

Apuntes sobre la conceptualización diplomática del procedimiento administrativo hispano en la transición del Medioevo al Estado Moderno¹

Dr. D. José Miguel López Villalba²

EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO³

Las diversas acepciones del término expediente, han llevado a que dicho vocablo sea definido de modo diferente en las múltiples fuentes de comprensión del significado de las palabras que conocemos en la actualidad. El abanico es tan grande que encontramos soluciones desde los diccionarios etimológicos que nos hablan de la voz: expedire, verbo latino, que nos sugiere significados tan volátiles como: desembarazarse, abrirse caminos, desembrollar, desenredar o librar, y que forma el participio presente: expediens: el que resuelve⁴. En otros repertorios más clásicos, como el ineludible Corominas, además de similares conceptos, se nos ofrece la datación de 1423 como la primera vez que se utiliza el término expediente⁵. El Diccionario de Autoridades, modelo de historicidad en el lenguaje, ya señala entre sus voces algunas referidas al expediente, y en ellas se habla de rapidez en la tramitación de los asuntos⁶. En la misma línea de definiciones se encuentra el diccionario de la RAE, que hace alusión a sus raíces etimológicas y se decanta por una decena de expresiones. Destacando la primera por su contundencia, ya que nos habla de: conveniente, oportuno⁷. En el mismo sentido es definido por la obra de María Moliner⁸. Las obras administrativistas se remiten a definiciones amparadas en sentencias⁹ y nos legan soluciones del tenor: "expediente es el conjunto de procedimientos administrativos indispensables para preparar una resolución"¹⁰. Vemos pues como desde los primeros momentos se asoció a la idea de expediente con dar curso o salida a un documento, o un trámite o procedimiento y su correspondiente evolución. Más tarde se identificará igualmente con el conjunto documental producto de los procedimientos anteriores.

Así pues, estas y otras definiciones han señalado una variante específica del procedimiento judicial que, en aras de la agilidad, excusaba gran parte de las solemnidades del transcurso reglamentario, aun a costa de que este

se desarrollase sin algunas garantías procesales. Indudablemente, la falta de sentencia final no era sino el producto evidente en un proceso de racionalización del ejercicio del poder, tan efectivo como necesario. El expediente supone la libre actuación de la disposición real que sobrepasa la actividad judicial.

De todas las dimensiones que se podrían aducir al expediente no es de menor importancia la que presenta la vertiente archivística. El expediente, según una definición del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, resultaría: "el conjunto de todos los documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamentos para la resolución definitiva, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla". De este modo nos encontramos con dos sentidos dentro del mismo concepto, por un lado el conjunto de todos los actos llevados a cabo por una entidad durante la tramitación de un asunto; por otro, el conjunto de documentos generados durante la tramitación del citado asunto. Todo ello nos abre caminos diferentes, pues en el primero de los casos nos acerca al mundo del Derecho administrativo¹¹, el acto, la tramitación, la propia resolución, pero inexcusablemente con ello al mundo de la Diplomática, que analizará cada una de estas actuaciones desde su origen hasta la "conscriptio" de cada una de ellas. El segundo, es más propio de la archivística que buscará la recogida de todos los resultados documentales y su posterior agrupación en función de una relación causa-efecto.

El expediente en la Edad Media.

Ya desde mediados del siglo XIII, Alfonso X, un rey preocupado, entre mil cosas más, por la evolución de los documentos que emitía su cancillería, decidió regular el trabajo que realizaban sus escribanos. De este modo, Alfonso X, daba un paso de gigante en la evolución de la conscriptio, que iniciaba un camino que la llevaría a la plena normalización. Sin duda alguna las reglas sobre la



redacción de los diplomas, su revisión o custodia marcaban el inicio de un periodo que no encontraría retroceso. Así pues, los reyes siguientes, Sancho IV, Fernando IV y Alfonso XI, continuaron este proceso de perfeccionamiento administrativo, que agilizaba su quehacer procedimental en unas cancelerías por demás superficiales, a la vez que garantizaba su evocación. A comienzos del siglo XIV se afianzará el proceso y las cancelerías utilizarán habitualmente en la gestión de los asuntos tramitados por la cancelería regia una serie breve, pero continuada de actos documentados. La villa de Valladolid, en el paso intersecular del XIII al XIV,

