gobierno y la administración municipal corresponde a un alcalde y a una Asamblea Vecinal formada por todos los electores. Quedando ajustado su funcionamiento «a los usos, costumbres y tradicionales locales y, en su defecto, a lo establecido en esta Ley y las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local».

Las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio, se recogían en el artículo 43, siendo competentes las Leyes de Régimen Local de las Comunidades Autónomas para su regulación, bajo el criterio de «administración descentralizada de núcleos de población separados». No obstante lo expuesto, podía establecerse el régimen de Concejo Abierto para las entidades en que concurriesen las características del artículo 28.1. b), referidas a la localización geográfica o el número de habitantes.

El Proyecto iba perfilando los aspectos que se elevarían a definitivos en poco tiempo después. Detalle importante fue la determinación fijada en el dictamen de la Ponencia para constituir el Concejo Abierto, en todos los municipios inferiores a 100 habitantes. Iniciados los debates en la Comisión de Administraciones Públicas del Congreso, se pre-

sentaron diversas enmiendas al artículo que hacía referencia al Concejo Abierto, siendo discutidas el 22 de octubre de 1984.

La primera enmienda defendida, que era en realidad una nueva redacción del artículo, proponía la supresión de los apartados 2 y 3 del Proyecto, quedando redactada en los siguientes términos:

«Los municipios que vienen funcionando en Régimen de Concejo Abierto podrán mantenerlo en sus justos términos y los demás podrán adaptarlo con arreglo a la Ley que se dicte, correspondiendo el gobierno y la administración a la asamblea de vecinos y al alcalde, y a la que se entenderán referidas las facultades reservadas al pleno de los municipios regidos por el Ayuntamiento.»

Interpretaba el representante vasco señor Zubía que el resto de la regulación debía ser competencia de la Comunidad Autónoma. En el mismo sentido se manifestaría el señor Gomis de la Minoría Catalana.

El Grupo Popular estaba conforme con la redacción de los apartados 2 y 3, pero mantenía una enmienda del señor Vallina que solicitaba para la creación del Concejo Abierto la mayoría absoluta en lugar de los dos tercios. Igualmente mantenían la necesidad de un informe previo de la Diputación Provincial para la creación del Concejo Abierto ³⁵.

La intervención más extensa fue la presentada por el señor Núñez del Grupo centrista, cuya primitiva sugerencia de 100 habitantes había sido recogida por la Ponencia y que pedía dar mayor realce al tema por la posibilidad de que los propios municipios en régimen de Concejo Abierto «puedan cristalizar, dentro de esa regulación que se va a derivar de esta ley, toda las apetencias autonómicas que puedan pretender respecto del municipio mayor, en cuyo marco geográfico están incluidas».

³⁵ «DSC» Comisiones, núm. 225, 22-10-1984, p. 7057.

No fue admitida ninguna enmienda, quedando aprobado el texto de la Ponencia por 20 votos a favor y 12 abstenciones ³⁶.

Posteriormente, el Proyecto de Ley reguladora de las Bases de Régimen Local pasó a discusión en el Pleno del Congreso, debatiéndose el artículo referente al Concejo Abierto en la sesión del día 15 de noviembre de 1984. Mantendría su postura el diputado catalán y parcialmente el señor Vallina de Coalición Popular, la cual sería aceptada en el sentido de que «el gobierno y la administración municipal corresponden al Ayuntamiento integrado por el alcalde y los concejales, salvo en los casos de Concejo Abierto»; esta última frase era la admitida por el Pleno. Finalmente, puesto a votación el artículo, se aprobó por 165 votos a favor, seis en contra y 89 abstenciones ³⁷.

El siguiente trámite del Proyecto fue su paso al Senado para ser estudiado en la Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial, y ser debatido el articulado referente al Concejo Abierto en sesión plenaria del día 20 de febrero de 1985, que también iniciaba los debates. Tras las enmiendas a la totalidad, rechazadas por 132 votos frente a dos en contra y 48 abstenciones, se discutieron por títulos, correspondiendo al título II, artículos 11 al 30, el último período de la sesión.

El senador Alvarez Cascos Fernández insistió en la necesidad de que en la constitución del Concejo Abierto informase preceptivamente la Diputación Provincial; excepto tal indicación, que no prosperó, no hubo más referencias al tema, siendo aprobado por 132 votos a favor, 28 en contra y una abstención. Al haberse producido modificaciones en el Senado, el Proyecto de Ley pasó a la Comisión Mixta Senado-Congreso que aprobó definitivamente el Proyecto, como Ley 7/1985, de 2 de abril, publicada en el «Boletín Oficial del Estado», núm. 80, de 3 de abril.

³⁶ *Ibidem*, p. 7509.

³⁷ V. «DSC», Pleno núm. 166, 15-11-1984, p. 7493.

CAPITULO XVI ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL CONCEJO ABIERTO DESDE 1985

Después de la prolija exposición que hemos realizado en capítulos anteriores, parece recomendable analizar con cierto detalle todos los preceptos relativos al régimen de Concejo Abierto, comenzando por el artículo 19 referente a la organización, por el que el gobierno y la administración municipal corresponden al Ayuntamiento «salvo en aquellos municipios que funcionen en régimen de Concejo Abierto». En consecuencia, la distinción es tajante: Hay municipios constituidos por Ayuntamientos y por Concejos Abiertos. No hay posibilidad de error ni de confusión. Tal distinción será más complicada en aquellas entidades locales menores que funcionen en régimen de Concejo Abierto sin ser municipios, pero el legislador paulatinamente irá resolviendo el problema ¹.

El Concejo Abierto ha sido considerado como el sistema más auténtico y primario del ejercicio democrático, pero a lo largo de estas páginas hemos visto también su indisoluble vinculación a la autonomía, por lo que el autogobierno municipal, aludido en el principio de autonomía de la Constitución, ha de ser democrático, en el sentido de ser realizado por los propios ciudadanos (Concejo Abierto) o por los representantes de éstos elegidos directamente (Ayuntamientos) o indirectamente (Diputaciones, Cabildos, Consejos Insulares) ².

Conviene recordar que un aspecto primordial de la reserva de Ley a que somete el mandato constitucional del Concejo Abierto, son las competencias en favor del Estado

¹ V. PAREJO ALFONSO, L., *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid, IEAL, 1981, p. 96.

² V. PAREJO ALFONSO, L., *La potestad de autoorganización de la Administración local*, Madrid, «DA», núm. 228, 1991, p. 16.

o de las Comunidades Autónomas, deducidas de los artículos 148 y 149 de la Constitución Española y de los Estatutos de Autonomía, como vimos en el capítulo anterior. Si bien, la legislación básica de la Administración Local está incluida en el régimen jurídico de las Administraciones Públicas, cuya regulación se atribuye por el artículo 149.1.18 al Estado, como interpretó el Tribunal Constitucional en su sentencia de 2 de febrero de 1981, también el Alto Tribunal consideró en reiteradas ocasiones que el Estado no puede suplementar las competencias estatutariamente atribuidas a las Comunidades Autónomas en las Leyes básicas, ni en general en ninguna otra Ley al margen de lo previsto en el artículo 150 de la Constitución Española³; de lo que debe deducirse que el régimen de Concejo Abierto se regula además de por los usos y costumbres, en cuanto a su normativa básica, por lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local, correspondiendo su desarrollo normativo a las Comunidades Autónomas que hubieran asumido esta competencia a través de lo dispuesto en los Estatutos⁴.

El sistema electoral fue modificado por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, que en su título III regula las disposiciones especiales para las elecciones municipales. El artículo 179 prevé el número de concejales en función de los habitantes, determinando cinco ediles para los municipios de hasta 250 habitantes, pero en el apartado siguiente del mismo artículo se hace la salvedad de que no se aplica la escala mencionada en los municipios que funcionan en régimen de Concejo Abierto, ya que en estos municipios los electores eligen directamente el alcalde por el sistema mayoritario.

Respecto a las entidades locales de ámbito territorial inferior al Municipio, según el artículo 199, su régimen electoral será el que establezcan las Leyes de las Comunidades

³ V. COSCULLUELA, L., *La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades autónomas*, Madrid, «RAP», núm. 89, 1979.

⁴ *Ibidem*, *Organización de los Municipios en régimen de Concejo abierto*, en «Jornadas sobre Concejo abierto», Valladolid, Junta de Castilla y León, 1989, p. 63.

Autónomas que las instituyan, respetando lo dispuesto en la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local. En consecuencia, los alcaldes pedáneos son elegidos directamente por los vecinos de cada entidad local por el sistema mayoritario, mediante la presentación de candidatos por los partidos, federaciones, etc.

En el caso de que estuviese establecido el régimen de Concejo Abierto en la entidad local, el alcalde pedáneo se elegirá en los términos citados anteriormente que corresponden a lo previsto en el artículo 199.2. Observamos la diferencia respecto a la presentación de candidatos a alcalde, pues mientras en los municipios cualquier vecino puede presentarse a la elección, en el caso de las entidades inferiores al Municipio requiere el aval de los partidos, coaliciones, etc.

El concepto de participación ciudadana tiene en el Concejo Abierto su significado más amplio al intervenir todos los electores en el gobierno y administración de la Comunidad local. Este principio se relaciona íntimamente con el de la autoorganización, ya que según PAREJO, los entes locales gozan de una habilitación genérica para definir las formas, los medios y los procedimientos de participación, a ejercitar justamente en actuación de la potestad de autoorganización, sin otro límite que el no menoscabo de las facultades de decisión propios de los órganos representativos regulados por Ley, es decir, del principio de autoadministración articulada sobre el principio de democracia representativa y no directa, de lo que PAREJO exceptúa, referido a las instancias municipales, a los supuestos de autogobierno en Concejo Abierto, aunque reconoce que «tales supuestos no constituyen propiamente una excepción, toda vez que en tales Concejos no hay necesidad de articulación de formas peculiares y complementarias de participación en la medida en que ésta es plena y se cumple a través del órgano máximo colegiado de la Corporación»⁵.

⁵ V. PAREJO ALFONSO, L., *La potestad...*, op. cit., p. 29.

A) Organización y funcionamiento del Concejo Abierto

El Proyecto convertido en Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985, contenía los preceptos del Concejo Abierto en el título segundo, capítulo IV «Regímenes Especiales», artículo 29. En el epígrafe *a)* se determina que funcionan en régimen de Concejo Abierto:

«Los Municipios con menos de cien habitantes y aquellos que tradicionalmente cuenten con este singular régimen de gobierno y administración.»

a) LOS MUNICIPIOS DE CONCEJO ABIERTO

La Ley reconocía el sistema en aquellos municipios que lo tuviesen anteriormente de acuerdo con la costumbre y la tradición e incorporaba a idéntico sistema a los menores de 100 habitantes, reflejando intentos anteriores, apuntados en los proyectos de fines del siglo XIX, principios del actual y recogido en el Estatuto municipal, que fijaba su techo en 1.000 habitantes, o en la Ley Republicana de 1935 que lo cifraba en 500.

Para los casos que en el momento de promulgarse la Ley se encontrasen regidos por el sistema de Ayuntamientos, situación que concurría en la mayoría de los inferiores de 100 habitantes, la disposición transitoria cuarta, remitía a la celebración de las siguientes elecciones municipales (1987), la entrada en vigor del funcionamiento del Concejo Abierto, pues no podemos olvidar que éste es un sistema de organización alternativo al del Ayuntamiento cuando se aplica a los municipios ⁶.

Si bien ha existido un acuerdo generalizado para mantener el Concejo Abierto en aquellos municipios que lo realizasen tradicionalmente, o en las aldeas, pueblos, etc., aunque no fuesen municipios, no ha existido la misma aceptación unánime con la decisión del legislador de im-

⁶ *Ibidem*, p. 60.

plantarlo en todos los municipios menores de 100 habitantes, han surgido dudas sobre la bondad del sistema en tales casos y, sobre todo, de las dificultades de adaptación para los pueblos, autoridades y funcionarios habituados al sistema de Ayuntamiento ⁷. Existió, sin duda, un proceso normalizador y de racionalización en los pequeños municipios que justificó con creces la medida y pese a las dificultades sería conveniente que en la legislación complementaria emanada de las Comunidades Autónomas se corrigiesen algunos defectos procedimentales de la actuación del Concejo Abierto.

Pero no se reduce el Concejo Abierto a los municipios menores de 100 habitantes y a los que tradicionalmente lo realizasen, el sistema se amplía para:

«Aquellos otros en los que su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales y otras circunstancias lo hagan aconsejable.»

Estos casos pueden acceder al régimen de Concejo Abierto, siempre que reúnan una serie de requisitos como: petición de la mayoría de los vecinos, decisión favorable por mayoría de los dos tercios del Ayuntamiento y aprobación por la Comunidad Autónoma.

b) EL ALCALDE Y LA ASAMBLEA VECINAL

Las dos piezas claves del entramado legal del Concejo Abierto lo componen el alcalde y la Asamblea Vecinal. La Asamblea o Concejo está formado por todos los electores del Municipio, los cuales, de acuerdo con la Ley de Régimen Electoral General de 19 de junio de 1985, eligen directamente al alcalde por el sistema mayoritario (art. 179.2). También ha sido objeto de atención este precepto, pues una cosa son los habitantes inscritos en el censo de población, que pueden estar transitoriamente fuera del Municipio, cosa muy frecuente en estos casos dados los problemas migrato-

⁷ *Ibidem*, p. 65.

rios, y otra los que realmente se encuentran presentes y que figuran en el padrón municipal de habitantes. La Ley es clara y se refiere al censo.

Las figuras antes citadas supone encontrarnos con los dos órganos de gobierno y administración del Municipio: Asamblea Vecinal, en la que todos los ciudadanos con derecho a voto pueden intervenir, considerándose concejales y el alcalde elegido democráticamente por un procedimiento directo. Esta forma de gobierno por democracia directa no supone un sistema asambleario puro, dada la existencia del alcalde y las amplias atribuciones que le otorga la Ley de Régimen Local, pero es indudable que no se trata de la simple sustitución del Pleno del Ayuntamiento por otro órgano, la Asamblea Vecinal, sino que nos encontramos con un régimen organizativo distinto que implica la adopción de un sistema de democracia participativa directa, alternativo a la democracia representativa ⁸.

La articulación amplia del Concejo Abierto se hace por medio del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 28 de noviembre de 1987. Establece el Concejo Abierto en su artículo segundo como forma de gobierno y administración municipal, funciones ejercidas por la Asamblea Vecinal y el alcalde. Para la organización del Municipio en Concejo Abierto, dispone el artículo 54.1 que las atribuciones de la Asamblea y del alcalde

«se regirán por los usos, costumbres y tradiciones locales y, en su defecto, por la Ley 7/1985, por las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local y por las normas de las secciones segunda y cuarta de este capítulo».

O sea, todas las especificaciones referentes al alcalde y al Pleno de los Ayuntamientos, donde se detallan los procedimientos de su actuación, sus competencias y obligaciones.

⁸ *Ibidem*, Organización y Régimen Jurídico de las Entidades locales. La Función Pública Local, en «Organización territorial del Estado», Madrid, IEF, 1984, volumen I, p. 129.

Según el apartado 2 del referido artículo 154, el alcalde podrá designar tenientes de alcalde, hasta un máximo de tres entre los electores del Municipio, los cuales tendrán las mismas funciones que sus homónimos de los ayuntamientos.

Las normas de funcionamiento de las Asambleas Vecinales en régimen de Concejo Abierto están previstas en el artículo 111, que en principio prevé su ajuste a los usos, costumbres y tradiciones locales, a la Ley 7, a las de las Comunidades Autónomas y al capítulo I del título IV, referente al funcionamiento del Pleno, donde se determinan y regulan los requisitos para la celebración de las sesiones, los debates, las votaciones, el control por el Pleno de la actuación de los demás órganos (el alcalde, en este caso) y de las actas. El párrafo segundo dice textualmente:

«Las Asambleas Vecinales se reunirán donde lo tengan por costumbre, celebrarán sesión ordinaria como mínimo una vez al trimestre un día festivo, y serán convocadas a toque de campana, por pregón, por anuncio o por cualquier otro medio de uso tradicional en el lugar.»

Para que la Asamblea sea válida tiene que asistir una tercera parte de los vecinos presentes o representados que a ello tengan derecho, no pudiendo nunca los presentes ser menos de tres. En la Asamblea deberán permanecer siempre el presidente y el secretario o quienes legalmente les sustituyan, y los acuerdos tendrán que tomarse por mayoría.

La cuestión de los representados plantea una perspectiva nueva, pues no olvidemos que en los pequeños municipios hay vecinos ausentes que vuelven a sus casas en épocas concretas, unos con más frecuencia que otros. (Recordemos a estos efectos la indicación que hacíamos referente a los inscritos en el censo o los que figuraban en el padrón.) El caso es que se ha tratado de resolver el problema regulando la representación de los vecinos, la cual pueden otorgarse para cada sesión o con carácter permanente pero siempre en favor del vecino perteneciente a la Asamblea Vecinal. La representación habrá que acreditarla mediante documento

público o privado, con firma notarialmente legitimada o poder otorgado ante el secretario de la entidad local. Esta fórmula, que no permite que ningún vecino asuma la representación de más de un tercio de la Asamblea Vecinal, ha tratado de resolver la situación de aquellos vecinos que están ausentes temporalmente de sus lugares de origen y retornan en períodos fijos, veranos, vacaciones, etc., y no han querido perder sus derechos vecinales, siguiendo empadronado en el pueblo. Las causas de ausencias son de lo más variado, desde la emigración, al trabajo en la capital o la residencia temporal en la misma.

Las sesiones extraordinarias y las extraordinarias de carácter urgente, además de lo que dispongan los usos y costumbres locales y, en su caso, la legislación autonómica, se regulan por vía supletoria por lo dispuesto en los artículos 78 y 79 y siguientes del ROF. Cuando la sesión extraordinaria se convoque a petición de los miembros del Municipio deberá estar suscrita, al menos, por la cuarta parte de ellos. Para el desarrollo de estas sesiones se exige un *quorum* especial, pues lo justifican la importancia de los asuntos a dilucidar, que pueden ser desde la aprobación de los presupuestos hasta la disposición y gravamen de bienes inmuebles, pasando por el establecimiento de mancomunidades, consorcios y convenios con otras entidades locales, etcétera ⁹.

c) EL NÚMERO DE MUNICIPIOS DE CONCEJO ABIERTO

Existen pocos datos sobre el funcionamiento del Concejo Abierto, realmente no se conoce con exactitud el número de municipios que tradicionalmente lo realizaban. Por tanto, nos hemos impuesto la tarea de indagar sobre la cuestión

⁹ V. DIEZ GONZÁLEZ, F. A., *Funcionamiento de los Municipios y Entidades de Concejo abierto*, en «Jornadas sobre Concejo abierto», Valladolid, Junta de Castilla y León, 1989, p. 86. Donde el autor en 12 epígrafes da las normas mínimas de funcionamiento de los Concejos abiertos, tanto de municipios como de Entidades locales infraterritoriales, remitiendo a los usos y costumbres y adaptando a la legislación vigente (Ley 7 y ROF).



y disponer de un conocimiento puntual del tema. Realmente sólo podemos afirmar que se celebra en 672 municipios españoles menores de 100 habitantes desde julio de 1987 y en 797 según el censo de 1991, aunque la cifra no se modificará hasta las elecciones municipales de 1995. Su distribución por Comunidades Autónomas es como sigue:

Municipios españoles menores de 100 habitantes

Comunidad Autónoma	Municipios		Habitantes	
	1986	1991	1986	1991
Andalucía	1	1	61	58
Aragón	110	115	6.686	6.699
Cantabria	1	1	91	78
Castilla y León	280	363	17.943	23.714
Castilla-La Mancha	147	173	8.117	9.918
Cataluña	35	33	2.149	2.125
Extremadura	1	1	29	29
Madrid	11	12	755	827
Navarra	23	29	1.592	2.007
País Vasco	2	3	174	271
Rioja	42	45	2.037	2.192
Valencia	19	21	1.094	1.277
TOTAL.....	672	797	40.728	49.195 ¹⁰

Por razones de oportunidad vamos a fijar nuestra atención momentáneamente en el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que según los datos tenía 2.248 municipios, el 27,88 por ciento del total nacional, por lo que es la Comunidad Autónoma con mayor número de municipios, aunque sus habitantes por kilómetro cuadrado (27,60) son superados por todas las demás, excepto Aragón (25,49), Extremadura (26,16) y Castilla-La Mancha (21,01). Respecto a los municipios menores de 100 habitantes alcanza el porcentaje más elevado, 41,66 por ciento del total nacional.

¹⁰ Utilizamos los datos oficiales del Padrón de 1986 y del Censo de 1991.

Si bien es verdad que la provincia de Guadalajara con 142 municipios menores de 100 habitantes encabeza la relación, las provincias de Castilla y León tienen una importante muestra, cuya distribución provincial es como sigue:

<i>Provincias</i>	<i>1986</i>	<i>1991</i>
	<i>Municipios</i>	<i>Municipios</i>
Avila	19	31
Burgos	97	131
Palencia	20	38
Salamanca	19	37
Segovia	37	59
Soria	64	80
Valladolid	22	40
Zamora	2	5
León	—	2

La provincia de León sólo tiene dos municipios menores de 100 habitantes, pero como veremos es la que dispone del mayor número de entidades de ámbito territorial inferior al Municipio, por el contrario en Burgos es donde existen más municipios que legalmente funcionan en régimen de Concejo Abierto.

Las cifras en los municipios inferiores a 100 habitantes no resultan excesivamente significativas al referirse al total nacional, aunque se acerca al 10 por ciento de los municipios españoles y su población es ligeramente superior al 1 por mil. El hecho de que sus presupuestos y patrimonios no estén suficientemente cuantificados es causa de preocupación por el desconocimiento de una situación que afecta a la organización territorial y económica del Estado y que requiere remedios urgentes.

d) ENTIDADES DE ÁMBITO TERRITORIAL INFERIOR AL MUNICIPIO

Pero el régimen de Concejo Abierto, como sabemos, no acaba en los municipios menores de 100 habitantes, pues

donde tiene su mayor actividad es, sin duda, en las aldeas y los pueblos inferiores al Municipio, sistema por el que se han regido desde tiempos inmemoriales, como hemos visto al hacer la revisión histórica del tema.

Estas instituciones territoriales obtienen por primera vez reconocimiento legal en el Estatuto Municipal de 1924, confirmado en la Ley Republicana de 1935 y en la Ley de Régimen Local de 1955, bajo la denominación de Entidades Locales Menores. La nueva legislación democrática utiliza por primera vez en la Ley 7/1985 el término: Entidades de ámbito territorial inferior al municipal.

Esta misma norma ha cambiado sustancialmente la consideración de estas entidades, ya que además de administrar su propio patrimonio y poco más como hacían hasta 1985, en lo sucesivo pueden intervenir en la gestión y ejecución de los servicios de la competencia municipal, siendo posible una presencia proporcionada de las mismas en las decisiones municipales, en función del desarrollo legislativo que hagan las Comunidades Autónomas de la Ley de Bases en esta materia.

Las entidades podrán estar gobernadas por un órgano unipersonal ejecutivo de elección directa y un órgano colegiado de control, que no podrá ser inferior a dos ni superior al tercio del número de concejales. Su designación se hace en proporción al resultado de las elecciones para concejales en la sección para la elección del órgano unipersonal.

El otro procedimiento previsto en la Ley 7/1985 para el gobierno de las entidades es el del Concejo Abierto, en los términos análogos a los vistos para los municipios menores de 100 habitantes. Pero no hay que olvidar que también dispone el artículo 45 que las «Leyes de las CC.AA. sobre régimen local regularán las Entidades de ámbito territorial inferior al municipio, para la administración descentralizada de núcleos de población separados». Finalmente, este artículo contiene una regla sobre funcionamiento: Los acuerdos sobre disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa, deberán ser ratificados por el Ayuntamiento ¹¹.

¹¹ V. SÁNCHEZ SANTIAGO, L., *El sistema del Concejo abierto en las Enti-*

En principio una visión superficial del asunto a personas poco conocedoras del tema puede llevarlas a confusión, ya que no es posible pensar en una sociedad urbana de fines del siglo xx, con criterios rurales propios de tiempos pasados. Pero, sin duda, un factor como el de la dispersión de la población, unido a la propiedad minifundista de la tierra o una preservación de los bienes comunales han producido el fenómeno contrario: existen provincias con elevado número de pueblos y aldeas que constituyen las entidades territoriales inferiores al Municipio y en muchas de ellas, en número indeterminado, se practica el Concejo Abierto como régimen de gobierno. Su distribución por Comunidades Autónomas es como sigue:

Entidades territoriales inferiores al Municipio

C.C.A.A.	Registro EE.LL.			SGCAL	
	N. ent.	Hab.	CA	N. ent.	Diferencia
Andalucía	20	26.375	—	31	+ 11
Aragón	43	4.080	5	30	— 4
Asturias	22	9.140	7	34	+ 14
Baleares	—	—	—	1	+ 1
Canarias	—	—	—	—	—
Cantabria	388	117.204	59	534	+166
Castilla-León	2.214	350.741	346	2.247	+ 33
Castilla-La Mancha ..	28	6.358	1	33	+ 5
Cataluña	57	14.854	2	62	+ 5
Extremadura	13	13.813	—	14	+ 1
Galicia	9	9.781	—	9	—
Madrid	1	207	—	2	+ 1
Murcia	—	—	—	—	—
Navarra	297	48.094	—	383	+ 86
País Vasco	279	24.076	250	328	+ 49
La Rioja	2	130	1	3	+ 1
Valencia	1	1.028	—	4	+ 3
TOTAL NACIONAL	3.374	625.881	671	3.724	+350 ¹²

dades de ámbito territorial inferior al Municipal, en «Jornadas sobre el Concejo abierto», Valladolid, 1989, pp. 47 y ss.

¹² Fuentes: Las tres primeras columnas (registro de EE.LL.) están recogidas del Ministerio para las Administraciones Públicas, *Entidades*

Al analizar el cuadro anterior, vemos que existe una cierta diferencia respecto a los datos del Registro de Entidades Locales de 1989 y los facilitados por la Subdirección General de Cooperación con la Administración Local actualizados a mayo de 1993; no perdamos de vista tampoco que el primero es un registro donde las entidades deben cumplir un trámite, mientras que los segundos son datos que se indagan y se practica un seguimiento desde hace diez años.

Los datos finales del Registro y la SDCAL, son importantes para conocer el número de entidades territoriales inframunicipales (entre los primeros figura el dato de los que funcionan en Concejo Abierto: 671, de los que 346 corresponden a Castilla y León y 250 a Alava). Sin embargo, al comentar el dato con el subdirector de Cooperación con la Administración Local apunta la posibilidad de que muchas entidades que a la pregunta ¿Régimen de Funcionamiento? respondieron CO (Común), por considerar que el Concejo Abierto era el común para ellos. De cualquier forma no parece un dato muy fiable, pues precisamente en estos lugares es donde existe el convencimiento de que un amplio número de entidades se rigen por la Asamblea Vecinal. Por lo que el esfuerzo realizado, tanto por los responsables del Registro de Entidades Locales, como por la subdirección de Cooperación con la Administración Local son altamente estimables, pues han aclarado un panorama realmente confuso. Como autor debo agradecer a ambos organismos su ayuda y facilidades para disponer de la información, principalmente al ilustre municipalista Luis Fernando Velasco Murias, titular de dicha Subdirección.

En cuanto a la población, casi alcanza el 2 por ciento del total nacional, aunque la mayor aportación corresponde

locales de España (Datos del Registro de Entidades Locales cerrado a 20 de mayo de 1989), Madrid, 1989, 391 pp. En la columna SGCAL se recogen los datos a 31 de mayo de 1993 facilitados por la Subdirección General de Cooperación con la Administración Local. Elaboración propia.

a Castilla y León, por lo que vamos a desarrollar provincialmente el mismo cuadro:

Entidades territoriales inferiores al Municipio (Castilla y León)

Provincia	Registro EELL.			SGCAL	
	N. ent.	Hab.	CA	N. ent.	Diferencia
Avila	3	992	—	2	— 1
Burgos	649	35.238	117	651	+ 2
León	1.242	284.658	191	1.250	+ 8
Palencia	224	19.756	36	232	+ 8
Salamanca	14	2.207	—	19	+ 5
Segovia	11	2.091	—	13	+ 2
Soria	51	1.952	2	58	+ 7
Valladolid	8	1.442	—	9	+ 1
Zamora	12	2.405	—	13	+ 1
TOTAL REGIONAL	2.214	350.741	—	2.247	+33 ¹³

Los datos reflejados anteriormente son verdaderamente graves, pues se acercan al 10 por ciento del total regional para Castilla y León, y en una provincia como la de León, con poco más de 500.000 habitantes, resulta que viven en entidades territoriales inferiores al Municipio, prácticamente, el 36 por ciento de su población. A estos factores debemos añadir la ausencia de información económica, presupuestos, patrimonio, bienes, etc., con lo que tenemos una parte considerable del territorio nacional sin datos adecuados para hacer frente a cualquier intento de planificación o proyecto de carácter regional. Si tal situación es grave respecto al conjunto provincial de Castilla y León, la misma se agudiza en la provincia de León.

El artículo 45.1 de las tantas veces citada Ley 7/1985, de 2 de abril, se refiere a los núcleos de población separados que las Comunidades Autónomas pueden regular y

¹³ Fuentes: *Ibidem*, elaboración propia.

constituir en entidades de ámbito territorial inferior al Municipio, para su administración descentralizada. Los datos que al respecto facilita el Ministerio para las Administraciones Públicas en abril de 1987 completan este cuadro distorsionador del que en principio sólo conocemos el número de entidades, subdivididas en: aldeas, caseríos, parroquias en el caso de Galicia y Asturias, lugares, anteiglesias en el País Vasco y otras que ofrecemos seguidamente por Comunidades Autónomas:

Núcleos de población separados

Comunidad Autónoma	Número
Andalucía	2.383
Aragón	1.204
Asturias	6.825
Baleares	201
Canarias	1.095
Cantabria	942
Castilla y León	4.517
Castilla-La Mancha	600
Cataluña	2.972
Extremadura	369
Galicia	33.083
Madrid	283
Murcia	1.149
Navarra	790
País Vasco	1.022
Rioja, La	94
Valencia	1.039
TOTAL	58.768 ¹⁴

De estos núcleos de población separados se carece de cualquier información sobre aquellos que pueden funcionar en régimen de Concejo Abierto, sus datos económicos y

¹⁴ Fuente: Ministerio para las Administraciones Públicas, Datos de 6 de abril de 1987, facilitados por la SGCAL. Elaboración propia.

hasta su número de habitantes. ¿Habrá en la España rural un número de entidades, rigiéndose por el sistema de Concejo Abierto, mayor del que pensamos? ¿Cómo elaboran sus presupuestos? ¿Se podrá hacer algún día un inventario de su patrimonio? Son preguntas que quedan en el aire, esperando una contestación que hoy no se puede dar y que desde luego a la vista de las proporciones del asunto exige una pronta solución. A ello nos vamos a dedicar en el futuro, contando con la colaboración y ayuda de todos los interesados en resolver este verdadero agujero negro de nuestra organización territorial. Creemos que las Diputaciones Provinciales van a desempeñar aquí un fundamental papel, tanto en la ayuda para conocer y estimar el problema a fondo, como en cooperar a su resolución, por ser ellas las primeras implicadas y llamadas a hacerlo.

Para concluir ofrecemos el cuadro de los núcleos de población separados correspondiente a Castilla y León por resultar de interés para el estudio que aquí realizamos:

**Núcleos de población separados
(Castilla y León)**

Provincia	Aldeas	Caseríos	Otras	Total
Avila	16	16	334	366
Burgos	14	22	701	737
León	116	3	1.139	1.258
Palencia	7	10	267	284
Salamanca	44	268	567	879
Segovia	—	—	16	16
Soria	31	3	371	405
Valladolid	14	29	88	131
Zamora	1	2	438	441
TOTAL	243	353	3.921	4.517 ¹⁵

¹⁵ *Ibidem*. Elaboración propia.

B) La necesidad de una Ordenanza general de gobierno y Administración Local del Concejo

En múltiples ocasiones hemos comprobado la necesidad de una norma que complete el andamiaje legal sobre el que se asienta el Concejo Abierto. Así se puso de manifiesto en las dos ediciones que se celebraron sobre el Concejo Abierto, la primera en Burgos en 1987 y la segunda en Valladolid en 1990. Idéntico acuerdo se dedujo del encuentro, *El Municipio moderno y la Participación social*, que tuvo lugar en Caracas en 1989 ¹⁶. En cuanto a los autores, DIEZ GONZÁLEZ entre los españoles y Armando RODRÍGUEZ, venezolano, se han destacado por su defensa. Nosotros hemos titulado este epígrafe siguiendo la rúbrica de DIEZ GONZÁLEZ en las Jornadas de Burgos ¹⁷, aunque en lo sucesivo la denominemos Ordenanza del Concejo.

No hace falta argumentar la importancia histórica de las Ordenanzas en los antiguos Concejos, ya señaladas en anteriores capítulos. Estas Ordenanzas, timón de pueblos, consuetudines, etc., ya vimos que han prolongado su eficacia prácticamente hasta el siglo actual, renovándose e incorporando adiciones que recogían demandas de la actividad económica, social y administrativa de los pueblos y aldeas. Pero no podemos ignorar las mutaciones en las formas de vida de esas comunidades locales, que han afectado no sólo a los hábitos y comportamientos, sino incluso a las relaciones vecinales.

Por otro lado, no podemos perder de vista el papel primordial que la legislación de régimen local concede y reconoce al Derecho consuetudinario municipal, basado en los usos, costumbres y tradiciones de los municipios y entidades que se rigen por el sistema de democracia directa; por tanto, parece muy oportuno que teniendo presente estas cuestiones, se trate de compaginar las necesidades y servicios precisos para atender al gobierno de la comunidad y el

¹⁶ V. *Seminario internacional. El Municipio moderno y la participación social*, Caracas, Fundación Prohombre, 1989, 251 pp.

¹⁷ V. DIEZ GONZÁLEZ, F., *Funcionamiento II*, op. cit., pp. 40 y ss.

reconocimiento de las peculiaridades locales que la afectan y para hacerlo efectivo, parece lo más recomendable dotar a estos municipios y entidades de una Ordenanza general.

Sin embargo, cuando hablamos del concepto de generalidad no estamos pensando en la redacción de un modelo único de ordenanza-tipo para todos los municipios y entidades que se rigen en Concejo Abierto y redactada desde un despacho centralizado. Nada más lejos de nuestro pensamiento, pues tal operación supondría en primer lugar una quiebra del principio de autonomía y en segundo lugar una enorme contradicción con los usos, costumbres y tradiciones de cada sitio, pues el intento unitario y normalizador entraría en pugna con las peculiaridades de cada lugar.

En consecuencia, la Ordenanza del Concejo Abierto debería contener dos partes muy claras y separadas. Por un lado, la aplicación de las disposiciones generales y obligatorias para la totalidad de las entidades, y por otro, que constituya lo que es realmente la Ordenanza general, podría comprender los usos, costumbres y tradiciones que sigan siendo objeto de incumplimiento, tanto de antiguas raíces como actualizadas o renovadas, formando el conjunto de normas que definiesen la identidad peculiar de cada comunidad local.

Según indica DÍEZ GONZÁLEZ, ahí deberían incluirse factores como: características de la población y del término (actividad y modo de vida, extensión, límites, fauna, flora, economía, etc.); relaciones asociativas con otras instituciones (mancomunidades, concordias, convenios o comarcas); tipología (histórico-monumental, turístico, litoral, montaña, naturaleza, etc.); relación de bienes detallada con exhaustividad, gestión de servicios; estatuto del vecino, sus obligaciones, participación vecinal, cementerios, mercados, ferias, fiestas, deportes, conmemoraciones, regímenes peculiares de imposición, recursos, hacienda, recaudación, etcétera ¹⁸.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 92-93.

C) La democracia directa en el desarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas

a) NAVARRA

El régimen local de Navarra ha constituido una de las peculiaridades más interesantes, rompiendo la perspectiva unitaria, que ya hemos visto; en síntesis, su discurso histórico gravitó sobre la administración local española durante los siglos XIX y XX, en el que se cuentan, desde normas enmarcadas cronológicamente en el Antiguo Régimen, aunque compatibles con la legislación moderna (Ley LX de las Cortes de Navarra de 1817 y 1818), la Ley Paccionada de 1841, o el Reglamento para la Administración Municipal de Navarra de 1928, etc. El caso es que con la entrada en vigor de la Constitución Española y su disposición adicional primera se consagró el reconocimiento y respeto constitucional a los derechos históricos de los territorios forales, entre ellos Navarra. La actualización de dicho régimen se remitía al marco legal de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, supuso la fórmula actualizadora, pero también contenía, como vimos, competencias de régimen local, entre ellas las de mantener o suprimir previsiones del pasado, como las de la Ley LX citada, en la que se determinaba el número de habitantes, por debajo del cual funcionará el Consejo Abierto ¹⁹.

Una muestra de esta pervivencia la encontramos en la Ley Foral 31/1983, de 13 de octubre, sobre constitución de los Concejos Abiertos y elección y constitución de las Juntas de Oncena, Quincena y Veintena, remitiendo las primeras a las normas aprobadas por el Parlamento de Navarra en el Acuerdo de 4 de julio de 1979, que suspendió las funciones de las Juntas de los Ayuntamientos y aprobó las normas para la renovación de los Concejos, disponiendo que en

¹⁹ V. LOPERENA ROTA, D., *Derecho histórico y Régimen Local en Navarra*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 1988, p. 273.

aquellos que el número de residentes no excediese de 250, regiría el Concejo Abierto.

En la legislación posterior, al Concejo Abierto se le considera como el órgano encargado del gobierno y de la administración concejil y en su composición se incluyen todos los residentes en la localidad mayores de edad, inscritos en el padrón municipal.

La vecindad es una cualidad de gran importancia en el Derecho consuetudinario de los municipios situados al norte de España y en Navarra con su riquísimo Derecho foral no podía pasar desapercibida tal especificación, manifestada en los requisitos previstos para tener el derecho de formar parte del Concejo Abierto, según reguló el Decreto Foral 40/1983, de 20 de octubre, y que comprende tres apartados:

- 1) Residir en la localidad, por vivir habitualmente en ella ²⁰.
- 2) Tener cumplidos dieciocho años y hallarse en el uso de los derechos civiles y políticos.
- 3) Estar inscrito como residente en el padrón municipal de habitantes.

El Decreto Foral 40/1983, de 20 de octubre, reguló los detalles de la organización y funcionamiento del Concejo Abierto en Navarra, dando respuesta por esta vía legal a la situación que *de facto* se producía en aquella comunidad. Aunque en este punto debemos plantearnos la cuestión de la vigencia sobre las previsiones del funcionamiento del Concejo Abierto en los municipios menores de 250 habitantes, cifra recogida desde 1928 y que en opinión de Tomás de la QUADRA SALCEDO continúa en vigor, «pues ni la LORAFNA ni la Ley de Bases de Régimen Local la han de-

²⁰ El Decreto Foral 40/1983, establece que vive actualmente en la localidad quien resida efectivamente en ella durante más de seis meses al año, sin perjuicio de las ausencias circunstanciales derivadas del cumplimiento del servicio militar, estudios, sometimiento a tratamiento médico, reclusión en cárceles y otros análogos.

rogado. La primera por no haber establecido regulaciones materiales en materia local que pudieran dar lugar a efectos derogatorios y la segunda, porque aunque fija el número de 100 habitantes para los municipios en régimen de Concejo abierto, respeta expresamente a los municipios «que tradicionalmente cuenten con ese singular régimen de gobierno y administración». La cuestión para el profesor QUADRA SALCEDO es quién podría modificarla, inclinándose por la Comunidad Foral en virtud de las facultades que recibe del artículo 46.1.b), de la LORAFNA ²¹.

Volviendo al Decreto Foral 40/1983, se prevé el procedimiento de elección del presidente y vicepresidente del Concejo Abierto, mediante votación directa y secreta de los vecinos reunidos en asamblea, especificando sus facultades, idénticas a las de los presidentes de las Juntas que comprendían la normativa foral y supletoriamente las que le concedía la legislación común ²².

El carácter especial y peculiar que la organización de los municipios tiene en Navarra desde 1841, no podía ser ignorado por la Ley 7/1985, que en su disposición adicional tercera preveía que dicha Ley «regirá en Navarra en lo que no se oponga al régimen que para su Administración local establece el artículo 46 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra», por lo que la normativa estatal que regía en Navarra en materia de administración local se entendería «modificada por las disposiciones contenidas en la presente Ley».

A partir de ese momento era precisa la promulgación de una Ley que regulase el régimen de los municipios navarros, ofreciéndose tempranamente un Anteproyecto de Ley Foral de Administración Local, elaborado por el Departamento

²¹ V. QUADRA SALCEDO, T. de la, *Derecho histórico y Régimen Local en Navarra*, en «Derecho Público Foral de Navarra», Madrid, Civitas, 1991, p. 640.

²² V. ENERIZ OLAECHEA, F. J., *Elección y organización de las entidades locales en Navarra*, en «La Administración local en Navarra», Pamplona, Aranzadi, 1987, p. 151.

de Interior y Administración Local del Gobierno de Navarra, a fines de 1986 ²³.

Superadas las dificultades se promulgó la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Régimen de Administración Local, que consideraba a los municipios como las entidades locales básicas en que se organizaba territorialmente Navarra, teniendo también consideración de entes locales los distritos administrativos y los Concejos, las Comunidades de las Bardenas Reales, el Valle de Aézcoa, la Mancomunidad del Valle del Roncal, la Universidad del Valle de Salazar y las Mancomunidades ²⁴.

a') *Municipios*

La Ley dispone que funcionarán en régimen de Concejo Abierto los municipios con población de derecho inferior a 100 habitantes, número generalizado y que ha puesto fin a las divergencias sobre el asunto visto anteriormente. En este punto contenía una derogación expresa del Reglamento para la Administración Municipal de Navarra de 3 de febrero de 1928 y las Normas de Juntas de Oncena, Quincena y Veintena de 4 de julio de 1979 y la Ley Foral 31/1983, de 13 de octubre, sobre constitución de los Concejos Abiertos y elección y constitución de las Juntas de Oncena, Quincena y Veintena.

Con esta disposición derogatoria se cumplía lo previsto por QUADRA SALCEDO ²⁵, pero también quedaba abierta la posibilidad de que mantuviesen el régimen de Concejo Abierto aquellos municipios que tradicionalmente lo realizasen. Incluso la Ley Foral reconocía la misma posibilidad a aquellos otros municipios «que por motivos geográficos de

²³ Se publicó en el núm. 27 de enero de 1987 de la «Revista Concejo», editada por la Federación Navarra de Municipios y Concejos.

²⁴ V. BERMEJO GRADE, M., *La Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra: Tramitación parlamentaria, consideraciones generales y valoración sobre su naturaleza de Ley Foral de mayoría absoluta*, Pamplona, «Revista Jurídica de Navarra», núm. 10, 1991, pp. 33-62.