Nadie puede dudar del origen romano del expediente y de su aparición como figura documental en el siglo XIV, siempre desde el punto de vista del Derecho. La etimología del expediente nos lleva a lejanos tiempos en los que: *expeditus*, significaba aquello que es fácil, ligero, que abre camino. Es decir, aquello que no manifiesta impedimentos. Los tempranos estudiosos de los expedientes exponen que la vía de expediente se configura como un procedimiento que abreviaba tiempo y dinero, porque evitaba la lentitud de los procesos, mejorando a la vez el costoso mantenimiento de los pleitos inacabables. En cuanto al origen, Gustavo Villalpalos mantiene el origen romano-canónico, opinión que indudablemente nos traslada a un tratamiento prematuro de la burocracia pontificia respecto a los diferentes reinos medievales europeos¹²

acogió dos reuniones de cortes que serán testigos de los primeros intentos de creación de un registro de dichos actos. Tal vez haya que esperar casi un siglo, para asistir en Toro en 1371, a un intento de afianzamiento de esta particular forma de conservar la memoria de lo despachado. En la diligencia de las actuaciones del gobierno con su correspondiente resultado documental y su custodia posterior, aparece el germen de los primeros expedientes de las cancillerías castellanas.

El expediente aparece como la solución para evitar los largos trámites y las ceremonias sin límite de los procedimientos propios de los pleitos que siempre enrarecen el ambiente con las sutilidades que alejan dichas solemnidades de una perspectiva de actuación judicial, y por lo tanto documental, leve. Estamos pues ante un proceso judicial que gracias a esta figura queda abreviado¹³. Es decir nos encontramos con el origen del trámite jurídico breve.

Pero habría de ser el siglo XV el que afiance el expediente desde la variante documental¹⁴. Nace de la mano de la complicación que van experimentando las diligencias en los asuntos de gobierno. Aunque según noticia del diccionario crítico etimológico de Corominas, la voz expediente como acumulación de escritos es utilizada por primera vez en 1423, algunos autores razonan que se pueden considerar un precedente de esta figura documental las primitivas confirmaciones reales, puesto que hasta la evolución de Alfonso X, las confirmaciones se realizaban en el documento originario mediante la adición de una fórmula confirmatoria, con indicación de las data tópica y crónica y la prueba de la asistencia del notario presente en la confirmación¹⁵. Esta tradición consolida la creación de un documento múltiple en un mismo soporte, de acuerdo con el número de confirmaciones que se vayan integrando en el diploma primitivo.

El paso de los años aportó novedades en los procedimientos que

confirmaban escritos anteriores por medio de la copia, en esencia o en su integridad, del documento a ser acreditado que de este modo pasaban a ser un documento nuevo. La superposición de actuaciones en un mismo soporte va determinando una forma tosca de hacer un expediente, pero marca el camino que seguirán las cancillerías posteriores. Pero a la vez se fue pergeñando su nacimiento gracias a la práctica de gobierno voluntaria y sin cortapisas de los monarcas. Tenemos garantías de su existencia desde la configuración institucional del Consejo de Castilla en tiempos de Juan I. Aquí se señala un punto de inflexión sobre la reserva en la actuación autónoma de los monarcas en determinados asuntos que deben ser tramitados de urgencia o que no se considera conveniente su paso por el tamiz del sistema judicial. Por ello el monarca exceptuó determinados asuntos referentes a gracias, mercedes y patronato real. Todo un paquete accionario que le permitía el control efectivo de la nobleza y las ciudades destinatarias de estas prebendas en la mayor parte de los casos. Este procedimiento fue configurándose, en términos administrativos, con lentitud y sólo podemos encontrar una estructura sólida durante los primeros años del siglo XVI.