²⁵ V. QUADRA SALCEDO, T. de la, *Derecho...*, op. cit., p. 640.

mejora de gestión de los intereses municipales u otras circunstancias municipales lo hagan aconsejable». En estos casos se requiere la petición mayoritaria de los vecinos, la decisión favorable del Ayuntamiento por mayoría de dos tercios y la aprobación definitiva del Gobierno de Navarra.

La elección del alcalde se remite a las determinaciones de la legislación electoral y se atribuye el gobierno y la administración del Municipio a dicha autoridad y a la Asamblea Vecinal integrada por todos los electores.

Los usos, costumbres o tradiciones locales constituyen las pautas de funcionamiento de los municipios de régimen de Concejo Abierto y, en su defecto, se observarán las siguientes reglas: corresponderá al alcalde la representación del Municipio y las atribuciones que en los Ayuntamientos corresponden también a la primera autoridad. Esta podrá designar una comisión formada por un mínimo de dos y un máximo de cuatro vocales entre los miembros de la Asamblea, que le asistirán, por orden de designación, en caso de ausencia o enfermedad. Respecto a la Asamblea Vecinal le corresponden las atribuciones que los ayuntamientos tienen encomendadas al Pleno y con carácter supletorio «resultará de aplicación a la Asamblea vecinal el régimen de funcionamiento establecido para el pleno del ayuntamiento por la legislación de régimen local».

b') *Los Concejos*

Los Concejos forman parte de las entidades locales navarras, se encuentran enclavados en un término municipal y tienen población y ámbito territorial, inferior al del Municipio. Disponen de bienes propios y personalidad jurídica para la gestión y administración de sus intereses y en el ámbito de las competencias atribuidas por las Leyes tienen las potestades y prerrogativas reconocidas a los municipios. El requisito para constituir la entidad local concejil viene determinada por un número de habitantes de derecho superior a 15 y que ha de estar compuesta, al menos, por tres unidades familiares.

Su gobierno y administración se realizará por medio de un presidente y alternativamente por una Junta o por Concejo Abierto, quedando reservada la constitución de éste en los Concejos con una población de derecho comprendida entre los 16 y 50 habitantes. Como en el caso de los municipios, el Concejo Abierto estará formado por todos los residentes en el Concejo que se hallen inscritos con el carácter de vecinos en el padrón municipal. También el presidente podrá designar un miembro de la Asamblea para sustituirle en caso de ausencia o enfermedad. Respecto a la administración del Concejo y el ejercicio de las competencias el presidente tendrá las mismas atribuciones que la Ley confiere a los alcaldes.

Al presidente y Asamblea de Vecinos, como órganos de gestión y administración de los Concejos, les corresponden las competencias relativas a: administración y conservación de su patrimonio; conservación, mantenimiento y vigilancia de los caminos rurales de su término y de los demás bienes de uso y de servicio público de interés exclusivo del Concejo, otorgamiento de licencias, limpieza viaria, alumbrado público, conservación de cementerios, archivo concejil, fiestas locales, ejecución de obras, y el resto de las competencias que el Municipio o el Gobierno de Navarra les delegue.

Respecto al funcionamiento de los Concejos en régimen de Concejo Abierto, se aplicará lo establecido para las Asambleas Vecinales de los municipios. Las Juntas o los Concejos Abiertos habilitarán a uno de sus miembros como secretario y a otro como tesorero, pudiendo removerles libremente.

c') *Una consideración sobre las elecciones locales de 1991 en los Concejos navarros*

El Decreto Foral 123/1991, de 1 de abril, convocó elecciones concejiles para la formación de los nuevos órganos de gobierno y administración de los Concejos de Navarra, previniendo su realización el 26 de mayo siguiente. Resulta de gran interés la consulta del anexo del Decreto Foral

en el que figura la relación alfabética del Concejos, agrupados por municipios, a los que correspondía elegir presidente del Concejo Abierto o presidente y vocales de la Junta.

En la relación constan 62 municipios con 389 Concejos, de los cuales se rigen por el sistema de democracia directa 176, que suponen el 45,25 por ciento de los convocados a las urnas. Sin embargo, el interés no debió resultar generalizado, ya que en 120 Concejos, correspondientes a 45 municipios, no se presentaron candidaturas, por ello el Decreto Foral 260, de 5 de septiembre, convocó elecciones parciales en los Concejos señalados, de los que 74 eran de Concejo Abierto, lo que supone que en las primeras elecciones del 26 de mayo el 42 por ciento de los Concejos, que se regían por el sistema directo, carecieron de candidaturas a presidente de los mismos.

Pero tampoco se puede considerar un éxito la participación en el sistema de Juntas, pues debieron repetirse las elecciones en 46 Concejos, o sea el 22 por ciento de los convocados en mayo. Ambos datos hemos de considerarlos elevados, aunque no debe extrañar el habitual desinterés en las zonas rurales para ostentar cargos que suelen conllevar incomodidades.

b) CATALUÑA

La Generalidad de Cataluña en esta ocasión evitó las dificultades técnicas que supuso la elaboración del texto local durante el período republicano y después de promulgarse la Ley 7/1985, el Parlamento catalán discutió y aprobó en abril de 1987 tres Leyes que afectaban a la organización territorial y al régimen local catalán, tratando de resolver una serie de asuntos que requerían una atención especial.

La primera Ley fue la de «Organización comarcal de Cataluña», que respondía a una antigua reivindicación catalana que ya tuvo un anterior ensayo en los años 30 dirigido por el geógrafo Pau Villar. La segunda establecía y regulaba las «actuaciones públicas especiales de la conurbación de

Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa», que suponía, detrás de tan extenso título, la extinción práctica de lo que se denominaba área metropolitana de Barcelona.

Por último se promulgó la Ley 3/1987, de 15 de abril, «Municipal y del Régimen local de Cataluña», que contenía el tratamiento de los municipios y el Concejo Abierto en la Generalidad catalana. No podemos entrar en este trabajo en mayores consideraciones sobre las condiciones de la Ley, por lo que nos vamos a limitar a analizar el articulado referente al ejercicio de la democracia directa en los municipios catalanes.

Esta variante de gobierno local está incluido entre los regímenes especiales y se aplica a los municipios de menos de 100 habitantes y a los que tradicionalmente cuenten con este régimen de gobierno y administración, como en la Ley 7/1985. Aunque en esta ocasión la peculiaridad catalana admite que podrá ampliarse el régimen de Concejo Abierto a los municipios menores de 250 habitantes que gocen de aprovechamientos comunales de rendimiento igual o superior a la cuarta parte de los ingresos ordinarios de su presupuesto o que tengan características especiales que lo hagan recomendable.

Esta variación introducida en la legislación catalana es acorde con su tradición municipalista, aunque para tales casos se prevén una serie de cautelas, como la petición mayoritaria de los vecinos, la decisión favorable por mayoría de dos tercios de los miembros del Ayuntamiento y la aprobación del Gobierno de la Generalidad.

El gobierno y administración de estos municipios corresponde al alcalde y al Consejo General formado por todos los electores, en términos análogos a los previstos en la Ley 7/1985 y en las disposiciones vigentes estatales y autonómicas sobre el particular. También está prevista su reunión cada tres meses o antes si lo decide el alcalde o lo solicitan la cuarta parte de los electores, siendo de aplicación supletoriamente, en cualquier caso, el régimen general de funcionamiento establecido para el Pleno por la legislación de régimen local.

Las concentraciones de población, que dentro de un Municipio constituyen núcleos separados, reciben en la Ley municipal catalana la denominación de entidades municipales descentralizadas. Su gobierno se encomienda a un órgano unipersonal denominado presidente y a una Junta de Vecinos compuesta por dos vocales en las entidades inferiores a 250 habitantes y cuatro en las de más población.

No obstante, se podrá establecer el régimen de Concejo Abierto en las entidades donde las características señaladas anteriormente (menos de 100 habitantes) o donde tradicionalmente se realizase.

c) OTROS CASOS. LA PARROQUIA ASTURIANA

La personalidad jurídica de la parroquia rural asturiana está garantizada en el Estatuto de Autonomía de Asturias y por la Ley 11/1986, de 20 de noviembre, en la que se la reconoce y considera como entidad local inframunicipal. Su gobierno está previsto que se realice por un órgano unipersonal ejecutivo: el presidente elegido directamente, y un órgano colegiado de control, denominado Junta de Parroquia, que está formado por el presidente y un número de vecinos superior a dos e inferior al tercio de concejales del respectivo Ayuntamiento. También se reconoce el establecimiento del Concejo Abierto en las parroquias de menos de 100 habitantes «y que lo soliciten expresamente en el escrito de petición de reconocimiento de su personalidad».

d) CASTILLA-LA MANCHA

La tipología municipal de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha está compuesta en las provincias de Toledo, Cuenca, Albacete y Ciudad Real por entidades de población medianas y grandes, concentradas en núcleos determinados, sin apenas dispersión, pero estos factores no se cumplen en la provincia de Guadalajara, una de las que tienen mayor número de municipios pequeños, según vimos

anteriormente, circunstancias que influyeron en la promulgación de la Ley 3/1991, de 14 de marzo, sobre normas reguladoras de las entidades locales.

En el texto figuran diversos asuntos que afectan a los pequeños municipios o a los núcleos de población reducidos. Aunque la Ley prohíbe la segregación para constituir Municipio independiente, fija en 1.000 habitantes el mínimo necesario para constituirlo y que el municipio del que se segrega no baje de dicho límite; incluye, además, otros requisitos como disponer de recursos suficientes para garantizar la calidad de los servicios y su mantenimiento, que en ningún caso deben ser inferiores a los prestados anteriormente.

Respecto a las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio, se conciben como fórmula de funcionamiento descentralizado y de ejecución de competencias propias, facilitándoles instrumentos de financiación y el reconocimiento a participar en los tributos recaudados por el Municipio en su ámbito territorial, aunque las entidades han de contribuir al pago de las cargas generales del Ayuntamiento. Su gobierno se hará por los procedimientos habituales: Concejo Abierto o Junta Vecinal.

El asociacionismo municipal se articula por medio de las dos figuras tradicionales: Mancomunidades para la prestación de servicios, concebidos como alternativas a las incorporaciones y fusiones, con lo que se garantiza la existencia de los pequeños municipios, respetando la voluntad de los ciudadanos al tiempo que se consigue un nivel más adecuado en la prestación de los servicios y se corrigen las desigualdades intermunicipales. La otra figura prevista son las Agrupaciones para el mantenimiento de secretario en común, que garantiza el funcionamiento de los municipios.

El régimen de Concejo Abierto está previsto para los municipios menores de 100 habitantes, los que tradicionalmente lo tuviesen y para aquellos en que la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable. El desarrollo del texto es bastante minucioso,

pues sigue las pautas de la Ley 7/1985, el ROF y profundiza en detalles, como el procedimiento de constitución del Concejo Abierto en el tercer caso mencionado; la composición de la Junta Vecinal que viene determinada por la última rectificación del censo electoral; la constitución de una Comisión de apoyo y colaboración con el alcalde, previo acuerdo de la Asamblea Vecinal, integrada por tres miembros de la misma, elegidos por el alcalde y de la que formarán parte los tenientes de alcalde, si existen.

Llamamos la atención sobre el interés de la anterior posibilidad, pues una de las quejas escuchadas con más frecuencia en los municipios de Concejo Abierto es la soledad del alcalde a la hora de tomar decisiones, ejecutar acuerdos, realizar gestiones, etc. Dicha situación se intentó remediar en el ROF con la posibilidad de nombrar tenientes de alcalde y la ha cumplido la Ley 3/1991 de Castilla-La Mancha con la Comisión de apoyo.

Las sesiones ordinarias, como en otros casos, serán trimestrales, pero las extraordinarias no podrán demorarse más de dos meses desde su solicitud. En ambos casos, las convocatorias las hará el alcalde con una antelación, al menos, de dos días hábiles, mediante pregón, bando o cualquier procedimiento tradicional, haciéndose público, también, el orden del día. Se exige la asistencia de un tercio de los miembros de la Asamblea Vecinal presentes o representantes, no pudiendo ser inferior a tres. La representación prevista en el artículo 111 del ROF deberá ser expresa en los casos de censura al alcalde, cuyo acuerdo para su aprobación exigirá la mayoría absoluta de la Asamblea Vecinal. En caso de fallecimiento o renuncia del alcalde, se reunirá la Asamblea a las doce horas del vigésimo día, contando a partir del suceso, para elegir alcalde, recayendo la designación en el elector que obtenga más votos.

Respecto al resto de las prescripciones legales de la organización y funcionamiento del sistema de democracia directa municipal, son las comunes informadas por la Constitución, el Estatuto de Autonomía, la costumbre y la legislación básica del Estado. Estamos, sin duda, ante un

avance estimable en el desarrollo legal de la figura protagonista de nuestro estudio, que puede resultar un adecuado punto de partida para otras ampliaciones y perfeccionamiento de los textos legales relacionados con el régimen de Concejo Abierto.

CAPITULO XVII

LA DEMOCRACIA DIRECTA MUNICIPAL EN OTROS PAISES

El Concejo Abierto, la Asamblea de Vecinos, la Asamblea municipal, en una palabra el ejercicio de la democracia directa local, no ha sido un monopolio de los pueblos y aldeas españolas. En otros muchos lugares, desde hace varios siglos, no se aplicó el principio de representatividad o minoritario para el gobierno y la administración de sus municipios. A tales efectos citan una y otra vez los tratadistas figuras como las «Comunes rurales» de Austria y Alemania, las «parroquias» de Inglaterra y Suecia o los «mir» de Rusia, que han constituido durante siglos la forma habitual de asamblea en la que participan todos los ciudadanos ¹.

A) El caso suizo

En los pequeños grupos locales la democracia pura surge espontáneamente en formas que hace posible el máximo de intervención directa de la masa misma en la comunidad, por ejemplo: la *Gemeindeversammlung* ².

La Confederación suiza, modelo de democracia y convivencia ciudadana desde hace varios siglos, ha conservado con gran esmero el sistema de democracia directa, recogida en el artículo 6.2 de la Constitución suiza, cuando al referirse al reconocimiento por la Confederación de las respectivas constituciones cantonales, éstas entre otros preceptos, garantizan el ejercicio de los derechos políticos con arreglo a las formas republicanas representativas o democráticas,

¹ V. AZCÁRATE, G., *Organización municipal en Europa*, en «Municipalismo y Regionalismo», Madrid, IEAL, 1979, p. 37.

² V. POSADA, A., *La Democracia y el servicio público en el régimen municipal*, en «Escritos municipalistas y de la vida local», Madrid, IEAL, 1979, p. 202.

entendiéndose en este último caso las formas denominadas de «democracia directa».

En general esta fórmula de ejercicio político es utilizada con frecuencia en Suiza para resolver múltiples cuestiones que afectan al buen orden y gobierno general de la Confederación, lo que ha supuesto una institucionalización de tal figura, pese a diversos intentos fallidos hasta ahora de acabar o modificar la esencia del referéndum o la iniciativa popular³.

En el ámbito municipal, su ejercicio es habitual en los pequeños núcleos de población de diversos cantones, por lo general en aquellos que la autonomía comunal está más desarrollada, como en el caso de los Grisones. La Asamblea comunal, aunque es desconocida en el derecho federal y muy rara en los cantones, es sin embargo mayoritaria en los municipios suizos, manteniéndose en todos los lugares en los que perdura la forma de organización bipartita (*ordentliche Gemeindeorganisation*) que supone la existencia del cuerpo electoral reunido en asamblea deliberante y un consejo ejecutivo⁴.

Tal modelo lo encontramos en los municipios de la Suiza alemana; salvo en las grandes ciudades, en casi todos los de Valais, en un gran número de localidades friburguesas y tessinesas y en algunos pueblos de Vaud. Sólo en Neuchatel y Ginebra se ignora esta forma de organización, porque la Asamblea comunal subsiste todavía en los municipios que han decidido pasar a la forma de organización tripartita, o sea los que además han incorporado un parlamento; situación que también se ha producido en los cantones de Berna, Solenre y Grisones⁵.

³ V. TANQUEREL, T., *La Suisse doit-elle choisir entre l'Europe et la démocratie directe?*, Basel, «Revue de Droit Suisse», volumen 110, 1991, p. 188. Donde expone el autor las dificultades que enfrentarán a la democracia directa con la incorporación de Suiza a la CEE, lo que ocasionará una limitación de los derechos populares según reconoció en 1988 el Consejo Federal.

⁴ V. AUER, A., *Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse*, Basilea, «Revue de Droit Suisse», volumen 103, 1984, p. 20.

⁵ *Ibidem*, p. 21. Menciona a propósito de esta situación la Tesis de

De lo que se deduce que la democracia representativa generalizada en las grandes ciudades durante el presente siglo continúa siendo en los ámbitos rurales una excepción.

Respecto al cuerpo electoral en los municipios, suele estar compuesto por idénticos requisitos de nacionalidad, edad, domicilio, etc., que los que determinan la composición del cuerpo electoral cantonal, ya que son éstos los que regulan las normas electorales municipales; pero en la práctica todo elector de un municipio es elector del cantón y al revés. Existen excepciones sobre todo con los extranjeros, pero por lo general adquieren el derecho al voto después de un año de estar domiciliados en un municipio⁶.

Respecto al referéndum o la iniciativa popular, que constituye una excepción en los municipios bipartitos, al reunir sus acuerdos la decisión mayoritaria de sus ciudadanos, son figuras de la democracia directa que adquieren su mayor importancia en los municipios tripartitos dotados de parlamento.

B) El caso alemán

Los municipios alemanes de la Edad Media, inicialmente habían estado compuestos por asambleas de todos los vecinos como asociados con criterios gremiales y con idénticos derechos, pero su participación en las tareas del Gobierno local fueron decreciendo paulatinamente hasta dar paso al Concejo que se hizo cargo de la administración del Municipio después de un proceso que también supuso una victoria sobre los señores feudales.

De aquellas reuniones primitivas de hombres libres, con carácter corporativo y democrático se evolucionó hacia las oligarquías concejiles, como en otros lugares, la

SCHAFFHAUSER, R., *Die direkte Demokratie in den Komplexen Formen der Gemeindeorganisation*, St. Gall, 1978, p. 244.

⁶ *Ibidem*, p. 20.

elección para formar parte del Concejo se convirtió en un privilegio de unos pocos y los asientos «se ocuparon por sólo unas cuantas familias con aptitud para ello»⁷.

Al parecer la fuerza democrática y corporativa de aquellas asambleas resistió en diversos lugares de Alemania los embates de las oligarquías, como el caso de Colonia en 1396 o posteriormente el de Sajonia. La realidad es que los derechos señoriales siguieron actuando hasta bien entrado el siglo XIX, pese a que la representatividad municipal contemporánea en Prusia tiene su punto de partida en la figura de los concejales, recogida en la Ordenanza de ciudades de Stein de 1808, que habla de cargos públicos de la ciudad cuyo desempeño era obligatorio para el ciudadano, entre ellos el de concejal y el de miembro del Magistrat⁸.

La Ley Fundamental alemana en su artículo 28 (párrafo primero, frase 3.^a), reconoce expresamente las instituciones de democracia municipal directa, en lugar de la representativa tradicional, al determinar que «en los municipios pueden existir Asambleas municipales en lugar de Corporaciones elegidas»⁹. La existencia de la Asamblea municipal está prevista en varios Estados, generalmente para los municipios pequeños, que oscilan entre los 70 y los 200 habitantes, según los casos¹⁰.

En estas asambleas, en principio, sólo pueden participar e intervenir los vecinos del lugar. Sus opiniones han de ser tomadas en consideración ya que los Concejos están, por lo general, obligados a pronunciarse sobre las propuestas o sugerencias de la Asamblea en el plazo de tres meses.

⁷ V. GÖNNENWEIN, O., *Derecho municipal alemán*, Madrid, IEAL, 1967, p. 352.

⁸ V. MARTÍN MATEO, R., *El Municipio y el Estado en el Derecho alemán*, Madrid, 1965, pp. 30 y ss.

⁹ «En los municipios el Ayuntamiento electivo podrá ser sustituido por la reunión en Asamblea de sus vecinos» (Gemeinderversammlung).

¹⁰ Baden-Württemberg (art. 23, párrafo 3, art. 65, para municipios menores de 200 habitantes. Hesse art. 9, párrafo 3, art. 80, para Ayuntamientos menores de 100 habitantes. Baja Sajonia, art. 68, para los de hasta 100 habitantes. Schleswig-Holstein, art. 73 para los de 70 habitantes.

En los Estados donde sus constituciones no han previsto la existencia de asambleas, también son permisibles y en muchos casos frecuentes, como sucede en Hesse, donde el Magistrat cumple su deber de informar a los vecinos de todas las cuestiones municipales importantes, mediante la convocatoria de asambleas, que sí están reguladas en su legislación municipal.

En la Baja Sajonia es competente para convocar la Asamblea la Comisión administrativa, de acuerdo con lo que establezca el Estatuto general que contiene el desarrollo de estos preceptos. En Baden-Württemberg, donde también es competente la Corporación, una negativa reiterada a su convocatoria, supone la adquisición de responsabilidades, y si se trata de asuntos importantes, puede significar un grave incumplimiento de sus obligaciones. En Baviera es el alcalde la autoridad competente para convocar la Asamblea. De cualquier forma en los tres Estados mencionados el exacto cumplimiento de esta obligación se encuentra sujeta a la inspección y control de las autoridades competentes¹¹.