El reinado de los Reyes Católicos sirve de prefacio a una carrera desaforada hacia el absolutismo y a ella se suma la dulce compañía de una multiplicación geométrica de la documentación emanada. Porque el documento es reflejo de un mundo nuevo y por ello se debe ver, entre otras apariencias, como instrumento de la racionalización administrativa. Los reyes se refugian en lo escrito para llegar a los más lejanos lugares de su cada vez mayores posesiones. En muchas ocasiones la pluma y el papel sustituyen a la espada en el dominio de los súbditos, los cuales gracias a los informes, memoriales, súplicas, alegaciones y recursos van acercándose a la corte, siempre etérea, pero figuradamente más inmediata debido

a la escritura entendida como soporte de la administración central, pero asimismo como realidad tangible en el resto de las intendencias. Desde el gobierno local a las cancillerías señoriales, así como muchos particulares, ven en el papel la solución a sus cuitas y de ahí que la escritura encuentre un lugar primordial en la vida cotidiana que discurre en los gobiernos de los Austrias.

En este mundo documentado, el expediente que había comenzado como un recurso a la brevedad en la tramitación, se configura como la solución al reflejo de las múltiples actuaciones en un mismo asunto.

El expediente en la Edad Moderna

Hay un progresivo enmarañamiento en la administración real hispana a lo largo del siglo XVI. No hay freno a la producción documental en un sistema de gobierno que ampara la complejidad nutrida en el sistema polisindial. El expediente pasa a ser el vehículo habitual en los procesos documentales.

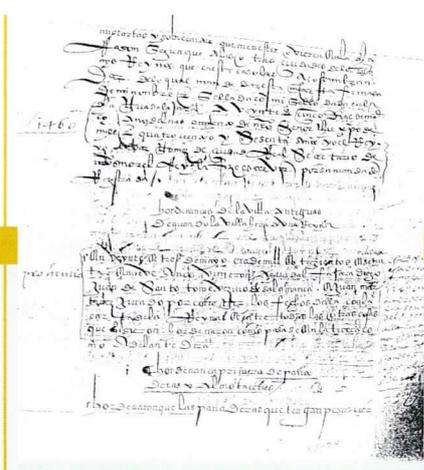
La administración moderna no se entiende sin el expediente. La aparición cotidiana del expediente en la documentación del Estado moderno no es, sino la consecuencia lógica de la complicación, tanto de los asuntos administrativos que se plantean, como de los órganos de gestión que nacen en una sociedad que evoluciona en la complejidad y de la documentación que generan para resolver los susodichos negocios. El expediente es el cimiento de la maquinaria administrativa del Estado centralizado y, por lo tanto, burocratizado y así ha de permanecer durante los siglos del Absolutismo.

Entre las muchas perspectivas de trabajo con los expedientes generados en la Edad Moderna, se podría sugerir una propuesta coherente, que se realizase con el objetivo de avanzar algún paso más sobre territorios aún poco conocidos. La hipótesis de partida se sustentó en la certeza de que el control real se mantuvo sobre la vida de los concejos y motivó una complicación en la tramitación de sus

ordenanzas con vistas a la influencia en las actividades locales. Al fin y al cabo con la supervisión, en extenso del proceso administrativo de aprobación de la norma, la corona se dotaba de una herramienta de poder ya probada con anterioridad y que sería llamada a gozar de un gran predicamento en todas las cancillerías. Nos estamos refiriendo al ejercicio del poder real sobre los concejos, por medio del pleno control indirecto que ejercían los corregidores, en tiempo de los Reyes Católicos y que con los Habsburgo llegaría a sus máximas consecuencias en el marco geográfico de los territorios del reino de Castilla.

Durante dichos reinados, el control efectivo del gobierno del municipio y el interés prioritario por seguir manteniéndolo, junto con la utilización de la maquinaria jurídico-administrativa desarrollada en el Consejo de Castilla, les proporcionaba una posición privilegiada que permitía el absoluto seguimiento de la petición, los pasos intermedios y la decisión final, reservada al propio monarca.

De las fechas límites que fijamos para cerrar la investigación aparece como más adecuada la entronización de Felipe III. En el siglo XVII, España siguió gobernada por el aparato conciliar que distribuía el poder entre los diferentes órganos especializados, pero se complicó en extremo el entramado administrativo. Entendemos que los límites cronológicos de los llamados "Austrias mayores", significan el asentamiento del procedimiento dentro de unas características funcionales que, como en el caso de Felipe II, permitían, aún dentro de un auténtico marasmo de papel, que el rey encontrase tiempo para recibir al Secretario, e incluso a ciertos afortunados en su paseo por los patios del viejo Alcazar¹⁶. El cambio de siglo trae consigo la figura del valido y se inaugura un nuevo sistema de gobierno más indolente, alejado de todo lo que no sea boato y esplendor; que se desarrolla con otros protagonistas, que por tanto merecen una mirada especial.



Ordenanzas de Guadalajara de 1346

Sin embargo, a pesar del gran atractivo suscitado por el siglo XVI, no se había planteado la revisión profunda de la masa documental que se generaba durante el proceso de aprobación de las ordenanzas locales en la Corte y el consiguiente fenómeno en las escribanías locales. Este se presentaba como un estudio complejo ya que unía la producción de dos oficinas productoras: una regia y otra local. Se debía aplicar una propuesta de perspectiva sistemática y de conjunto, puesto que lo que nos interesaba y además era parte de nuestra propuesta, era poder rebasar el grado de particularismo que se ha manifestado en cuanto al nivel de análisis de los numerosos trabajos monográficos que sobre ordenamientos municipales se han venido efectuando en las últimas décadas.

En definitiva, se planteó un análisis integrador de dos fuentes de producción documental: real y municipal, para un tiempo de afirmación en procesos novedosos a la vez que deudores de las cancillerías medievales. De modo que se llevó a cabo un examen sobre las características y evolución de los documentos que entran en el juego desde la embrionaria petición hasta la resolución final. En consecuencia, nos interesamos por compendiar un gran conjunto documental que nos permitiese recomponer caminos olvidados.

DIPLOMÁTICA Y EXPEDIENTES

La Diplomática, como ciencia de los documentos, prioriza el estudio de los mismos, y por lo tanto, de todas las acepciones que se puedan plantear sobre la evolución de un trámite administrativo y su producción documental, la que obtendrá su atención primaria será la jurídica, por lo que siguiendo la propuesta de Lorenzo Cadarso deberíamos remitirnos a los procedimientos que tengan unos

referentes normativos o a las prácticas consuetudinarias que con el uso hayan quedado como referente jurídico¹⁷. Muchos han sido los caminos recorridos por los documentos en sus diferentes funciones, en estas páginas se pretende dejar unas propuestas del análisis que estamos efectuando sobre la evolución del procedimiento administrativo y sus utilidades en diferentes situaciones de la vida de los cabildos municipales. Entre todas ellas se ha elegido la que servía para tramitar la aprobación de las diferentes normas que marcaban el paso de la vida de las poblaciones y la influencia que ejercía la Corte sobre ello.

Las pretéritas disposiciones de Juan I de Castilla, en el año de 1385, por las que se configuraba el Consejo de Castilla¹⁸, ya recogían la posibilidad regia de tramitar los asuntos no judiciales por dos métodos, los que habrían de ser conocidos con el tiempo como: vía de consejo o gobierno y vía de cámara. La reserva generalizada de todos los asuntos tocantes a la concesión de gracias y mercedes por parte del monarca señalaba una forma inequívoca de hacer gobierno. Dicha salvedad llevaba consigo la toma de decisiones finales por parte del monarca, de tal suerte que el Consejo debía acudir a la consulta con el rey, y además quedaba apartado de la resolución última. Todo el desarrollo se haría de esta forma de un modo más rápido, pues la rapidez administrativa se veía incentivada por la ausencia de lastre tramitador.

El inicio de los expedientes de cámara podía deberse a una petición de parte o ser comenzado de oficio. Muchos eran los asuntos comenzados por la necesidad de un particular o institución de resolver ciertos negocios, y, por lo tanto, presentaban su petición bien personalmente o bien por medio de un procurador, como sucedía en la mayoría de los casos¹⁹. Por otro lado, aquellos asuntos que se iniciaban de oficio, es decir, sin el concurso de un solicitante, lo hacían por medio de un orden especial del rey o por un

procedimiento de trámite, como sucedía en los nombramientos de oficios concejiles o los llamamientos a Cortes, entre una infinidad de posibilidades.