Algunos autores (GÖNNENWEIN, MARTÍN MATEO, etc.) atribuyen la figura del Concejo Abierto en el derecho municipal alemán a la influencia de las instituciones suizas, pero ello puede ser válido para los pequeños municipios, sin embargo en el caso alemán no se limita la existencia del Concejo Abierto a estos «municipios enanos», y así se puede contemplar la misma figura en Baden-Württemberg, de la cual se hizo uso para el período de 1952 a 1964, unas 50 ocasiones, adoptándose acuerdos que referían principalmente a la forma constitucional de la Comisión de ciudadanos. Igualmente sobre la base de acuerdos tomados por los Concejos se llegó a unas 20 decisiones populares¹².

Por el contrario en Hesse y Baviera la institución del Concejo Abierto entró en consideración cuando se discutieron las Ordenanzas municipales de 1952 pero la propuesta no consiguió alcanzar la mayoría parlamentaria precisa.

¹¹ V. GÖNNENWEIN, O., *Derecho...*, op. cit., p. 434.

¹² V. ARDELT, A., *Conferencia pronunciada en Heidelberg*, 1961. Tomado de GÖNNENWEIN, O., *Derecho municipal alemán*, Madrid, IEAL, 1967, p. 429.

a) BADEN-WÜRTTEMBERG

El procedimiento de Baden-Württemberg para convocar el Concejo Abierto, nos recuerda los minuciosos requisitos que eran precisos para realizarlo en la España del siglo XVII. Tomando como punto de partida el principio de que una parte de la comunidad puede solicitar la decisión de los ciudadanos sobre cualquier asunto municipal de importancia, la propuesta ha de contener la formulación del problema fundamentando la petición, añadiendo una proposición, viable con arreglo a la Ley, relativa a los fondos que sean precisos para cubrir los gastos de la medida que se solicita.

La propuesta debe ser apoyada, en los municipios menores de 40.000 habitantes, al menos por la cuarta parte de los vecinos y en las grandes ciudades, por los votos de la décima parte.

La petición de los ciudadanos puede obedecer a una iniciativa libre, pero también puede estar dirigida contra un acuerdo municipal, aunque en este caso ha de presentarse en el plazo de cuatro semanas desde la publicación del acuerdo que se intenta impugnar. El Concejo ha de resolver sobre la admisión de la petición, aunque la decisión negativa es recurrible por cualquiera de los firmantes de la petición. Aunque también puede suceder que el Concejo recoja la iniciativa y adopte los acuerdos que proponían los peticionarios del Concejo Abierto. De cualquier forma, si no prosperase la petición, ésta no puede volver a ser reiterada hasta transcurridos cinco años.

También se puede producir el caso inverso: un Concejo preocupado por su responsabilidad ante un asunto municipal importante, puede someterlo a la aprobación de los ciudadanos, tras decidirlo por dos tercios de mayoría en el seno de la Corporación.

La Ley detalla la relación de «asuntos municipales importantes», pero las normas federales también pueden declarar importantes algunas cuestiones concretas, como el ingreso en una mancomunidad, la constitución de distritos municipales, la conexión con instituciones de abastecimien-

to de otros municipios o de empresas privadas, etc. De acuerdo con los que enumera la Ley, son importantes, los acuerdos sobre si la totalidad de los vecinos se benefician de determinada institución pública, o si debe ésta ampliarse de modo esencial. Finalmente encontramos la modificación del sistema constitucional municipal y el acuerdo sobre la creación de una alcaldía.

Pero también la Ley excluye algunos asuntos sobre los que no se admite la decisión popular ni siquiera a petición de los ciudadanos, entre los que se encuentran las tareas sometidas a instrucciones, el presupuesto, los impuestos municipales y las tarifas en materia de abastos y tráfico.

Las decisiones tomadas por el conjunto de ciudadanos para que sean válidas han de ser aprobadas previa participación en la votación de, al menos, la mitad de los que gozan de derecho al voto. Si faltase ese mínimo la cuestión no puede ser decidida, asumiendo entonces el Concejo la responsabilidad de tomar la decisión correspondiente.

Las decisiones de los ciudadanos producen los mismos efectos que los acuerdos firmes del Concejo, teniendo incluso más fuerza que los de éste, ya que aquéllas sólo podrán ser derogadas o modificadas durante el plazo de cinco años, por otra decisión vecinal ¹³.

b) BAVIERA

Otro caso de funcionamiento de la democracia municipal en Alemania es el de Baviera, donde hay 2.050 municipios, y existe un ejercicio práctico del sistema, porque aunque en la Constitución bávara la Asamblea de Vecinos no tiene rango de órgano municipal, ofrece la posibilidad de participación más importante a los ciudadanos en el Municipio. Pese a que no puede adoptar acuerdos, competencia reservada al Concejo municipal, ayuda a la discusión de los asuntos locales y a la aprobación de propuestas dirigidas al Concejo ¹⁴.

¹³ GONNENWEIN, O., *Derecho...*, op. cit., 429.

¹⁴ V. JUNGWIRTH, F., *Concejo y cabildo abierto*, en «El Municipio mo-

Existen algunas reservas sobre la periodicidad anual para la convocatoria de la Asamblea de Vecinos, pero en general es admitida como acertada, ya que el alcalde y el Concejo municipal tienen la obligación legal de rendir cuentas una vez al año ante los ciudadanos, coincidiendo la Asamblea con la oportunidad de escuchar sus deseos y objeciones. Sobre lo que existe acuerdo generalizado es que las Asambleas Vecinales se configuren como instituciones permanentes para conseguir la relación estrecha entre administrados y administradores.

c) UN CASO PRÁCTICO EN BAVIERA

Con motivo de celebrarse el Encuentro sobre Municipio moderno y la participación social en Caracas el año 1989, se incluyó un tema sobre el Concejo Abierto, en el que compartimos ponencia el doctor Franz JUNGWIRTH, ministro consejero para la Planificación y Protección del Ambiente en Baviera y el autor de este trabajo. El profesor alemán, en su intervención, muy rigurosa, expuso como colofón la experiencia de su ciudad de residencia, situada en las proximidades de Múnich y nos facilitó su importante opinión sobre el particular, que sintetizamos a continuación.

La Asamblea de Vecinos se reúne en su ciudad, al menos una vez al año, descentralizándose por barrios o urbanizaciones, donde suelen ser más concurridas que en el centro, o también en función del interés que despierten los asuntos a tratar. Por lo general convoca la reunión el alcalde y muy raramente la solicitan los ciudadanos.

La sesión se inicia con un informe de rendición de cuentas del alcalde, en el que la situación financiera suele ser el punto álgido, seguido de los problemas de infraestructuras que plantean largos debates por el interés inmediato del ciudadano. En la segunda parte de la reunión, los

dermo y la participación social», Caracas, Fundación Prohombre, 1989, p. 56.

asistentes hacen las preguntas y elevan las propuestas concretas a la Administración municipal.

Dada la reiteración de los temas, a veces surgen verdaderos especialistas en los mismos, que intervienen insistentemente, siendo frecuente la de ex-alcaldes, ex-concejales o presidentes de asociaciones locales o vecinales. También suelen participar candidatos no electos de anteriores elecciones o los que en el futuro proyectan concurrir a las lides electorales; allí encuentran un foro adecuado para reivindicar sus propuestas o anunciar sus proyectos.

Cuando en la ciudad aumentan los problemas, se incrementa el interés por asistir a los debates de la Asamblea municipal. Para el profesor JUNGWIRTH fueron temas candentes durante los últimos quince años: la construcción de un aeropuerto, la regulación del tráfico en el casco de la ciudad, la reserva de zonas peatonales en la misma y sobre todo la construcción de una autovía de circunvalación con tramos a distintos niveles, que afectaban a diversas urbanizaciones y barrios periféricos, proyecto que desde el primer momento encontró la oposición de diversos colectivos vecinales y que terminó en una iniciativa ciudadana con una propuesta alternativa que obligó a la convocatoria de una Asamblea de Vecinos, en la que después de un largo debate, fue sometida a votación la solicitud contra el trazado de la autovía propuesto por el Concejo y las autoridades estatales. El resultado fue que la alternativa ciudadana se aceptó por mayoría abrumadora y el Concejo municipal en el plazo de tres meses decidió sobre la propuesta vecinal aceptándola parcialmente y rectificó su propio proyecto.

Por último consideró que, en Baviera, la Asamblea municipal es una magnífica ocasión para que los ciudadanos recuerden a las autoridades locales los asuntos, que según su criterio, no reciben la atención que merecen, pero a la vez se genera una conciencia de participación responsable, de información real y profunda sobre los problemas municipales y un seguimiento de los mismos ¹⁵.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 58 y 59.

C) Los Cabildos Abiertos en Venezuela

En el caso de Venezuela la tradición del Cabildo Abierto ha sido recogida en la vigente legislación de régimen local, aunque en esta ocasión han coincidido las demandas sociales y el avanzado concepto de la participación ciudadana que se tiene en los ámbitos urbanos de las grandes ciudades, con la vieja costumbre que llevó al alumbramiento de nuevas naciones hace ciento setenta años y que cuatrocientos años antes contribuyó a la fundación de las ciudades que hoy demandan soluciones urgentemente a los problemas que las agobian y en cuyas demandas juegan papel importante el movimiento participativo social y urbano.

La participación vecinal en el Gobierno municipal está contenido en el artículo 147 de la Ley Orgánica, que en opinión de BREWER CARIAS consagra la figura de los Cabildos Abiertos ¹⁶.

El artículo determina que los Concejos, al menos cada tres meses, celebrarán una sesión en la cual se considerarán las materias que los vecinos hayan solicitado ser tratadas públicamente. Como vemos, aunque la norma dispone la periodicidad de tres meses, es requisito previo que los vecinos elaboren una relación de asuntos a tratar en la sesión pública, remitiendo el artículo en los aspectos procedimentales al Reglamento Interno de Concejo, en el cual se especificarán las formalidades para la convocatoria y el funcionamiento de las sesiones.

El público asistente, entendemos que siempre vecinos aunque la Ley no haga referencia a tal condición, en el curso de las sesiones puede formular preguntas y emitir opiniones sobre las materias inscritas en el orden del día, siendo otra vez el Reglamento Interno el que regula el resto de las materias de actuación. Aunque no determina cómo se difunde la convocatoria, dado el eminente carácter urbano del Cabildo, precisa que siempre han de ser convocadas «las organizaciones gremiales, sociales, culturales, deportivas, etc., de la comunidad».

¹⁶ V. BREWER CARIAS, A. R., *El régimen municipal en Venezuela*, en «Derecho Municipal Iberoamericano», Madrid, IEAL, 1985, p. 482.

La Ley no determina la posibilidad de tomar acuerdos por votación mayoritaria de los vecinos, pero entendemos que si pueden solicitar sean tratadas públicamente determinadas materias, formular preguntas y emitir opiniones sobre ellas, puede entenderse que estas opiniones adquirirán fuerza de acuerdo en caso de ser mayoritarias.

Nos encontraríamos en este caso ante un sistema mixto, en el que coinciden el sistema de Ayuntamiento y el de Cabildo Abierto, con una periodicidad de tres meses en su convocatoria, aunque sin determinar el lugar y la fecha periódica y finalmente la Ley tampoco aclara lo que sucede en caso de que la opinión del Cabildo Abierto no coincida con la del Concejo. Indudablemente pese a todas las apreciaciones que hemos realizado, nos encontramos con un sistema de Cabildo Abierto que tiene su desarrollo en las ciudades y a cuyo estudio debemos prestar atención.

En la reforma local que entró en vigor recientemente también se ha recogido este aspecto, y se ha incorporado como novedad la figura de las entidades locales menores, respondiendo a una necesidad y a una realidad manifiesta. Sin embargo el gobierno de las entidades locales menores se hace siempre por el sistema de Junta Vecinal, compuesta por un presidente y por dos o cuatro miembros, no habiendo incluido el régimen de Cabildo Abierto como solución alternativa, aunque *de facto* éste puede funcionar por la aplicación del precepto expresado anteriormente.

Hasta 1987 los Cabildos Abiertos no se habían realizado en todos los Concejos municipales, aunque debemos destacar que sí habían sido realidad en el importante Distrito Sucre del Estado Miranda ¹⁷. Los Cabildos que allí se celebraron durante el período de 1979-1983 estaban regulados por la reglamentación de Cabildos Abiertos, sancionada por el Concejo municipal del Distrito Sucre el 15 de agosto de 1979.

¹⁷ Para los que desconozcan la organización territorial de Venezuela, hemos de indicar que el Distrito Sucre es la zona urbana separada del Municipio de Caracas por una calle y que comprendía en 1983 los actuales municipios de Petare, Baruta y barrios como El Hatillo, el Country de Caracas, etc., perteneciendo al Estado Miranda.

Tenemos noticia de 13 Cabildos celebrados durante el período 1979-1983, con expresión de la materia debatida, la fecha de celebración y la de su publicación en la «Gaceta Municipal», pues es obligatoria la inserción del acta de la sesión en el periódico oficial. A continuación detallamos las 13 sesiones:

1. Acta del Cabildo Abierto celebrado el 6 de septiembre de 1979 con representantes de distintas comunidades (con base a Reglamento de Cabildos Abiertos aprobado el 15 de agosto de 1979), «Gaceta Municipal» del 3 de septiembre de 1979.

2. Acta del Cabildo Abierto celebrado con asociaciones de vecinos de urbanizaciones del sureste, distrito Sucre del Estado Miranda, el 20 de septiembre de 1979, «Gaceta Municipal» del 30 de septiembre de 1979.

3. Acta del Cabildo Abierto celebrado el 5 de junio de 1980 con representantes de diferentes barrios, «Gaceta Municipal» del 31 de enero de 1980.

4. Acta del Cabildo Abierto celebrado el 11 de agosto de 1981 con vecinos para oír opiniones de los mismos sobre el Proyecto de Ordenanza del sureste, «Gaceta Municipal» del 30 de agosto de 1981.

5. Acta del Cabildo Abierto celebrado el 15 de octubre de 1981 con instituciones deportivas del distrito Sucre, «Gaceta Municipal» de 31 de octubre de 1981.

6. Acta del Cabildo Abierto celebrado con asociaciones de vecinos del Casco de Petare el 24 de abril de 1982, «Gaceta Municipal» del 30 de abril de 1982.

7. Acta del Cabildo Abierto celebrado con la empresa que realiza obras del metro de Caracas, «Gaceta Municipal» del 31 de mayo de 1982.

8. Acta del Cabildo Abierto celebrado el 22 de septiembre de 1982 con pequeños vendedores ambulantes, «Gaceta Municipal del 31 de septiembre de 1982.

9. Acta del Cabildo Abierto celebrado en 13 de octubre de 1982 con la asociación de vecinos de la zona colo-

nial de Petare (AZOCOPE), «Gaceta Municipal» del 31 de octubre de 1982.

10. Acta del Cabildo Abierto celebrado el 31 de enero de 1983 (resumen) en la plaza Bolívar de El Hatillo con la comunidad de El Hatillo, «Gaceta Municipal» del 31 de enero de 1983.

11. Acta del Cabildo Abierto celebrado el 11 de abril de 1983 con las cooperativas y asociaciones de vecinos, «Gaceta Municipal» del 30 de abril de 1983.

12. Acta del Cabildo Abierto celebrado en el colegio «Santo Domingo de Guzmán» con la comunidad de la urbanización El Rosal, sobre problemática de los habitantes de dicha urbanización, «Gaceta Municipal» del 31 de agosto de 1983.

13. Acta del Cabildo Abierto celebrado el 17 de noviembre de 1983 respecto a la titularidad de la tierra de los sectores José Félix Rivas y La Urbina, del Estado Miranda, con las respectivas asociaciones de vecinos, «Gaceta Municipal» del 30 de noviembre de 1983¹⁸.

La última reforma del régimen local venezolano se realizó en 1988 y además de mantener la reforma del Cabildo Abierto, introdujo otras ignoradas hasta entonces en la legislación del país hermano, como el reconocimiento de la condición de vecinos definida por la residencia de tres años en la entidad, pieza fundamental de la participación ciudadana e incluso en el funcionamiento del Cabildo Abierto, aunque la ausencia del padrón municipal, desconocido en Venezuela, impide la adscripción real y verificable del ciudadano a un municipio concreto y no a otro, de forma, según el profesor RODRÍGUEZ «que es la simple residencia, o cuando más la inscripción a un registro electoral, por circunscripciones que podemos alterar fácilmente, dando simplemente una referencia o una dirección

¹⁸ V. TORREALBA NARVÁEZ, L., *Aspectos jurídicos de la participación de la Comunidad en Venezuela*, Caracas, «Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Andrés Bello», núm. 36, junio 1986, p. 280.

postal, lo que nos permite hablar de cuál es la población de un Municipio»¹⁹.

La deseable y necesaria participación ciudadana en los municipios venezolanos se encuentra afectada por el reducido número de los mismos; 191 municipalidades en 1981 y 714 municipios no autónomos de los cuales 238 estaban comprendidos entre los 5.000 y 12.000 habitantes y 251 entre los 1.000 y los 5.000²⁰, por lo que requiere un redimensionamiento en su ámbito territorial²¹. No se trata de crear nuevos municipios por debajo de la cifra de 12.000 habitantes señalada en el artículo 15 de la LORM, sino quizá de realizar una nueva división territorial como se hizo en la Reforma de 1988, desdoblando Baruta y Petare a partir del distrito Sucre, en definitiva un proceso que afectase a los núcleos de población más grandes.

Si la impresión del profesor TORREALBA NARVÁEZ no era optimista sobre la realización generalizada de los Cabildos Abiertos y sobre la ausencia en muchos casos de normas para incluir en los reglamentos internos, tres años más tarde, en 1989, pudimos constatar, por el contrario, la opinión favorable hacia los Cabildos Abiertos con motivo del *Encuentro sobre el Municipio Moderno y la Participación Social*, que organizado por la Fundación Prohombre se celebró, como ya dijimos, en Caracas en abril de dicho año.

Era criterio generalizado que el Cabildo Abierto resultaba una excelente herramienta de participación ciudadana y había resultado una experiencia exitosa que debía mejorarse. Entre las sugerencias aducidas, además de las referidas al Reglamento interior, sobre el que hablaremos después, se contaban la posibilidad de reformular en la LORM la figura del Cabildo Abierto como mecanismo de participación, la ejecución de los acuerdos tomados por los Cabildos, eliminar las dificultades de asistencia a las sesiones, fomentando la difusión de su convocatoria, etc. También

¹⁹ V. RODRÍGUEZ, A., *Comentario a El Concejo y Cabildo abierto*, en «El municipio moderno...», *op. cit.*, Caracas, 1989, p. 64.

²⁰ V. BREWER CARIAS, A. R., *El régimen...*, *op. cit.*, p. 567.

²¹ V. RODRÍGUEZ, A., *Comentario...*, *op. cit.*, p. 64.

debemos señalar el hecho de que los representantes del pujante movimiento vecinal, tan floreciente en Venezuela, cuyas recomendaciones son escuchadas atentamente por los poderes públicos, se mostraron decididamente partidarios de la continuidad de los Cabildos Abiertos, apoyando su celebración y respaldando su fortalecimiento.

Un aspecto muy importante del sistema de Cabildo Abierto venezolano es la remisión que hace a la LORM de la reglamentación específica que corresponde a cada Cabildo, en favor de las propias autoridades locales para que lo desarrollen, teniendo en cuenta las modalidades y características específicas de su localidad.

Estos criterios que son defendidos por el profesor Armando RODRÍGUEZ y que compartimos con matizaciones, entran en la esencia del debate que sobre el Cabildo Abierto, mantuvimos en abril de 1989 en Caracas, a propósito de la ausencia de reglamentos internos del Cabildo Abierto, pendientes de elaborar por los respectivos Concejos y que ya había apuntado TORREALBA NARVÁEZ.

Para tener una perspectiva más completa no debemos olvidar que el caso venezolano es distinto al español, ya que aquí el Concejo Abierto se rige por la costumbre y en su defecto por la legislación general (Ley 7/1985, texto refundido, ROF, etc.) y la de las Comunidades Autónomas. Por el contrario en Venezuela la memoria del Cabildo Abierto como costumbre tuvo su manifestación inmediata en 1810-1811 y aunque no se prohibió nunca, tampoco se ejerció hasta la entrada en vigor de la LORM en 1961. No obstante, pese a la existencia de un cuerpo legal en España, hemos expuesto anteriormente la necesidad de que exista una Ordenanza del Concejo que cubriese todas las lagunas y facilitase a los ciudadanos la forma de autogobierno.

En el mencionado debate se manifestaron partidarios de elaborar un Reglamento general para todos los municipios diversos concejales, representantes de sus corporaciones (Maracay, Ciudad Bolívar, Puerto la Cruz, etc.) y profesores de Universidades del Zulia, Andrés Bello, etc. Después de largas discusiones se contemplaron las reco-

mendaciones del profesor Armando RODRÍGUEZ y las reflexiones sobre el caso español, expuestas por el que suscribe, acordándose por unanimidad incluir en las conclusiones del Encuentro la necesidad de elaborar un Reglamento u Ordenanza del Cabildo Abierto, con una primera parte conteniendo las prescripciones universales y comunes a todos los municipios y la segunda con las cuestiones peculiares y específicas de cada municipalidad.

Estimamos que la redacción del tramo inicial de la Ordenanza podría ser el cometido de un grupo de expertos municipalistas y de la AVECI (Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal), como órgano asociativo de los municipios de Venezuela. Respecto a la última parte, su elaboración claramente debe ser hecha por cada uno de los municipios afectados con la participación de las asociaciones vecinales.

D) El Cabildo Abierto en otros países de América

Existe una variada tipología de reuniones o asambleas que de una u otra forma están vinculadas al Cabildo Abierto, a veces reconocidas en los textos legales y otras basadas en la costumbre o en la inexistencia de normas que lo prohíban; veamos algunas.

a) MÉXICO Y EL CABILDO PÚBLICO

En la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, su artículo 29 determina que el día 27 de diciembre, a las 10 de la mañana del último año de su mandato, el Ayuntamiento se constituya solemnemente en Cabildo público, para que su presidente informe sobre los trabajos realizados durante la legislatura por el Cuerpo edilicio. Tres días más tarde, el 30 de diciembre, se celebra la toma de posesión de la nueva corporación, con una invitación expresa para asistir a ella a las autoridades y a los vecinos.

En este caso el concepto de democracia directa queda bastante desdibujado, limitándose la presencia ciudadana a

una función casi protocolaria, de escuchar la rendición de cuentas o presenciar la toma de posesión del nuevo Ayuntamiento, sin ninguna capacidad para impugnar aquéllas o hacer propuestas ²².

b) GUATEMALA

En el reciente Código municipal de Guatemala de 12 de octubre de 1988, se dedica el artículo 48 al Cabildo Abierto, reconociendo su existencia y ocasiones de reunión cuando la trascendencia de un asunto aconseje la conveniencia de consultar la opinión pública.

La convocatoria ha de ser hecha por la Corporación municipal, requiriéndose previamente el voto favorable de las dos terceras partes de la misma para celebrar la sesión del Cabildo Abierto. En el acuerdo de convocatoria debe constar el lugar, el día y la hora de la sesión, aunque no hace mención al orden del día o a los asuntos a tratar.

Los vecinos que participen en el Cabildo Abierto tendrán voz, pero no derecho al voto. Existe un vacío legal sobre la posibilidad de que las opiniones ciudadanas sean contrarias a las exhibidas por la Corporación, en cuyo caso no se prevé la formulación de una nueva propuesta o la rectificación del asunto objeto del Cabildo Abierto.

La Ley, sí reconoce su importancia y solemnidad, pues dentro de la más rigurosa tradición, ordena a todos los vecinos que deben «guardar la compostura, el decoro y la dignidad que corresponde a una reunión de tal naturaleza».

c) PARAGUAY

En este país cuya legislación municipal está en trámite de reforma, existe un reconocimiento expreso a la parroquia, bajo cuya denominación se incluyen los barrios, las

²² V. MORENO ESPINOSA, R., *Origen y evolución del Municipio en el Estado de México*, Toluca, 1992, 356 pp.

compañías o las colonias. Corresponden a una subdivisión del Municipio, rigiéndose cada una por la Junta Parroquial integrada por el presidente y tres vecinos residentes en ella, designados por el Ayuntamiento a propuesta del intendente municipal o del presidente de la Junta en su caso.

Aunque el título y el concepto de la parroquia son análogos a los de España (Galicia y Asturias), no prevé el Cabildo Abierto y sólo funcionan por medio de un órgano colegiado no electo, sino designado por el Ayuntamiento.

d) CHILE

Ni en la Reforma de 1990 ni en otra anterior desde el nacimiento de la República existe memoria ni mención al Cabildo Abierto. Tampoco está regulada expresamente la participación directa de los vecinos en la gestión local, conceptos modernos quizá relegados por el período autoritario que atravesó Chile en años pasados. Pero la tradición del Cabildo Abierto ha perdurado, si no en la Ley, sí en las costumbres, sobre todo en los pequeños y medianos municipios, en los que de una manera espontánea, solicitado o provocado por el vecindario, se convocan asambleas para debate o tomar acuerdos sobre temas y problemas actuales.

En este sentido el profesor BARRIENTOS OSSA, representante de la municipalidad de Rancagua, ciudad de 200.000 habitantes, expresó en el Encuentro de Caracas la experiencia de su ciudad en esta materia. Pese al desarrollo económico e industrial por la proximidad de una importante mina de cobre, carecían de un centro docente superior, por lo que después de varios años de intentos dispersos, decidieron que lo más práctico era reunir un Cabildo Abierto para que la comunidad se decidiera sobre la materia, al tiempo que expresaba su grado de compromiso y la participación social de tan importante desafío. No debe extrañarnos estas actuaciones, pues por aquellos años la dinámica social chilena y el grado de conciencia cívica del pueblo chileno rompía los estrechos límites impuestos por el autoritarismo.

El Cabildo Abierto se celebró el 31 de agosto de 1987, ante la presencia de una importante masa de ciudadanos de todos los estamentos. Vecinos, empresarios, profesionales, se constituyeron en Asamblea de la que salió el acuerdo de crear una Fundación encargada de reunir y dar los pasos para que año y medio después la Universidad de Rancagua fuese realidad ²³.

²³ BARRIENTOS OSSA, M., *Comentario a El Concejo y Cabildo abierto*, en *op. cit.*, pp. 61 y 62.

CONCLUSIONES

A) Se deduce de todo lo expuesto anteriormente una conclusión general e imprescindible para cualquier interpretación futura. La pervivencia histórica del régimen del Concejo Abierto como expresión del autogobierno y la democracia directa municipal, desde el siglo X hasta nuestros días, a pesar de los cambios sociales, las agresiones contrarias a su autonomía y demás factores hostiles.

Se localiza en los pequeños municipios y entidades de corta población, donde constituye un modelo democrático para su aplicación. No es desdeñable su existencia, por el ascendente número de municipios y lugares que debido a unas u otras razones se incorporan al censo de municipios menores de 100 habitantes, o recuperan la antigua costumbre de ejercer la democracia directa municipal, por lo que cualquier intento indiscriminado de acabar con ellos por vías normativas está llamado al fracaso, según ha enseñado la experiencia histórica, prevaleciendo siempre el derecho de la costumbre sobre tales propósitos.

B) Partiendo de que su existencia es una realidad, para facilitar su funcionamiento deben complementarse las normas en vigor sobre el particular, por medio de lo que hemos denominado la Ordenanza General del Concejo, bajo ésta u otra denominación, distinguiendo claramente por un lado las prescripciones generales que afectan al funcionamiento de todos los Concejos y por otro las peculiaridades, usos y costumbres de cada lugar.

La elaboración de la primera parte podrá ser redactada fundamentalmente por las Comunidades Autónomas, con la participación de las Federaciones Regionales de Municipios, la FEMP, etc., con carácter orientativo y la posibilidad de servir como tipo y la segunda por el propio Concejo. En este punto sería de gran interés recoger por escrito los usos y costumbres de cada pueblo, tarea, que en caso de imposi-

bilidad local, podría constituir una forma de cooperación de las Diputaciones, cumpliendo así un antiguo proyecto de reunir en un *corpus* las Ordenanzas de lugares y pueblos.

Esta Ordenanza General realizaría, respecto de estos municipios y entidades locales, el papel que actualmente se reserva al Reglamento Orgánico, ampliando y mejorando su contenido y finalidad.

C) Estimamos que en lo sucesivo no debe suprimirse ningún municipio, excepto cuando medien causas de desaparición física y natural, respetándose los existentes con sus peculiaridades, uso, costumbres y autonomía.

Respecto a las segregaciones, pese a haberse producido sus agrupaciones mayoritariamente en períodos carentes de libertades públicas, no parece adecuado fomentarlas institucionalmente, reservándose a circunstancias excepcionales, aunque su regulación quede expresada en las Leyes locales de las Comunidades Autónomas.

D) Dado que la mayoría de los pequeños municipios y entidades territoriales inferiores al Municipio carecen de medios adecuados para atender los servicios necesarios y garantizar su calidad, así como asegurar su existencia y continuidad, es preciso que las Diputaciones Provinciales adopten como objetivo prioritario la cooperación y la asistencia a todos los municipios, con especial atención a los más pequeños, incluidos lugares, aldeas, parroquias, etc.

E) Recíprocamente estas entidades locales, para lograr la calidad de los servicios y hacer realmente eficaz las acciones de cooperación, deben buscar fórmulas asociativas para constituir mancomunidades de servicios y agrupaciones para el mantenimiento de secretarios comunes, lo que no debe suponer la aparición de un nuevo nivel administrativo de carácter comarcal.

F) Es de suma urgencia la elaboración de inventarios de bienes, no sólo de los pequeños municipios, sino también de todos los lugares, aldeas, parroquias, etc. En este cometido, ante la posible dificultad de los entes locales para

llevarlas a cabo, debe considerarse como una importante actividad de Cooperación de las Diputaciones Provinciales.

G) A la vista de la experiencia sobre el funcionamiento de los municipios en régimen de Concejo Abierto debe preverse la posibilidad de una modificación legal del número de habitantes en los municipios, elevándolo de 100 a 200, así como fomentar, por parte de las Comunidades Autónomas, la aplicación de este régimen a las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio.

ANEXOS

ANEXO I
FORMULARIO PARA LA ELECCION DE DIPUTADOS
Y PERSONEROS DEL COMUN.
AÑO 1778 *

38. El Escribano de Ayuntamiento deberá formar su Libro ò Quaderno curioso y aseado, donde se hallen quantas órdenes se expidan sobre Diputados y Personeros, expresando el dia, que se recibieren, y notará los decretos particulares de las superioridades, que den regla al Gobierno de estos Oficios; siendo de su cargo tomar dia y hora de la Justicia, para llamar al Pueblo al nombramiento de Electores, usando del medio que se hubiese adoptado, ò pareciese mas conveniente, advirtiéndole se procederá à la eleccion con los asistentes pasada la hora, y alargará diligencia de los concurrentes, y su Presidente, haciendo constar en ella de la general convocación por relacion del Nuncio, Pregonero, Sacristan (si fuese à la campana tañida) ò del que fixó los Edictos, sino presenció Escribano este acto, si ya por particular diligencia no estubiese esto practicado separada y anteriormente, y en su consecuencia anotará los Electores nombrados, que no es preciso se hallen presentes, y recogerá las firmas de todos los concurrentes, que supieren escribir, con la del Presidente, cerrando la diligencia, y para el dia que éste determinase, convocará a dichos Electores para la eleccion de Diputados y Personero por medio de Esquelas, con expresion de la hora y prevencion de que dada con los que acudieren se procederá à ella, en cuyo acto se observará lo propio que en el primero. Si pareciere prevenir ambas funciones con su respectivo auto y notificaciones para la convocacion de vecinos y demas diligencias, podrá egecutarse observando este método.

39. En la Villa de T., à los 14 dias del mes de Diciembre de 1778 años, el Señor D. F. de T. su Corregidor y Capitan à Guerra dixo: que à fin de que se proceda à la gradual eleccion de los dos Diputados y Personero de ella, para reemplazar à los que fenecen este año, debia mandar y mandaba se avisase por los Alguaciles del Juzgado, de casa en casa, o sino por medio de los correspondientes Pregoneros ò Edictos, à todos los vecinos

* V. SERRANO BELEZAR, M., *Discurso político legal sobre la erección de los Diputados*. Valencia, 1790, pp. 25 y ss.

por division de Parroquias, para que acudan mañana Martes 15 de los dichos, à las 9 del día, à las casas Capitulares al nombramiento de Electores, con prevencion de que dada la citada hora, se egecutará con los concurrentes; y por este su auto así lo proveyó y firmó

Don F. de T.

Ante mí
F. de T.

En dicha Villa y dia, yo el Escribano notifiqué el auto que antecede à F. y Z. Alguaciles ordinarios de este Juzgado (ò à F. Pregonero) en sus personas: doy fe.

De T.

En la propia Villa y dia comparecieron ante mí el Escribano F. y Z. Alguaciles ordinarios de este Juzgado, y me hicieron relacion de haber avisado à todos los vecinos de ella, cada qual à los de una de sus Parroquias, para el nombramiento de Electores, segun y como se manda en el auto antecedente; y lo firmaron, ò no, porque dixeron no saber; de que doy fe.

F. y Z.

De T.

Si se hubiesen hecho pregones, hará la relacion el Pregonero en lugar de los Alguaciles. Y si se mandasen fijar edictos, se alargará una diligencia à continuacion del auto, en lugar de la notificacion, en esta forma:

Yo el Escribano doy fe, que en cumplimiento del auto que antecede, formé ocho edictos, para el fin que en él se expresa, que entregué à F. de T. Pregonero, encargándole lo fixase en los lugares acostumbrados de esta Villa; y para que conste; lo noto por diligencia, que firmo en ella los arriba dichos dia, mes y año.

De T.

Y à su consecuencia se notará la relacion del Pregonero de haberlos colocado como la antecedente, firmándola si supiere.

Llegados dia y hora, entrará en la pieza destinada cada Parroquia de por sí, diciendo el Presidente à los concurrentes el fin de sus llamamientos, sin embargo de saberlo, mandándoles leer el auto arriba inserto y fecho, amonestándoles à una buena eleccion,

se procederá à ella desde luego; y evacuada, se alargará en esta forma:

En la Villa de tal, à los 15 dias del mes de Diciembre del año 1778, siendo ya las 9 de la mañana, junta y congregada la Parroquia de Santa Maria, à consecuencia de haber sido llamada en virtud del provehido que antecede, representada por los señores F. Z. &c. (aquí se nombrarán los parroquianos que asistieren) únicos concurrentes, sin embargo de haber sido todos llamados; presididos por el Señor D. F. de T. Corregidor &c., enterados de dicho provehido (que de haberseles hecho presente de órden de su Señoría yo el Escribano doy fe), y amonestados por dicho Señor à que procediesen à una buena eleccion, de que pudiese resultar la de unos Diputados y Personero, como necesita el Comun, egecutaron el nombramiento de Electores, que recayó en F. Z. &c. (se insertarán sus nombres); y para que conste, de órden de su Señoría lo noto por diligencia, con quien la firmo; lo que tambien hicieron todos los Parroquianos concurrentes, que supieron escribir por sí, y por los que dixeron no saber; y de todo ello doy fe. De T.

Aquí las firmas de todos los Parroquianos.

De T.

Lo propio se hará con la otra Parroquia; y si fuese poblacion que se compusiese de muchas, y de algunos barrios, se alargarán tantas diligencias quantas fuesen, proveyéndose à continuacion el siguiente auto:

En la Villa de T. à los 15 dias del mes de Diciembre de 1778, el Señor Corregidor y Capitan à Guerra de ella D. F. de T. dixo: que respecto de estar ya nombrados los Electores de las Parroquias, debia mandar, y mandaba se les avisase por medio de las correspondientes esquelas, para que acudan el Jueves 17 de los corrientes à las 9 de la mañana (y si pareciere, por haberse advertido desidia en otros años; podrá añadirse baxo la pena de quatro ducados de rigorosa exacción, y ordinaria aplicacion) à las casas Capitulares à la eleccion de Diputados y Personero para el año inmediato viniente, con los que concurriesen; y por este su auto así lo proveyó y firmó.

De T.

Ante mí
F. de T.

Yo el Escribano doy fe haber entregado à F. de T. Macero ò Portero de esta Villa 24 esquelas, para que las repartiase à los

Electores de sus Parroquias, formadas por mí, con arreglo al auto antecedente; y para que conste, lo noto por diligencia, que firmo en ella los arriba dichos día, mes y año.

De T.

En la propia Villa y día compareció ante mí el Escribano F. de T. Macero ò Portero de ella, y me hizo relacion de haber entregado las 24 esquelas que le dí à los Electores de las Parroquias; y lo firmó ò no, porque dixo no saber; de que doy fe.

F. de T.

De T.

Venido el señalado día, y dada la hora prevenida, se pasará à la eleccion con los concurrentes Electores, amonestándoles el Presidente à que procedan sin pasion ni interés particular, guiados del beneficio público, teniendo por objeto el bien comun; y concluidas las correspondientes votadas, se alargará este acto en la siguiente forma:

En la Villa de T. à los 17 días del mes de Diciembre de 1778 años, juntos y congregados los Señores F. Z. &c. (aquí los nombres de los concurrentes) Electores nombrados por las dos Parroquias de que se compone esta Villa, para la eleccion de los dos Diputados y Personero, que han de reemplazar à los que concluyen este año, presididos por el Señor D. F. de T. Corregidor y Capitan à Guerra de ella, siendo ya dadas las 9 de la mañana, no obstante de faltar algunos, mandó se procediese à dicha eleccion, à cuyo fin se les leyese el auto de su Señoría, provehido á este efecto, que de haberlo así hecho, yo el Escribano doy fe; y advertidos por dicho Señor, que egecutasen un nombramiento à satisfaccion del Comun, recayendo en sugetos que mirasen por los intereses de él, pus serian responsables de los efectos de una mala eleccion (1), procedieron à la del primer Diputado; en cuya votada salió por mayoría de votos el Señor F. de T., habiendo sacado 15; despues del qual tuvo la pluralidad el señor Z., que obtuvo 7; y acto continuo se egecutó la del segundo Diputado, que recayó en el Señor M., quien sacó 13 votos; y despues de éste tuvo la mayoría de ellos el Señor F., que consiguió 8; y habiéndose pasado el nombramiento de Personero, recayó en el Señor F., sacando 18 votos; y la pluralidad después de él el Señor Z., por 4, quedando electos los tres susodichos, sin haber habido la menor repugnancia ni oposicion. Si acaso hubiese acaecido alguna disputa, se notará en esta forma; y solo sobre la eleccion del Señor F. de T. se dixo por los Señores Z. y M., que no podia recaer en él, por ser fiador, y principal obli-

gado de F. de T. Abastecedor que fue, y actual deudor de la Villa, à menos que pagando; por lo que no lo haciendo ántes de jurar su empleo, desde ahora protestaban dicha eleccion como nula è insubsistente; y para que conste, lo noto por diligencia, de órden de su Señoría, con quien lo firmo; lo que tambien egecutaron los concurrentes que supieron escribir por sí, y por los que dixeron no saber; y de todo ello doy fe.

De T.

Aquí las firmas de los concurrentes.

F. de T.

Si se hubiese apercibido à la concurrencia, baxo la pena arriba dicha se proveerá auto à continuacion, y procederá à extraerse de los que no hubiesen concurrido, en la forma que se acostumbra exigir las multas: así como para la celebracion de los Cabildos debe concurrir el número de vocales, establecido por costumbre, ò prevenido por ordenanza, y en su defecto las dos terceras partes de ellos (1), así también parece ha de hacerse en las elecciones de Diputados y Personero, pues en ambos actos se halla representado el Pueblo, mas no en el nombramiento de Electores: y advierto, que si pareciere, podrán formarse dos libros, uno de las órdenes y decisiones à las dudas ò pretensiones que ocurran, y otro de las elecciones ò nombramientos, bien entendido, que qualquier disposicion que hablase de revocacion de eleccion, deberá insertarse en éste, y no en aquel.

40. Nadie estrañe la particularidad de notar el que sacó la pluralidad de votos despues del electo, por prevenirse por Real Cédula de 15 de noviembre de 1767, que quando suceda ausencia ò enfermedad de alguno de los Diputados, ò del Personero, sirva su oficio interinamente y en propiedad, en caso de la muerte de la persona, que en las elecciones de aquel año hubiere tenido mas votos despues del nombrado para el oficio de que se tratare (41), con calidad, en quanto à los Diputados, respecto de haber de ser dos ò quatro, segun el vecindario de los Pueblos, que si la ausencia o enfermedad de alguno no excediese de 30 días, supla el que, ò los que quedaren sin necesidad de que entre interino en tan corto intervalo, con que es preciso saberse, quienes obtuvieron las respectivas pluralidades para en tales lances; y notese, que aunque puedan suplirse por 30 dias los Diputados unos à otros, no milita lo propio por lo que mira al Personero, en cuyo caso deberá acudir el que mas votos obtuvo despues del enfermo ò ausente: (42) con la precision de haber ántes cualquiera de ellos de jurar el ofi-

cio en calidad de interino ò propietario, si entrase por fallecimiento del que le obtenia, y sea en interinidad ò en propiedad, solo continuará el tiempo que le quedaba al ausente o enfermo, no restituyéndose ò mejorándose ántes de concluir qualquiera de estos el oficio que respectivamente egercía, ò al difunto, como si hubiese sido electo quando éste.

43. Si alguno quisiese reprehenderme, porque digo que deben firmar todos los concurrentes que saben, en los nombramientos de Electores, y elecciones de Diputados y Personero, por haber visto que los Escribanos solo acostumbran recoger las firmas de tres ò quatro, lea la *Ley 13. tit. 25. lib. 4. de la Recopilacion*, y verá como previene, que firmen los otorgantes que sepan, sin exonerar á alguno; y lo contrario es un abuso, que no ha podido desterrar los cargos de las reiteradas visitas; en fin, vicio envejecido, difícilísimo de arrancar.

VI. «Así en los Concejos abiertos de Parroquias ò Barrios para elegir Comisarios Electores, como en las elecciones que hagan estos, se observará la mayor tranquilidad, votando cada uno en su lugar, y castigando la Justicia al que forme parcialidad, interrupcion ò discordia en tan sérias é importantes concurrencias.»

44. Como el fin de la erección de estos empleos, es felicitar á los Pueblos, se procura correspondan à él los efectos; y por ser el asunto tan serio, se recomienda su trato con la circunspeccion debida; y la Justicia presidente podrá castigar al ménos atento, privándole de voto haciéndole salir fuera de la Junta, y aun encarcelándole, segun lo dictare su delito o desvergüenza: (45) Igualmente, habiendo acreditado por sumaria de testigos las seducciones y pandillas, tendrá facultad para privar de voto pasivo; esto es, de ser electo, al que las fomentase; no dándole posesion, quando esto se descubriese despues de electo; cuyas contingencias ha de gobernar la prudencia, (46) no conceptuando por parcialidades ni apandillamientos las conversaciones que tuvieren entre sí los Electores, en el entretanto que llega la hora de la elección, dirigidas regularmente à concordarse en los sugetos, en quienes con mas razon puedan recaer las hacederas, siempre que no haya seducciones, ò ideas torcidas de por medio.