Era de trascendental importancia en los primeros momentos de la iniciación del camino a seguir dentro de la cancillería real la figura del Secretario de Cámara, puesto que poseía la potestad de dirimir si el negocio se iba a tramitar por medio de la vía de cámara. En caso de que esto no fuese así se remitía a otras instancias de la compleja cancillería real, que se encargaría de llevarlo a fin por *vía de Consejo* o por *vía de Justicia*. En el primero de los supuestos el proceso se acertaba enormemente, puesto que la intervención directa del rey hacía más breve la tramitación intermedia y más efectiva la disposición final. Por ello, la mayoría de los peticionarios deseaban que sus asuntos entrasen a la maquinaria resolutoria de la corte por la vía de cámara, puesto que esto les ahorra mucho tiempo y dinero.

LA FIGURA DE LOS CORREGIDORES: OFICIALES REALES

Una de las sendas a recorrer en este inexplorado periplo pasa por el conocimiento de los corregidores, oficiales urbanos sobre cuyo poder en el control de las villas y ciudades, descansaba parte del trono regio. Aquella antigua costumbre del siglo XIII de enviar delegados reales para revisar las actuaciones de ciertos municipios que, por su mala gestión, estaban pasando malos momentos económicos o sociales, se fue consolidando a los largo del siglo XIV que vio transformarse aquellos jueces "pesquisidores" o "veedores", a veces llamados "de salario" en corregidores que ya, a partir del reinado de Alfonso XI, no abandonarían la inspección de las poblaciones, aunque como es lógico, con los particularismos propios de cada lugar. Los Reyes Católicos se sirvieron de estos oficiales para intervenir discretamente en los asuntos locales, sobre todo después de las Cortes de Toledo de 1480. Las desavenencias de los concejos, internas

o comarcanas y las consecuentes llamadas de socorro a los reyes, fueron hábilmente aprovechadas por estos para ejercitar la imposición de una fiscalización que a larga daría tan buenos resultados, aunque muchas veces con graves disgustos para los vecinos de la ciudad.

La figura del corregidor es clave para el desarrollo de las políticas locales en los siglos XIV y XV, pese a que no se implantará en todas las poblaciones. En alguna tuvo que actuar de contrapeso de los poderes nobiliarios locales que, aunque no fuesen señores propietarios de la urbe, siempre procuraban el acaparamiento de los puestos claves en los ayuntamientos. En un breve acercamiento a una ciudad realenga bajomedieval y moderna castellana con voto en cortes, Guadalajara, se pueden ver eficientemente ejemplificadas las reticencias a la figura de este oficial real. La citada villa recibió la visita de delegados reales en escasísimas ocasiones. En 1341 y 1346, antes incluso del ordenamiento de Alcalá se tienen noticias de la llegada de alcaldes veedores para "*corregir los fechos de la tierra*" en Guadalajara y su alfoz²⁰. En 1346 fueron enviados a la villa los alcaldes veedores, Juan de Santo Tomé y Juan Martínez, que entre otras cosas aprobaron unas ordenanzas de oficios. Pocos años más tarde fueron corregidas por otros dos delegados reales, Tel Fernández de Toledo y Garcí Alfonso Triguero del Toro.

En 1401, los Mendoza ya campaban a sus anchas por la villa. Las cosas no habrían mejorado con su influencia en el gobierno local por lo que Enrique III aprovechando la ausencia de la población del almirante de Castilla, Diego Hurtado de Mendoza, envió un corregidor, Miçer Ventura Vençón, que a pesar de gozar de la delegación real, apenas pudo desarrollar su encargo por unos meses y no sin dificultades. Ese mismo año, el rey devolvió los oficios al almirante tras un grave disgusto de este a su regreso a Guadalajara²¹. En 1417, una vez muerto el almirante,

llegó un nuevo corregidor, Juan de San Andrés, para arreglar los desafueros que cometían los oficiales concejiles²². Asimismo se tienen noticias de una breve estancia en 1455, de un oficial real llamado Pedro de Guzmán²³. El primer corregidor seriado que se conoce, Antonio de Quesada, retrasó su aparición hasta el año 1543, en que se instaló en la ya por entonces ciudad²⁴.

El tercer periodo en la recepción del derecho local se manifiesta con la llegada de los Reyes Católicos y, entre otros aspectos, en la ampliación del nombramiento de cargos dentro de la estructura del poder municipal, como sistema de retribución de servicios o compra de nuevos partidarios. Aún sin ánimo de exhaustividad en el desarrollo del periodo de los Reyes Católicos se pueden inferir algunos aspectos determinantes en el intento de intervención de las ciudades como consecuencia de las nuevas teorías del poder, producto de la dialéctica entre los dos vértices del mismo: la monarquía y la nobleza. Lo cual comporta el control de los señoríos sobre solares y poblados civiles y eclesiásticos, que comienza a parecer anacrónico cuando las emergentes teorías políticas comienzan a ser prácticas habituales.