VII. «Luego que los Diputados y Personero hayan sido electos, acudirán en el día siguiente à tomar posesion y asiento en el Ayuntamiento, y à prestar juramento de egercer bien y legalmente su oficio con celo patriótico del bien comun, sin excepcion de personas; de modo, que sin otra formalidad ni requisito se pon-

drán en el uso de sus encargos desde luego, sin llevarles derechos algunos ni propinas.»

47. Esa diligencia acostumbra à hacerse, y con razon, el ségundo dia del año; pero ocurriendo ser Domingo, se difiere para el tercero: pues se declaró por el Real Consejo en 16 de Septiembre de 1766, que debiesen concluir los Diputados y Personero en Diciembre; y no podrá dilatarse baxo el pretexto de haberse suspendido el juramento y posesion de los nuevos Oficiales de gobierno por algun no previsto accidente, donde son años estos oficios, y donde se emposesa al Gobierno el primero también à ellos, (48) sin causar derechos como los otros oficios, ni dar propinas.

VIII. «No podrá recaer esta elección en ningun Regidor ni Individuo del Ayuntamiento, ni en persona que esté en quarto grado de parentesco con los mismos, ni en el que sea deudor al Comun, no pagando de contado lo que reste, ni el que haya egercido los dos años anteriores oficio de República, hasta cumplir el hueco, para evitar parcialidad con el Ayuntamiento ni otras personas.»

ANEXO II
**LEY XXVII DE LAS CORTES DE NAVARRA
DE 1794 A 1797**

Todos los pueblos del Reino que compongan el número de cien vecinos y resuelven sus negocios en Concejo los determinen por Veintena.

S. C. R. M.

Los tres Estados de este Reyno de Navarra, que estamos juntos, y congregados en Cortes Generales por mandado de V. Magestad decimos: Que por diferentes Repúblicas del Reyno se nos han hecho presentes los gravísimos inconvenientes, y perjuicios que sienten de que sus asuntos, y negocios se ventilen, y resuelvan en Concejos, como lo han tenido de costumbre, porque por los alborotos que regularmente ocurren no se vota con libertad, se falta al respeto debido á los del Ayuntamiento, y el numero mayor, que suele ser de la gente popular, vence y dexa sin efecto los dictámenes de los mas instruidos y que con cabal conocimiento atienden á la conveniencia, y utilidad común: por cuyo motivo, y el de no poder sufrir en algunas ocasiones la insolencia de algunos concurrentes dexan de acudir á los concejos, quedando estos reducidos en diferentes Pueblos a la gente de la ínfima clase, y á veces á la voluntad de alguno de los Vecinos, que por medios nada decentes se constituye cabeza de todos: Y conociendo esos daños la Ciudad de Sangüesa solicitó de los tres Estados que facilitasen por la Ley 23. lib. 1. tit 2, de la Novísima Recopilacion, que semejantes Juntas se redujesen á Veintenas; é igual pretension hicieron las Villas de Baltierra, y Cintruenigo en las Cortes del año de 1724; la de Arguedas, y Miranda en las de 1743; las de Mendigorria, Caparroso, y Mañeru en las de 1757; la Villa de Urroz en las de 1766; y las de Villafranca, Milagro, Uxué, Lerín, Sada y Ablitas, en las ultimas de 1780, y 81; no menos consiguieron que sus juntas de Concejo se redujesen á Veintenas para evitar identicos daños, y perjuicios; y siendo estos tan comunes, y generales no solo en las Repúblicas, que ultimamente nos los exponen, sino también en todas las del Reyno de mediana poblacion; que frecuentemente se origina por la mucha concurrencia de gente poco

subordinada, hemos considerado que esos, y otros males que resultan de los concejos, pueden cortarse de raíz substituyendolos en Veintenas en los Pueblos de algun Vecindario, para que por estas se traten, y resuelvan solamente aquellas cosas que se practican en Concejo, y para los casos que este se junta; debiendo entenderse en materias seculares, y con exclusión de las presentaciones, ó nombramiento que acostumbran hacer para piezas eclesiasticas, si V. Magestad se sirviese aprobar por Ley los Capítulos siguientes.

Primeramente, que en todas las Republicas del Reyno que llegan á componerse de cien Vecinos, y acostumbran tratar, y resolver sus asuntos, y negocios seculares en Concejo, los hayan de conferenciar, y determinar por una Veintena, que deberá componerse de veinte y un Vecinos, quienes han de tener todas las facultades de dicho Concejo; pero solamente en aquellos casos que acostumbra juntarse este.

Item, que en los Pueblos en que los oficios de República se sirven por Inseculados, ha de componerse la Veintena del Alcalde, y Regidores del mismo año, de los que lo hubiesen sido en el anterior; y para llenar el numero hasta los veinte y uno asignados han de sortearse de todas las bolsas de gobierno con igualdad, y habiendo número impar se sorteará de la bolsa preferente; pero si en las de Inseculados no hubiese suficiente numero, deberá completarse de los Vecinos de el mismo Pueblo.

Item, que en aquellas Villas en que los oficios de Republica no se sirven por inseculación, sino por nombramiento de los que concluyen en ellos, ó de los Vecinos que sortean para electores, se ha de componer la Veintena del mismo numero, en el que han de comprehenderse el Alcalde, y Regidores de el mismo año, y los que lo han sido en el anterior, sorteandose hasta llenarlo de los Vecinos que hayan tenido esos empleos en el Pueblo, y en su defecto de los otros Vecinos.

Item, que en las Villas que son de dos Estados, esto es, de Hidalgos ó Francos, ó de Hidalgos Labradores, ha de componerse también la Veintena de los del Ayuntamiento del actual año, y de los del pasado; y hasta llenar el número de los veinte y uno, han de sortear con igualdad de los que son de uno, y otro Estado.

Item, que este método que se propone para un general gobierno, ha de entenderse sin perjuicio de las Veintenas que se hallan establecidas en varias Repúblicas, pues con ellas se escusaron las

Juntas de Concejo, que es lo que quiere evitarse por las fatales consecuencias que frecuentemente ocasionan: y para ello.

Suplicamos á V. Magestad con el mas profundo rendimiento se digne concedernos por Ley todo lo propuesto en este Pedimento, y cada uno de sus Capítulos: así lo esperamos de la Real clemencia de V. Magestad y en ello, &c.

Decreto: Pamplona, y su Real Palacio 2 de noviembre de 1795. A esto os respondemos que se haga como el Reyno lo pide.—El Principe de Castelfranco.

LEY LX DE LAS CORTES DE NAVARRA DE 1817-1818

Se establezcan Quincenas en los pueblos compuestos de ochenta vecinos y Oncenas en los que lleguen a cincuenta.

S. C. R. M.

Los tres Estados de este Reino de Navarra que estamos juntos y congregados celebrando Córtes generales por mandado de V. Magestad decimos: que por la Ley 27 de las Córtes celebradas en esta ciudad los años de 1794, 1795, 1796 y 1797, se mandó que todos los pueblos del reino que compongan el número de cien vecinos, y resuelven sus negocios en Concejo, los determinen por veintena, y se prescribió el método de formar esta, y dicho establecimiento ha producido en los referidos pueblos los saludables efectos que nos propusimos; pero la experiencia nos ha hecho ver que los perjuicios y daños que quisieron precaverse, subsisten por falta de igual providencia en los pueblos que se componen de cincuenta y ochenta vecinos y pueden cortarse de raiz si V. Magestad se sirve concedernos por Ley lo contenido en los capítulos siguientes:

1. Primeramente, que en todas las Repúblicas del reino que llegan á componerse de ochenta vecinos, y acostumbran tratar y resolver sus asuntos y negocios seculares en Concejo, se hayan de conferenciar y determinar por una quincena compuesta de quince sujetos, y en los pueblos que llegasen á cincuenta vecinos, por una oncena, compuesta de once sujetos, quienes han de tener todas las facultades de dicho Concejo; pero solamente en aquellos casos en que acostumbra juntarse este.

2. Item, que tanto las quincenas como las Oncenas, se establecerán por las mismas reglas adoptadas para la formación de Veintenas en los capítulos segundo, tercero, cuarto y quinto de la referida Ley 27 de 1794 y siguientes, con sola la diferencia del número; y para ello;

Suplicamos á V. Magestad con el mas profundo rendimiento se digne concedernos por Ley todo lo propuesto en este Pedimento y cada uno de sus capítulos, como lo esperamos de la Real cle-

mencia de V. Magestad, y en ello &c.=Los tres Estados de este Reino de Navarra.

Decreto: Pamplona 23 de octubre de 1817.=Hágase como el Reino lo pide.=El Conde de Ezpeleta.

ANEXO IV

LEON. GOBIERNO DE LOS PUEBLOS,
DEMOCRACIA DIRECTA *

§ 5.º *Funcionamiento ordinario del concejo: a) como asamblea deliberante: comisión y dictamen: acuerdo de semana sobre aprovechamientos comunes, arreglo de caminos, etc.: peticiones ó proposiciones; b) como poder judicial: juicios orales sobre infracción de las ordenanzas: imposición de multas.*—Todos los domingos al salir de misa, excepto cuando la nieve cubre la tierra, se reúnen los vecinos al lado ó delante de la iglesia. Cuando unos hablan, otros ríen, otros pregonan en subasta el cordero ofrecido á San Antonio ó el pan de las ánimas, se levanta el alcalde de barrio, envuelto en su larga capa, y con cierto aire de superioridad dice: «Señores, presen ustedes silencio.» En los partidos de Astorga y La Bañeza no emplea esta frase; se quita respetuosamente el sombrero, acción que imitan todos los vecinos puestos en círculo delante de la puerta de la iglesia, y dice: «Ave María purísima», que es tanto como si dijera: «Abrese la sesión». No todo el funcionamiento que á continuación expongo es común á todos los concejos de la provincia; pero el concejo tipo, el que se conserva en toda su pureza es, como tengo dicho, el de la Montaña, y por consiguiente, á él me refiero.

El silencio se hace inmediatamente en la asamblea, y desde aquel momento queda el concejo constituido en tribunal de justicia. Cuando acaba de funcionar como tal, toma el carácter de asamblea deliberante y acuerda lo que estima conveniente para el buen régimen y gobierno de la comunidad durante la semana que comienza. La lógica aconseja que se comience la información por esta clase de funciones, aunque así se cambie el orden de los hechos. Veamos, pues, cómo procede el concejo ordinario como asamblea deliberante.

Terminadas todas las reclamaciones respecto de la imposición de multas, ó de lo que ellos llaman *prendas*, el alcalde de barrio nombra una comisión de cinco vecinos para que emitan dictamen

* LÓPEZ MORÁN, Elías León, *Gobierno de los pueblos por democracia directa*. Madrid, 1902, pp. 233 y ss. (en COSTA, Joaquín, *Derecho consuetudinario...*).

acerca del acuerdo que ha de regir durante la semana entrante. Retíranse los nombrados á cumplir su misión á un lugar apartado unos cuantos metros. Allí proponen, discuten y aprueban lo que juzgan más conveniente, y cuando todos están conformes, vuelven al seno del concejo. El alcalde de barrio impone entonces el silencio que se había interrumpido, y uno de los de la comisión, el más caracterizado, se levanta y dice: «Los *acordadores* hemos convenido en...»; y expone verbalmente lo que han acordado. Dice adónde han de ir á pastar durante la semana las vacas, las caballerías, las ovejas, los corderos, las cabras, etc.; cuáles pagos y terrenos comunes quedan abiertos ó *derrotos*, y cuáles cerrados ó *cotos*, durante la misma, precisando si la prohibición se extiende á todos ó no más que á determinados ganados; en qué *cotos* pueden pastar las parejas de los que tienen la casa o parte de ella en construcción y los toros y los terneros, reses para las cuales siempre existen estos privilegios; si ha llegado el tiempo oportuno, acuerdan el día ó días en que han de ir los vecinos todos á recoger y repartir la leña de los montes de haya y roble, y aquellos otros en que se ha de proceder al arreglo de los caminos vecinales; determinan cuándo han de entrar los ganados en las fincas particulares abiertas ó no cerradas, después de recogidos los frutos; cuándo se han de bajar las caballerías de los puertos y en qué forma se han de guardar, y, en fin, todo aquello cuyo acuerdo es de ocasión y por esto no está determinado en el «libro de pueblo» ni en las ordenanzas. Si no hay nadie que hable en contra, el dictamen se aprueba desde luego; si hay alguno ó algunos que quieran exponer algunas consideraciones, hacen las que estiman oportunas, contestando alguno de los de la comisión ú otro vecino cualquiera que crea que lo propuesto es lo que más interesa. Si hay algo que la mayoría estima inaceptable, se desecha; si alguna enmienda es consideraba como oportuna, pasa á formar parte del proyecto de acuerdo. Después de haber deliberado y de haber discutido —en algunas ocasiones con sobrado calor y falta de orden—, se aprueba el dictamen, que desde entonces entra en la categoría de acuerdo definitivo.

Desde este momento entra el concejo en el período de las peticiones ó proposiciones. Uno de los que tienen fincas en un *pago*, pide que los demás que también las tienen, arreglen con él el camino rural que conduce á aquéllas, determinando el día en que el arreglo ha de hacerse; otro pide que se limpie la acequia que sirve para el riego de un conjunto de prados, á lo que han de concurrir todos y sólo los dueños; otros solicitan que los comuneros de un molino reformen la presa y el puerto que han de suministrar fuerza motriz para que aquél mueva con desahogo, ó que practiquen

las reparaciones que en el molino sean necesarias. Si alguien falta á prestar estos servicios, se le impone una multa en beneficio de los fondos del común. El que hizo la petición en el concejo es el encargado de dirigir los trabajos, de tomar lista y de denunciar ante aquél á los que faltaron.

El acuerdo y las peticiones los consigna por escrito la comisión nombrada —es el acta de la sesión del concejo funcionando como poder legislativo—, á cuyo efecto se reúnen los vocales en la casa del pueblo. Una copia de este escrito ó acta, al que ellos llaman *acuerdo*, la fijan en el sitio público de costumbre, para que por este medio de promulgación llegue a conocimiento de todos. Esa copia la recoge el guarda al oscurecer del mismo domingo, y á ella atiende para la guarda de pastos y montes.

Al abrirse la sesión del concejo, la primera función que desempeña es la de juzgar acerca de los hechos realizados contra lo dispuesto en las ordenanzas, en el «libro de pueblo» y en el acuerdo de la semana, y de las multas que se han de imponer. El alcalde de barrio manda al guarda que lea la lista de los infractores é indique el hecho que constituya la transgresión. El guarda, sacando del bolsillo la lista, avanza hasta el centro y da comienzo á su lectura en la forma siguiente: «A. B. de la C., tantas vacas en el coto; P. Q. de la N., tantas caballerías en el fruto; S. M. de la T., la cabrada en los montes reservados; J. Z. de la I., un *forcado* de leña ó de madera del mone X, etc.» Cuando la lectura de la lista se termina, el que se considera agraviado expone, como Dios le da a entender, en ocasiones en forma sobrado intemperante, la razón en que funda su defensa y su queja contra el guarda; contesta éste justificando su conducta, y los dos replican las veces que lo consiente el alcalde de barrio. Si después de oír al guarda y al interesado, la reunión de vecinos considera que la infracción se cometió, se impone la multa que señala el «libro de pueblo» ó reglamento, y se asienta á cargo del infractor; si, por el contrario, el interesado prueba concluyentemente que no ejecutó el acto que se le imputa, la multa se impone también y se asienta en el libro, pero á cargo del guarda. Los asientos los hace la comisión del acuerdo de semana.

Como se ve, allí no necesitan para nada de abogados y procuradores, puesto que para exponer los hechos les satisface más el lenguaje sencillo á que están habituados, que los grandes discursos adornados con el follaje de la retórica, y los preceptos que han de aplicar les son familiares de tan conocidos; no instruyen multitud de costosísimas diligencias, entre cuyos pliegos se pierde muchas

veces la verdad; no dejan en las zarzas del papel sellado la lana, esto es, los intereses que precisan para la satisfacción de sus apremiantes necesidades; y sin embargo, la justicia de sus acuerdos es tan cumplida, como son sencillas las formas de su tramitación.

Además de estos concejos ordinarios, tienen otros de carácter extraordinario, en los que se trata sólo del asunto para que se les convoca. Cuando llega una comunicación del alcalde, ya funcione éste como tal alcalde, ya proceda como órgano de ejecución de los acuerdos del Ayuntamiento; cuando llega una comisión de un pueblo inmediato á tratar asuntos de interés para los dos pueblos, ó cuando en el mismo pueblo surge algún caso importante y de urgente resolución, el alcalde de barrio toca la campana las tres veces consabidas, llamando á concejo; los vecinos se reúnen en la casa del pueblo, y aquél, después de exponer la causa de la reunión de los vecinos, pregunta qué es lo que el *pueblo* acuerda. Se presentan verbalmente las proposiciones que se estiman conducentes al fin que se persigue, se discuten con mayor ó menor determinimiento, según sea la importancia del asunto que se trata, y por fin, se acepta la que parece mejor, que es la que se ejecuta. De estas sesiones extraordinarias no se levanta acta ninguna.

ANEXO V
MUNICIPIOS MENORES DE 100 HABITANTES SEGUN
EL PADRON DE 1986 Y EL CENSO DE 1991

CC.AA.	Provincia	Municipio	Hab. 1986	Hab. 1991
ANDALUCIA	Huelva	Cumbres de Enmedio	61	58
ARAGON	Huesca	Arguis	55	58
		Bonansa	65	70
		Borau	76	73
		Castigaleu	96	97
		Fago	52	44
		Fanlo	43	50
		Hoz de Jaca	85	86
		Olvena	62	56
		Palo	41	33
		Senes de Alcubierre	74	63
		Sesue	77	75
		Valle de Bardagí	73	56
		Valle de Lierp	69	61
		Viacamp y Litera	52	41
	Villanova	—	94	
	Yesero	58	53	
	Teruel	Ababuj	97	83
		Abejuela	93	65
		Aguaton	40	32
		Alcaine	33	49
		Almohaja	34	40
		Alpeñes	35	35
		Allueva	10	12
		Anadon	36	28
		Badenas	34	29
		Bea	29	28
		Bezas	72	76
Cañada de Benatambuz		90	82	
Cañada de Vellida		88	72	
Cerollera, La	—	98		
Corbalán	25	80		
Cuba	—	84		

CC.AA.	Provincia	Municipio	Hab. 1986	Hab. 1991	
ARAGON	Teruel	Cubla	81	72	
		Fonfría	40	36	
		Fuenferrada	62	53	
		Fuente de Rubielos	82	82	
		Gudar	—	89	
		Jatiel	64	76	
		Jorcas	84	51	
		Josa	62	45	
		Lagueruela	90	89	
		Lanzuela	49	41	
		Maicas	21	20	
		Miravete de la Sierra	56	49	
		Monteagudo del Castillo	97	87	
		Monterde de Albarracín	87	87	
		Moscardón	84	73	
		Nogueras	36	31	
		Obón	78	70	
		Plou	65	55	
		Rubiales	37	58	
		Rubielos de la Cerida	79	73	
		Salcedillo	8	9	
		Saldón	63	53	
		Sta. Cruz de Nogueras	36	32	
		Segura de los Baños	88	67	
		Deno	71	58	
		Toril y Masegoso	51	50	
		Tormón	65	50	
		Torre de las Arcas	45	43	
		Torrijas	88	74	
		Valacloche	39	29	
		Val de Cuenca	41	49	
		Vallecillo (El)	18	25	
		Veguillas de la Sierra	38	33	
		Villahermosa del Campo	—	89	
		Villanueva de Rebollar de la Sierra	64	52	
		Zoma, La	44	51	
		Zaragoza	Aladren	53	44
				Aldehuela de Liestos	86

CC.AA.	Provincia	Municipio	Hab. 1986	Hab. 1991
ARAGON	Zaragoza	Alforque	99	91
		Almochuel	68	53
		Anento	29	—
		Ardisa	92	79
		Bagues	13	16
		Balconhan	38	34
		Berdejo	37	37
		Berrueco	39	43
		Cerveruela	4	4
		Contamina	84	64
		Cuerlas (Las)	93	—
		Embiz de Ariza	—	89
		Fombuena	11	13
		Godojos	98	83
		Grisel	55	59
		Isuerre	67	63
		Lechón	71	63
		Lobera de Ongella	83	62
		Longas	22	35
		Luesma	28	29
		Mianos	55	41
		Moneva	91	—
		Navardun	98	89
		Nombre de Villa	38	33
		Orcajo	50	53
		Oseja	19	19
		Pintanos (Los)	79	83
		Pleitas	91	81
		Pomer	31	25
		Pozuel de Ariza	40	32
		Puen de Luna	64	65
		Purujosa	7	35
		Retascón	86	80
		Ruesca	—	87
		Samper de Salz	85	—
		Santed	93	84
		Talamantes	56	64
		Torralbilla	84	80
		Torrela Paja	82	58
		Trasmoz	85	80

CC.AA.	Provincia	Municipio	Hab. 1986	Hab. 1991
ARAGON		Undues de Lerda	49	57
		Urries	89	78
		Valhorna	93	82
		Val de S. Martín	88	70
		Valmadrid	85	77
		Villarroya del Campo	87	76
		Villadoz	—	95
		Vistabella	45	34
CANTABRIA		Tresviso	91	78
CASTILLA- LA MANCHA	Albacete	Villa de Bes	49	54
	Cuenca	Alcohuja	93	72
		Algarra	36	36
		Arandilla del Arroyo	66	57
		Arrancacepas	53	40
		Bascuñana de S. Pedro	38	38
		Campillos Sierra	—	90
		Casas de Garcimolina	40	42
		Castillejo-Sierra	63	66
		Castillo-Albaráñez	41	35
		Cierva (La)	66	60
		Cueva del Hierro	63	54
		Chumillas	82	47
		Fresneda de Altarejos	—	90
		Fresneda de la Sierra	—	90
		Huelves	90	77
		Huelguina	—	91
		Laguna del Marquesado	76	85
		Monreal del Llano	—	98
		Mota de Altarejos	85	75
		Narboneta	—	99
		Olmeda de la Cuesta	87	54
		Olmedilla de Eliz	40	36
		Pajaroncillo	—	98
		Paredes	94	76
		Parra de las Vegas (La)	80	69
		Piqueras del Castillo	—	91
		Rada de Haro	76	66

CC.AA.	Provincia	Municipio	Hab. 1986	Hab. 1991
CASTILLA- LA MANCHA	Cuenca	Saceda-Trasierra	66	51
		S. Martín de Boniches	—	98
		Solera del Gabaldón	62	42
		Torrubia del Castillo	62	53
		Valhermoso de la Fuente	80	69
		Valsalobre	69	77
		Villar del Infantado	43	61
		Villarejo de la Peñuela	46	44
		Vindel	33	31
		Yemeda	61	40
	Guada- lajara	Adobes	33	43
		Albendiego	74	63
		Alcolea de las Peñas	47	43
		Algar de Mera	—	90
		Alique	21	39
		Angón	36	37
		Anquela del Ducado	—	80
		Anquela del Pedregal	41	21
		Arbeteta	55	51
		Armallones	—	60
		Armiña de Tajuña	—	98
		Arroyo de las Fraguas	21	19
		Báides	92	83
		Baños de Tajo	37	34
		Bañuelos	48	39
		Barrio Pedro	27	26
		Bodera (La)	60	59
		Campillo de Ranas	90	—
		Campisábalos	81	58
		Casas de San Galindo	39	35
		Caspueñas	57	47
		Castellar de la Muela	73	63
		Castilforte	47	59
		Castilnuevo	16	12
		Centenera	—	74
Cincovillas	47	40		
Ciruelas	79	55		
Ciruelos del Pinar	—	74		
Cogollor	77	64		

CC.AA.	Provincia	Municipio	Hab. 1986	Hab. 1991
CASTILLA- LA MANCHA	Guada- lajara	Condemios de Abajo	36	33
		Congostrina	48	55
		Copernal	33	33
		Chequilla	34	24
		Embiz	84	78
		Escopete	65	56
		Esplegares	87	98
		Estables	77	54
		Estriegana	38	34
		Fuembellida	26	18
		Fuenteviejo	—	76
		Gascueña de Bornova	42	39
		Henche	26	30
		Herrería	47	41
		Hijos	31	27
		Hombrados	76	60
		Huerce (La)	33	22
		Huermeces del Cerro	66	60
		Huerta Hernando	80	87
		Iniestola	28	27
		Irueste	91	70
		Jirueque	70	62
		Luzón	—	97
		Maja del Rayo	69	60
		Mantiel	24	69
		Matarrubia	50	55
		Mazarete	—	95
		Megina	92	90
		Mierla (La)	37	38
		Miñosa (La)	79	53
		Monasterio	18	19
		Montarrón	90	73
		Morenilla	74	58
		Navas de Jadraque	32	26
		Negredo	27	24
		Ocentejo	55	44
		Olivar (El)	51	73
		Olmeda de Cobeta	92	91
		Olmeda de Jadraque	13	5
		Ordial (El)	62	43

CC.AA.	Provincia	Municipio	Hab. 1986	Hab. 1991
CASTILLA- LA MANCHA	Guada- lajara	Palmaces de Jadraque	72	77
		Pardos	66	66
		Paredes de Sigüenza	89	86
		Peralveche	69	70
		Pinilla de Jadraque	—	93
		Pinilla de Molina	36	25
		Piqueras	32	48
		Pradena de Atienza	57	51
		Puebla de Beleña	40	33
		Puebla de Valles	76	80
		Rebollosa de Jadraque	44	40
		Renera	58	70
		Retiendas	44	45
		Rillo de Gallo	—	76
		Riofrío del Llano	—	98
		Robledo de Corpes	—	86
		Romanillos de Atienza	93	75
		Rueda de la Sierra	—	85
		Saelices de la Sal	85	77
		San Andrés del Congosto	81	65
		San Andrés del Rey	52	48
		Santiuste	21	24
		Sauca	66	68
		Selas	79	76
		Semillas	35	31
		Somolinos	57	44
		Sotillo (El)	56	63
		Sotodosos	89	77
		Tragudo	33	36
		Taravilla	80	79
Terzaga	55	49		
Tierzo	52	47		
Toldelrábano	25	17		
Torre del Burgo	58	58		
Torrecilla del Ducado	11	—		
Torre Cuadrada de Molina	25	25		
Torre Cuadrada	98	81		
Torre Mocha de Jadraque	19	18		
Torre Mocha del Pinar	—	85		
Torre Mochuela	10	10		

CC.AA.	Provincia	Municipio	Hab. 1986	Hab. 1991	
CASTILLA- LA MANCHA	Guada- lajara	Torrubia	60	50	
		Tortuero	31	38	
		Traid	58	66	
		Ujados	57	48	
		Utande	92	75	
		Valrachas	30	26	
		Valdearenas	78	61	
		Valdeavellano	—	96	
		Valdeconcha	58	33	
		Valdegrudas	80	66	
		Val del Cubo	80	65	
		Valderrebollo	39	52	
		Valdesotos	58	43	
		Valfermoso de Tajuña	88	70	
		Valhermoso	60	52	
		Valtablado del Río	22	19	
		Valverde de los Arroyos	84	90	
		Viana de Jadraque	80	59	
		Villanueva de Arjecilla	55	54	
		Villares de Jadraque	48	52	
		Villaseca de Menares	—	62	
		Villaseca de Uceda	63	65	
		Yebes	63	71	
	Zarzuela de Jadraque	43	31		
		Toledo	Illán de Vacas	10	—
			Navalmoralejo	—	91
	CASTILLA Y LEON	Avila	Avellaneda	82	58
Berrocalejo de Aragona			42	46	
Blasconuño de Matacabras			38	31	
Brabos			93	83	
Canales			97	92	
Donvidas			—	86	
Gilgarcía			—	96	
Grandes y San Martín			91	67	
Hoyos del Collado			67	55	
Hoyos de Miguel Muñoz			83	71	
Marlin			56	39	
Mengamuñoz			89	80	

CC.AA.	Provincia	Municipio	Hab. 1986	Hab. 1991	
CASTILLA Y LEON	Avila	Moraleja de Matacabras	99	77	
		Narrillos del Rebollar	—	96	
		Narros del Puerto	68	58	
		Navadijos	—	86	
		Ojos Albos	42	38	
		Pascual Cobo	87	56	
		Pozanco	82	67	
		San Esteban de los Patos	66	46	
		San Lorenzo de Tormes	97	84	
		San Pascual	86	67	
		Sigeres	96	90	
		Viñegra de Moraña	—	92	
		Burgos	Abajas	55	51
			Alcocero de Mola	69	62
			Altable	80	76
	Ameyugo		73	63	
	Araúzo de Salce		—	81	
	Araya de Oca		50	55	
	Bañuelos de Bureba		64	62	
	Barrio de Muño		46	36	
	Barrios de Colina		83	80	
	Bascuñana		—	89	
	Belbimbre		91	84	
	Berzosa de Bureba		62	55	
	Bozoo		98	—	
	Brazacorta		—	98	
	Cabezón de la Sierra		56	90	
	Cantabrana		81	70	
	Carazo		51	51	
	Carcedo de Bureba		51	42	
	Cardeñuela-Ríopico		60	70	
	Carrias		71	56	
	Cascajares de Bureba		81	66	
	Cascajares de la Sierra		36	17	
	Castellanos de Castro		84	74	
	Castil de Peones		62	55	
	Castildelgado	—	95		
	Castrillo Matajudíos	88	82		
	Cebrecos	89	80		

CC.AA.	Provincia	Municipio	Hab. 1986	Hab. 1991
CASTILLA Y LEON	Burgos	Cerratón de Juarros	75	69
		Cillaperlata	—	86
		Ciulleruelo de Avila	—	97
		Contreras	—	89
		Cubillo del Campo	82	76
		Cuevas de San Clemente	—	72
		Encío	58	67
		Espinosa del Camino	62	55
		Frاندovínez	66	98
		Fresno de Rodilla	29	34
		Galbarros	28	31
		Gallega (La)	—	94
		Grisaleña	29	66
		Haza	48	52
		Hontanas	—	96
		Hornillos del Camino	—	89
		Hurones	72	63
		Iglesiarribia	79	78
		Jaramillo de la Fuente	42	35
		Jaramillo Quemado	24	16
		Jurisdicción de Lara	70	61
		Jurisdicción de San Zadornil	91	78
		Llano de Bureba	82	70
		Mambrillas de Lara	91	81
		Mamolar	—	97
		Manciles	53	50
		Mazuela	—	94
		Monasterio de la Sierra	34	33
		Monterrubio de Demanda	—	94
		Navas de Bureba	59	50
		Omillos de Muño	61	53
		Oquillas	72	79
		Padrones de Bureba	—	95
		Palacios de Ríopisuerga	60	52
Palazuelos de la Sierra	76	70		
Palazuelos de Muño	86	67		
Partido de la Sierra en To-				
balina	87	77		
Piernigas	52	42		
Pinilla de los Moros	60	54		

CC.AA.	Provincia	Municipio	Hab. 1986	Hab. 1991
CASTILLA Y LEON	Burgos	Pradanos de Bureba	98	89
		Quintana Bureba	71	45
		Quintana Vides	96	84
		Rábanos	65	58
		Reinoso	35	32
		Retuerta	81	78
		Rezmondo	29	27
		Ríocavado de la Sierra	75	78
		Rublacedo de Abajo	45	41
		Saldaña de Burgos	80	80
		Salinillas de Bureba	78	69
		San Adrián de Juarros	43	41
		San Millán de Lara	—	98
		San Vicente del Valle	38	33
		Santa María del Invierno	76	63
		Santa Olalla de Bureba	50	55
		Santibáñez del Val	90	69
		Sequera de Haza, La	85	76
		Sordillos	48	43
		Susinos del Páramo	84	62
		Tamarón	60	51
		Tejada	62	57
		Tinieblas	31	34
		Tobar	63	56
		Torrecilla del Monte	94	84
		Torrelara	17	23
		Tosantos	95	86
		Valmala	45	37
		Vallarta de Bureba	—	93
		Valle de Zamanzas	50	49
		Vallegera	71	60
		Vid de Bureba, La	57	49
		Vileña	48	50
		Viloria de Rioja	90	83
Villaescusa la Sombria	79	71		
Villaespasa	45	44		
Villagalijo	84	54		
Villaldemiro	99	93		
Villambistia	—	84		
Villamedianilla	38	29		

CC.AA.	Provincia	Municipio	Hab. 1986	Hab. 1991
CASTILLA Y LEON	Burgos	Villamiel de la Sierra	43	35
		Villanueva de Carazo	29	30
		Villanueva de Teba	99	71
		Villaquirán de la Puebla	77	79
		Villatuelda	97	82
		Villoruego	31	45
		Vizcaínos	69	49
		Zarzosa de Río Pisuegra	81	81
		Zuñeda	—	96
	Palencia	Abarca	53	54
		Amayuelas de Arriba	79	63
		Baquerín de Campos	43	45
		Bárcena de Campos	79	68
		Belmonte de Campos	75	64
		Berzosilla	—	90
		Boada de Campos	31	32
		Cardeñosa de Volpejera	67	60
		Dehesa Romanos	83	68
		Lomas	83	73
		Manquillas	—	98
		Marcilla de Campos	—	92
		Olea de Boedo	55	54
		Pozo de Hurama	56	50
		Requena de Campos	70	59
		Riberas de la Cueva	—	98
		San Cristóbal de Boedo	71	56
		Santa Cruz de Boedo	90	97
		Tabanera de Valdavia	76	61
		Torremorjón	—	76
		Valbueba de Pisuegra	94	92
		Villabasta	49	45
		Villacidaler	—	95
		Villaconancio	—	94
		Villalaco	95	99
		Villarmenteros de Campos	35	23
Villodre	64	52		
Salamanca	Ahigal de Villarino	63	61	
	Barceo	—	89	
	Bastida, La	54	51	

CC.AA.	Provincia	Municipio	Hab. 1986	Hab. 1991
CASTILLA Y LEON	Salamanca	Bouza, La	72	79
		Castraz	—	84
		Cilleros de la Bastida	67	67
		Espadaña	79	70
		Cejuelo del Barro	62	56
		Hoya, La	38	24
		Iruelos	86	83
		Martinamor	—	99
		Molinillo	93	95
		Navacarros	—	95
		Navalmoral de Béjar	—	89
		Pastores	—	80
		Peralejos de Arriba	—	85
		Pizarral	—	90
		Puebla de San Medel	81	78
		Salvatierra de Tormes	99	75
		Sanchón de la Sagrada	73	66
		Sierpe, La	62	60
		Tremedal de Tormes	81	69
		Valdemierque	79	75
		Valverde de Val de la Casa	94	84
		Vallejera de Riofrío	69	54
	Villarmuerto	—	82	
	Villasdardo	43	29	
	Zarapicos	76	78	
	Segovia	Adrada de Pirón	49	53
		Alconada de Maderuelos	70	63
		Aldealcorvo	48	38
		Aldealengua de Santa María	—	83
		Aldeanueva de la Serrezuela	56	55
		Aldehorno	—	98
		Aldehuela del Codonal	68	70
		Arahueques	59	56
Arevalillo de Cega		40	41	
Bercimuel		—	81	
Brieva		57	66	
Castrojimeno	71	51		
Castroserna de Abajo	92	70		
Castroserracín	53	36		

CC.AA.	Provincia	Municipio	Hab. 1986	Hab. 1991
CASTILLA Y LEON	Segovia	Cilleruelo de San Mamés	76	73
		Cobos de Fuentidueña	—	92
		Cubillo	76	73
		Domingo García	43	55
		Encinas	88	78
		Encinillas	96	79
		Grajera	78	77
		Ituero y Lama	54	62
		Juarros de Ríomoros	—	96
		Monterrubio	88	70
		Navares de Ayuso	92	79
		Navaras de las Cuevas	37	29
		Pajareros	52	50
		Pelayos de Arroyo	64	51
		Perosillo	35	36
		Pradales	70	72
		Riaguas de San Bartolomé	—	79
		Ribota	59	47
		Riofrío de Riaza	65	60
		Santa María del Cerro	67	57
		Santo Domingo de Pirón	59	51
		Sequera de Fresno	86	77
		Sotillo	80	66
		Sotosalbos	—	98
		Tabanera de la Luenga	—	86
		Tolocirio	85	75
		Valdeprados	56	43
		Valdevacas de Montejo	51	41
	Valleruela de Pedraza	79	75	
	Valleruela de Sepúlveda	97	85	
	Ventosilla y Tejadilla	32	26	
	Villaverde de Montejo	—	93	
	Soria	Aldelices	41	38
		Aldealpozo	30	31
		Aldeaseñor	60	57
Aldehuela de Periañez		52	45	
Alentisque		70	57	
Aliud		66	59	
Arenillas		57	51	

CC.AA.	Provincia	Municipio	Hab. 1986	Hab. 1991
CASTILLA Y LEON	Soria	Ausejo de la Sierra	70	64
		Barcones	73	62
		Bayubas de Arriba	—	97
		Beratón	54	42
		Blacos	95	76
		Bliccos	75	71
		Borjabad	81	74
		Burebos	65	58
		Buitrago	55	59
		Cabrejas del Campo	—	97
		Calatañazor	80	71
		Cañamaque	80	68
		Carabantes	55	42
		Caracena	12	11
		Carrascosa de Abajo	56	50
		Carrascosa de la Sierra	27	19
		Castilfrío de la Sierra	42	36
		Centenera de Andaluz	40	40
		Cerbón	96	67
		Cirujales del Río	44	45
		Escobaza de Almazán	58	52
		Estepa de San Juan	20	20
		Frechilla de Almazán	69	56
		Fresno de Caracena	70	61
		Fuentecambrón	—	88
		Fuentecantos	56	49
		Fuentsalz de Soria	78	68
		Fuentestrín	—	84
		Gormaz	38	31
		Herrera de Soria	48	41
		Hinojosa del Campo	72	67
		Liceras	89	74
		Losilla, La	29	23
Maján	40	23		
Momblona	62	57		
Muriel de la Fuente	—	89		
Narros	65	60		
Pinilla del Campo	35	33		
Portillo de Soria	25	26		
Quiñonería, La	28	24		

CC.AA.	Provincia	Municipio	Hab. 1986	Hab. 1991	
CASTILLA Y LEON	Soria	Rebollar	53	51	
		Rello	67	51	
		Reznos	64	71	
		Riba de Escalote, La	45	42	
		Rollamienta	51	55	
		San Felices	—	93	
		Santa Cruz de Yanguas	71	71	
		Soliedra	47	48	
		Suellacabras	60	50	
		Tajahuerce	56	53	
		Torreblacos	64	59	
		Trévago	—	86	
		Valdegeña	69	61	
		Valdelagua del Cerro	61	46	
		Valdeprado	35	24	
		Valtarejos	46	34	
		Velilla de la Sierra	16	21	
		Velilla de los Ajos	77	59	
		Viana de Duero	—	89	
		Villaciervos	—	96	
		Villanueva de Gormaz	21	21	
		Villar de Ala	47	39	
		Villar del Campo	59	48	
		Villaseca de Arziel	62	57	
		Vizmanos	51	47	
		Vozmediano	69	64	
		Yanguas	—	78	
		Yelo	—	96	
		Valladolid	Adalia	—	92
			Aguasal	30	30
			Almenara de Abajo	44	36
			Barruelo	88	84
			Berceruelo	38	38
			Bocos de Duero	96	—
	Cabezón de Valderabuey		63	56	
	Castrobembibre		—	99	
	Fontihoyuelo		69	55	
	Fuente Olmedo		93	67	
	Gatón de Campos	71	68		

CC.AA.	Provincia	Municipio	Hab. 1986	Hab. 1991
CASTILLA Y LEON	Valladolid	Manzanillo	71	58
		Marzales	77	91
		Matilla de los Caños	—	91
		Moraleja de las Panaderas	29	19
		Olmos de Peñafiel	—	90
		Puras	78	72
		Quintanilla de Trigueros	—	98
		Quintanilla del Molar	—	88
		Ramiro	—	82
		Roturas	41	22
		San Pelayo	49	49
		San Salvador	54	53
		Torre de Peñafiel	72	54
		Torrecilla de la Torre	51	47
	Villabaruz de Campos	63	57	
	Villalán de Campos	68	60	
	Villalba de la Loma	58	61	
	Villamueriel de Campos	—	94	
	Villanueva de la Condesa	58	54	
	Villanueva de Sanmancio	—	97	
Villavellid	—	75		
	Zamora	Matilla de la Seca	—	93
		Pobladura de Valderaduey	—	96
		Quintanilla del Olmo	75	74
		Villageriz	89	77
CATALUÑA	Barcelona	Bellprat	93	89
		Capolat	—	59
		Castell de Areny	34	41
		Castellar del Río	54	63
		Figols	38	33
		Gallifa	80	88
		Gisclareny	27	32
		Granera	51	58
		Quar, La	39	43
		San Jaime de Fontanya	23	28
		San Sadurní de Osormot	79	74
		Santa María de Miralles	98	—
		Sobremunt	67	91
Talamanca	58	76		

CC.AA.	Provincia	Municipio	Hab. 1986	Hab. 1991
CATALUÑA	Gerona	Meranges	64	64
		Palau de Santa Eulalia	84	81
		Palmerola	20	51
		Salas de Llierca	54	54
		Susqueda	—	98
		Urus	99	—
		Vajol, La	60	69
	Lérida	Arrés	49	50
		Arsegüel	83	—
		Bausen	63	68
		Cava	50	51
		Esterri de Cardos	54	66
		Farrera	89	88
		Sant Esteve de la Sagra	—	87
		Tarrés	93	—
		Vilamós	87	—
	Tarragona	Albiol, L'	69	—
		Febro, La	43	55
		Fores	64	60
		Renau	47	63
		Savalla del Condado	62	56
		Senant	28	27
		Torre de Fontauvella, La	77	79
Vallclara		—	100	
Vespella	69	83		
EXTREMA-DURA	Badajoz	Carrascalejo, El	29	29
MADRID	Madrid	Acebeda, La	63	57
		Atazar, El	92	88
		Berzosa de Lozoya	65	74
		Cervera de Buitrago	95	83
		Gascones	91	—
		Hiruela, La	40	32
		Horcajuelo de la Sierra	71	72
		Madarcos	34	33
Navarredonda	—	100		

CC.AA.	Provincia	Municipio	Hab. 1986	Hab. 1991
MADRID	Madrid	Puebla de la Sierra	57	48
		Robledillo de la Jara	67	58
		Robregordo	—	89
		Serna del Monte, La	80	93
NAVARRA	Navarra	Abaigar	96	95
		Abaurrea Baja	51	53
		Aria	81	78
		Arive	86	78
		Artazu	—	94
		Azuelo	98	72
		Belascoaín	82	85
		Castillo Nuevo	21	19
		Ciriza	53	57
		Echarri	33	70
		Ezprogri	81	76
		Güesa	—	90
		Guirguillano	81	76
		Izalzu	52	49
		Leache	74	65
		Legarda	78	73
		Marañón	—	87
		Mirafuentes	72	53
		Nazar	67	53
		Olejua	76	66
		Orbara	71	62
		Oronz	70	57
		Petilla de Aragón	67	51
		Piedramillera	—	86
		Roncesvalles	48	35
		Sorlada	80	64
		Tirapu	72	69
PAIS VASCO	Guipúzcoa	Altzaga	—	89
		Beliarrín	—	94
		Oreja	83	78
	Vizcaya	Aracaldo	91	—
LA RIOJA	Rioja, La	Ajamil	71	75
		Almarza de Cameros	32	37

CC.AA.	Provincia	Municipio	Hab. 1986	Hab. 1991
LA RIOJA	Rioja, La	Arenzana de Arriba	48	47
		Bergasillas de Bajera	29	31
		Bezares	25	29
		Brieva de Cameros	78	70
		Cabezón de Cameros	43	37
		Canales de la Sierra	92	63
		Canillas de Ríotuerto.	93	82
		Castroviejo	53	47
		Cellórigo	24	18
		Cidamón	—	89
		Corporales	88	72
		Daroca de Rioja	57	57
		Galbarruli	58	60
		Gallinero de Cameros	21	25
		Gimileo	97	95
		Hornillos de Cameros	28	30
		Hornos de Moncalvillo	96	—
		Jalón de Cameros	40	41
		Ledesma de la Cogolla	27	21
		Leza de Río Leza	25	27
		Mansilla	57	49
		Muro de Aguas	54	70
		Muro en Cameros	45	44
		Navajún	22	20
		Nestares	53	59
		Pazuengos	41	46
		Pinillos	28	26
		Rabanera	66	46
		Robres del Castillo	31	27
		San Millán de Yecroa	95	79
		Sojuela	—	94
		Terroba	36	35
		Tobia	70	70
		Torre en Cameros	14	14
		Torrementalbo	14	12
		Valdemadera	22	17
		Ventrosa	—	97
		Villarejo	49	48
		Villaroya	83	13
		Villavelayo	83	71

CC.AA.	Provincia	Municipio	Hab. 1986	Hab. 1991
LA RIOJA	Rioja, La	Villaverde de Rioja	—	98
		Viniegra de Arriba	49	44
		Zarzosa	23	17
		Zorraquín	46	43
VALENCIA	Alicante	Benillup	74	76
		Famorca	79	70
		Tollos	46	42
	Castellón	Castell de Cabres	31	24
		Espadilla	54	79
		Fuente de la Reina	32	40
		Fuentes de Ayodar	92	80
		Higueras	44	33
		Palanques	25	24
		Pavías	71	65
		Sacañet	67	—
		Torralba del Pinar	71	67
		Torrechiva	56	62
		Vallat	35	35
		Vallibana	—	92
	Villores	—	91	
	Valencia	Carricola	68	67
		Castellonet	95	89
		Guardamar	61	57
		Puebla de San Miguel	45	39
Sempere		48	46	
Vallés	—	99		

ANEXO VI
UNA SESION DEL CONCEJO ABIERTO

La realización del presente trabajo ha requerido la asistencia a diversas reuniones de Concejo Abierto en lugares de las provincias de León, Guadalajara, Valladolid, Comunidad Autónoma de La Rioja, Palencia, etc., procedimiento adecuado para conocer con detalle la realidad de lo que se estudia. Por su interés hemos estimado conveniente incluir una crónica que refleje una reunión de un Concejo Abierto, habiendo escogido la del municipio de Villalaco en la provincia de Palencia, celebrada el domingo 25 de junio de 1989 y que se inició a las 13,15 horas después de la salida de misa.

Convocatoria: Se había realizado con la anticipación debida, con anuncio en el tablón de la Casa Consistorial. Se anunció el mismo día 25 en la misa de 12, celebrándose a la salida de la misa, según la antigua costumbre y después del toque de campana.

Existe *orden del día* con siete puntos:

1. Lectura del acta de la sesión anterior (marzo).
2. Realización de la ampliación del abastecimiento de aguas.
3. Convenio con el Colegio de Secretarios para suplir vacantes.
4. Nuevas Ordenanzas fiscales.
5. Presentación de Proyectos para 1990 con cargo a Cooperación.
6. Padrón municipal.
7. Convenio INEM reparación iglesia.
8. Ruegos y preguntas.

Lugar: Casa Consistorial.

Asistencia: Treinta y cinco personas. Dieciséis mujeres y diecinueve hombres. Las mujeres a la izquierda en bancos corridos, los hombres a la derecha, en el centro mezclados y atrás más hombres

y algunos niños, presiden: el Alcalde, Teniente Alcalde y Secretario.

El primer punto se aprobó sin ninguna observación.

En el segundo explicaron el Secretario y el Alcalde los dos procedimientos para realizar la obra, cuya subvención es de 3.000.000 de pesetas: directamente por la Diputación o por delegación de ésta en el Ayuntamiento. Ventajas e inconvenientes de cada procedimiento. Por el segundo mayor control y atención. Finalmente se inclinaron por solicitar dicha delegación, aunque algunas señoras se abstuvieron por no poder opinar.

Tercero: Explica el Secretario las suplencias por vacaciones o enfermedades, reguladas mediante convenio con la Diputación, Colegio y Ayuntamiento. A éste le correspondería aportar el 30 por ciento del salario del suplente. Se aprobó sin debate.

Cuarto: La aprobación de la Ordenanza Fiscal, con motivo de la nueva regulación de las Haciendas Locales supuso el debate más vivo y prolongado de casi una hora. El criterio general fue realizar los incrementos mínimos permitidos por la Ley (urbana, rústica, licencia fiscal, canalones, circulación y recogida de basuras), incluyendo dos nuevas figuras fiscales: Licencia de obras y Licencia para venta ambulante, instalación de casetas, espectáculos, puestos, etc.

En el primer caso se excluyeron por unanimidad las obras menores (retejos, reparación de medianerías, etc.), pero se hizo objeto del gravamen, con un 2 por ciento del Proyecto las obras nuevas, viviendas, naves, establos, etc.

Respecto a las licencias de venta en la vía pública el debate tuvo su punto clave con las exenciones a los vendedores del pescado y telas por ser productos que habitualmente se carecía de ellos en los comercios locales y prestaban un servicio a la comunidad, por lo que el peso del debate corrió a cargo de las mujeres asistentes.

Primero se aprobó la necesidad de una Ordenanza fiscal sobre venta ambulante, después se discutieron las cantidades y la periodicidad, siendo rechazada la propuesta del Alcalde de 5.000 pesetas trimestrales. La cantidad se bajó a 2.000 pesetas por el mismo período y al vendedor de pescado se le dejó en 1.000 anuales.

El padrón municipal rectificado se presentó para su aprobación, que lo fue por unanimidad.

Respecto a la presentación de Proyectos para el Plan Provincial de Cooperación de 1990 se aprobó enviar el Proyecto de pavimentación general del pueblo para completar lo existente por 5.000.000 de pesetas y consolidación de la cubierta y otras obras de la Casa Consistorial, por un importe de 2.000.000 de pesetas.

Se aprobó un Convenio con el INEM para el arreglo y retejo de la iglesia, que daría trabajo a ocho o diez ciudadanos durante seis meses.

En ruegos y preguntas, un vecino planteó el tema de los animales muertos, para lo cual el alcalde ofreció la aportación de cal viva para enterrarlos. Otro expuso la deteriorada situación de una antigua vivienda del médico, edificio solariego, propiedad del Concejo, se acordó pedir presupuesto para arreglarla y limpiar el jardín de hierbas y basuras. Quedó pendiente la posibilidad de arrendarla temporalmente en los veranos.

La reunión se levantó a las 15,20 horas.

Valoración:

Es muy satisfactorio el grado de participación que supera el tercio de miembros de la Asamblea Vecinal presentes. No se hizo mención a los representados.

La amplia participación de mujeres es muy importante, no sólo por su incorporación a la vida municipal, sino por la ruptura del aislamiento y marginación tradicional, aportando puntos de vista pragmáticos en los asuntos que intervinieron.

Si bien es cierto que algunos asuntos de trámite fueron aprobados por unanimidad, en otros como en la creación de las Ordenanzas Fiscales, que suscitaba amplios y diversos intereses, la participación en los debates fue generalizada, propia de un grupo social maduro y sensato, llegándose a la toma de acuerdos finales, tras una discusión prolongada, donde prácticamente todos los participantes dieron su opinión y adoptando dichos acuerdos tras votación democrática.

Los ruegos y preguntas, estuvieron muy atinados, y pese a lo avanzado de la hora se discutieron, llegando acuerdos finales satisfactorios.

Se notaba una cierta falta de hábito en el uso frecuente del término «Ayuntamiento», en lugar del Concejo o Municipio, pero sin duda se corregirá con el tiempo, pues por otro lado, pese al corto

número de sesiones realizadas desde 1987, causaban la impresión de una práctica habitual.

En conversaciones posteriores, coincidieron en mostrar una gran aceptación por el sistema, ya «que todos podían opinar», «los asuntos se trataban en público», el gobierno municipal «somos todos», «esto es mejor que los ayuntamientos que entre cuatro se lo comen y se lo guisan», «nadie caciquea el ayuntamiento», etc., fueron frases que reiteraron una y otra vez los participantes al levantar la sesión.

LA ENCUESTA SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL CONCEJO ABIERTO

A la vista de la falta de información sobre el funcionamiento del Concejo Abierto, y para tener conocimiento de su desarrollo práctico decidimos realizar en 1989 una encuesta sencilla pero precisa, interesando datos sobre los siguientes aspectos: número de asuntos tratados en las reuniones del Concejo Abierto, que comprenden: pastos, aprovechamientos forestales, otros bienes y servicios municipales, subvenciones, rendimientos y otros asuntos.

Se pregunta a continuación, si existe secretario, o alguna persona que cumpla sus funciones, si se llevan actas, grado de satisfacción con el sistema, abarcando: mucho, regular o poco, de qué forma se ejecutan los acuerdos y finalmente dos datos de interés económico: Presupuesto de 1988 y subvenciones de las Diputaciones provinciales o de las Comunidades Autónomas para el mismo año.

Para realizar la encuesta hemos elegido dos provincias: Guadalajara, por ser la de mayor número de municipios y Palencia, por resultar intermedia con 20. Para completar el panorama se ha tomado una Comunidad Autónoma uniprovincial: La Rioja, por resultar que ésta es la que cuenta con mayor número de municipios inferiores a 100 habitantes entre las CC.AA. uniprovinciales, alcanzando 42.

La respuesta ha sido bastante satisfactoria, pues respondieron el 100 por ciento de los municipios encuestados en Palencia, el 78,57 por ciento en La Rioja y descendió al 27,46 por ciento en Guadalajara, no obstante ser la provincia con mayor número de respuestas: 39 (Cuadro 2).

El mayor número de asuntos tratados fue el más general de otros (464), seguido del de Obras y Servicios (296), Otros bienes (171), Pastos (110), Subvenciones (107), Aprovechamientos (91) y Repartimientos (75) (Cuadro 3).

Prácticamente en todos existe Secretario, menos en dos municipios de Guadalajara, aunque en algún caso resulte común para dos pueblos. Respecto a las Actas, sólo en dos pueblos de Guadalajara y uno de La Rioja no se sigue dicho trámite (Cuadro 4).

La ejecución de acuerdos plantea más dificultades pues en 34 casos se ejecutan por la Asamblea, en 28 por el Alcalde, 16 por otros y en 14 no contestan (Cuadro 5). A este respecto hemos señalado los que encontramos las mayores críticas al sistema, ante las dificultades para ejecutar los acuerdos, dudando en muchos casos entre la Asamblea, el alcalde o los dos tenientes de alcalde cuando existan, en lugar del Ayuntamiento como se hacía en los municipios que anteriormente se regían por tal sistema. Esta es una de las cuestiones que deben resolverse en la ordenanza del concejo.

El grado de satisfacción con el sistema está equilibrado, pues mientras el 33,6 por ciento de los encuestados está satisfecho, el 31,52 por ciento lo está regular y el 34,78 por ciento poco (Cuadro 6). En este último punto se plantean las quejas sobre la ejecución de los acuerdos, y el poco interés por participar los ciudadanos en las tareas concejiles.

CUADRO 1

Municipios menores de 100 habitantes que contestaron la encuesta

<i>Palencia</i>	<i>Hab.</i>	<i>Guadalajara</i>	<i>Hab.</i>
Amayuela de Arriba	76	Renera	60
Valbuena de Pisuegra	92	Morenilla	72
Villalace	95	Torre Cuadrada de Molina	29
Villodre	64	Tierzo	46
Lomas	83	Taravilla	70
Requema de Campos	70	Anquela del Pedregal	45
Villarmentero	24	Chequilla	30
Abarca de Campos	54	Piqueras	60
Baquerin de Campos	43	Valdelcubo	80
Belmonte de Campos	75	Paredes de Sigüenza	89
Boada de Campos	31	Valdearenas	74
Cardeñosa de Volpejera	75	Majaelrayo	59
Pozo de Urama	56	Congostrina	48
Bárcena de Campos	78	Rebollosa de Jadraque	45
Dehesa de Romanos	83	Palmaces de Jadraque	77
Olea de Boedo	53	Selas	79
San Cristóbal de Boedo	62	Establés	76
Santa Cruz de Boedo	90	Fuembellida	26
Tabanera de Valdavia	76	Herrería	47
Villabasta de Valdavia	51	Olmeda de Coneta	92
		Valhermoso	56
TOTAL	1.331	Campinsábalos	83
20 Municipios		Garcuña de Boronava	43

Alcolea de las Peñas	49	<i>La Rioja</i>	<i>Hab.</i>
Romanillos de Atienza	87	Almarza de Cameros	32
Tordelrábano	25	Arenzana de Arriba	48
Albendiego	73	Bezares	25
Hijos	29	Brieva de Cameros	78
Condemios de Abajo	35	Cabezón de Cameros	43
Cincovillas	40	Canillas de Río Tuerto	93
Villares de Jadraque	45	Castroviejo	53
Prádena de Atienza	57	Cellorigo	24
La Muñosa	18	Corporales	88
Negredo	27	Galbarruli	58
Baños de Tajo	36	Gallinero de Cameros	21
Torremochuela	10	Gimileo	97
Jirueque	70	Hornos de Honcalvilla	96
San Andrés de Congosto	81	Jalón de Cameros	40
Torremocha de Jadraque	19	Ledesma de la Cogolla	27
TOTAL	2.087	Leza de Río Leza	25
39 municipios		Muro de Aguas	54
		Muro en Cameros	45
		Nestares	53
		Pinillos	28
		Robres del Castrillo	31
		San Millán de Yécora	95
		Terroba	36
		Tobia	70
		Torre en Cameros	14
		Torremontalbo	14
		Villarejo	49
		Villaroya	83
		Villavelayo	83
		Viniestra de Arriba	49
		Zarzosa	23
		Valdemadera	—
		Navajun	—
		TOTAL	1.551
		33 municipios	

Fuente: Encuesta Concejo Abierto. Elaboración propia.

CUADRO 2
Porcentaje de participación

Provincia/CC.AA.	Núm.—100 h.	Contestado	%
Guadalajara	142	39	27,46
Palencia	20	20	100
Rioja, La	42	33	78,57
TOTAL	204	92	45

Fuente: Encuesta Concejo Abierto. Elaboración propia.

CUADRO 3
Número de asuntos tratados

Detalle	Guadalajara	Palencia	Rioja, La	Total
Pastos	34	24	52	110
Aprovechamientos for. .	20	7	64	91
Otros bienes	22	46	103	171
Obras y servicios	37	74	185	296
Subvenciones	29	34	44	107
Repartimientos	7	8	60	75
Otros asuntos	5	76	383	464
TOTAL	154	269	891	1.314

Fuente: *Ibidem.*

CUADRO 4
Funcionamiento

Provincia/CC.AA.	Con Secre.	Sin Secre.	Con Actas	Sin Actas
Guadalajara	37	2	37	2
Palencia	20	—	20	—
Rioja, La	33	—	32	1
TOTAL	90	2	90	3

Fuente: *Ibidem.*

CUADRO 5
Ejecución de acuerdos

Provincia/CC.AA.	Alcalde	Asamblea	Otros	No contestan
Guadalajara	7	19	11	2
Palencia	8	6	—	6
Rioja, La	13	9	5	6
TOTAL	28	34	16	14

Fuente: *Ibidem.*

CUADRO 6
Grado de satisfacción con el sistema de Concejo Abierto

Provincia/CC.AA.	N. resp.	Mucho	%	Regular	%	Poco	%
Guadalajara	39	9	23	19	48,7	11	28,2
Palencia	20	4	20	3	15	13	65
Rioja, La	33	18	54,5	7	21,2	8	24,2
TOTAL	92	31	33,6	29	31,52	32	34,78

Fuente: *Ibidem.*

Los presupuestos municipales para 1988 para los municipios menores de 100 habitantes ascendían a 72.650.242 pesetas para Guadalajara, 81.176.000 Palencia y 124.946.542 La Rioja. En cuanto a las subvenciones de las Diputaciones o la Comunidad Autónoma en el caso de La Rioja para el mismo año eran de 46.016.313 en Guadalajara, 16.931.000 Palencia y 57.263.259 en La Rioja (Cuadro 7).

El saldo es claramente favorable a los municipios riojanos, no sólo por su volumen presupuestario propio, sino por la subvención de la Comunidad Autónoma. Respecto a las provincias de régimen común se detecta claramente la situación más deprimida de la provincia de Guadalajara, aunque el esfuerzo de su Diputación por la vía de las subvenciones fue más notable.

La distribución de pesetas/habitante en los presupuestos de los municipios menores de 100 habitantes que respondieron a la

encuesta son igualmente significativos, quedando por debajo del 50 por ciento las pesetas/habitantes de Guadalajara respecto a La Rioja y 40 por ciento menos que las de Palencia (Cuadro 8). La diferencia en subvenciones es menor, lo que hace aumentar las cantidades en favor de la provincia de Guadalajara, cuyos municipios disponen claramente de menos recursos.

Para el análisis comparativo de los ingresos provinciales hemos partido de los datos de población facilitados por la Rectificación del Padrón de 1988 (Cuadro 9), aunque en esta ocasión sólo hemos realizado la comparación entre las dos provincias de régimen común: Guadalajara y Palencia.

Hemos tenido en consideración los presupuestos del Ayuntamiento de la capital de los ayuntamientos de menos de 100 habitantes y los que han contestado a la encuesta del Concejo Abierto. Existe una diferencia de mil doscientos millones de pesetas a favor de Palencia respecto a Guadalajara (Cuadro 10). Sin embargo la población según el padrón de 1988 es superior prácticamente en un 25 por ciento a la de Guadalajara (Cuadro 9) lo que da una prioridad a esta provincia en la distribución de pesetas/habitante, excepto en los municipios de Concejo Abierto (Cuadro 11).

En Palencia las pesetas/habitante de los municipios de Concejo Abierto, casi duplican a las de los Ayuntamientos mayores de 100 habitantes y superan este porcentaje al compararlos con el Ayuntamiento de la capital. En el caso de Guadalajara las pesetas/habitante del Ayuntamiento capitalino superan al resto y la media provincial también es superior ligeramente a Palencia, un 7,5 por ciento, determinado por la diferencia de población.

Ante el panorama endémicamente deficitario de las haciendas municipales y las dificultades de los pequeños núcleos locales, el caso es que en las dos provincias estudiadas los municipios de Concejo Abierto disponen de presupuestos ligeramente más amplios en el caso de Guadalajara. Y el doble en las de Palencia respecto a los ayuntamientos mayores de 100 habitantes.

No existen, y eso con carácter general, datos sobre el patrimonio, bienes, etc., de los municipios lo que dificulta cualquier estudio económico concreto en este sentido y que estimamos debe abordarse en breve con todo rigor.

CUADRO 7

Estado económico año 1988. Municipios Concejo Abierto

Provincia/CC.AA.	Presupuestos	Subvenciones	Total
Guadalajara	72.650.242	46.016.313	118.666.555
Palencia	81.176.000	16.831.000	98.107.000
Rioja, La	124.946.542	57.263.259	172.211.801

Fuente: Encuesta del Concejo Abierto. Elaboración propia.

CUADRO 8

Distribución pesetas/habitante. Municipios Concejo Abierto

Provincia/CC.AA.	Hab.	Pts./hab. pres.	Pts./Hab. sub.	Total
Guadalajara	2.087	34.810	22.049	56.859
Palencia	1.331	60.988	12.720	73.708
Rioja, La	1.551	80.558	36.920	117.478

Fuente: *Ibidem*.

CUADRO 9

Distribución de la población provincial

Provincia	Ayto. capital	Ayto. +100	Mun. -100	Total prov.
Guadalajara ...	64.309	76.479	6.892	147.680
Palencia	76.692	112.144	1.331	190.167

Fuente: Poblaciones de Derecho de los Municipios Españoles. Rectificación del Padrón Municipal de Habitantes al 1 de enero de 1988. Elaboración propia.

CUADRO 10

Presupuestos municipales 1988. Comparación provincial

Provincia	Ayto. capital	Ayto. +100	Mun. Con. Ab.	Total prov.
Guadalajara ..	2.603.475.877	2.383.547.500	72.650.242	5.095.673.613
Palencia	2.907.426.000	3.221.113.000	81.176.000	6.209.115.000

Fuente: *Guadalajara*: Gabinete de la Presidencia. *Palencia*: Servicio de Asistencia y Cooperación a los municipios. Elaboración propia.

CUADRO 11

**Presupuestos municipales 1988
Distribución pesetas/habitante**

<i>Provincia</i>	<i>Ayto. capital</i>	<i>Ayto. +100</i>	<i>Mun. Con. Ab.</i>	<i>Media prov.</i>
Guadalajara....	40.483	31.166	34.810	35.408
Palencia	37.910	28.723	60.988	32.650

Fuente: Ibidem.