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

Así pues es de obligado cumplimiento la aproximación al desarrollo de su labor en el devenir del concejo para conocer el control efectivo

por medio de su actuación, generalmente sujeta a un guión, pero en muchas ocasiones, un tanto distraída del mismo, aunque ello les llevase aparejados graves infortunios en su carrera política.

Siguiendo a Lorenzo Cadarso en su comparación de los actos administrativos necesarios para el nombramiento de corregidores y sus correspondientes documentos en los siglos XVI y XVII, podemos observar el crecimiento exponencial de ambos supuestos. La normalización de las diferentes tipologías documentales que nacen de los procedimientos de expedición de designaciones se modifica en aras de la complicación. Durante el siglo XVI, los actos administrativos necesarios para el proceso citado pasaban por la Consulta de Cámara, la posterior confección del Real Decreto nombrando Corregidor, la consecuente comunicación de dicho Real Decreto y finalmente, la expedición de la Provisión Real que servía de soporte a dicho nombramiento. Todo ello daba lugar a un pequeño conjunto documental que se podría resumir en Relación, Consulta, Real Decreto y Real Provisión. La multiplicación de actuaciones y consecuentemente de documentos que resultan de dichas intervenciones durante el siglo XVII, no es sino el reflejo en papel del triunfo del concepto moderno de la gestión burocrática que poco a poco había sustituido cualquier atisbo de oralidad por el testimonio escrito y que con posterioridad necesitaba ordenarlos cronológicamente para llegar a su ulterior conservación. En tanto que no sólo el documento final resultante de todo el procedimiento administrativo, es decir la conscriptio, sino cada uno de los nacidos de las diversas partes de la actio, son susceptibles de ser archivados, estamos ante una nueva visión de gerencia administrativa²⁵.

CONCLUSIONES

El objetivo último de nuestra investigación pasa por el estudio de la función social del documento y de qué modo contribuye a explicar mejor qué significaron estos procesos documentales

en la sociedad urbana de la España del siglo XVI. En definitiva, como afectaba la complicación administrativa de la cancillería real respecto a la prolongación, a veces durante lustros, de la aprobación de la normativa local. No era admisible el desarrollo municipal sin norma, que se manifestaba completamente necesaria para la continuación de la vida cotidiana en el devenir de la existencia de los habitantes de los concejos y de los propios municipios. Aquellos espacios de *vacatio legis* generaban unas situaciones que se pueden seguir por medio de los libros de acuerdos de los cabildos y que nos enseñan claramente las repercusiones, no siempre negativas, que tuvieron. Por ello se creyó conveniente el acercamiento al documento desde una perspectiva de los usos y jurisdicciones de la escritura como medio de transmisión de poder y de conservación de la memoria.

Por lo tanto, estos procesos administrativos tuvieron repercusión en la vida de los concejos, puesto que estos adquirieron la percepción clara de que los ciclos de autonomía habían pasado y se acercaban veloces a un mundo de gobierno vigilado, que se haría más agresivo con el discurrir de los tiempos. Del mismo modo se ha podido constatar documentalmente el fin de la conflictividad personal o gremial violenta, contándose los casos de oposición por medio de memoriales u otros testimonios documentales.

La documentación que manifiesta mayor solemnidad es la procedente de la cancillería real que resulta sobradamente conocida por haber heredado estructuras ya probadas durante el medievo. Los documentos utilizados por la cancillería real en el ejercicio de la autoridad real permanecen hasta el final del régimen austracista, al menos en sus ejes estructurales principales, así como en bastantes de los formularios que los adornan. De este modo pudo indagarse que la imagen que ofrecían los oficiales del Consejo como modélicos funcionarios se correspondía con una realidad manifiesta como productores incansables. Se observó que no había en la fijación

de las actuaciones una casuística circunstancial ni un empirismo continuado, sino que la fijación de la norma permitía el manejo de diplomas semejantes para soluciones similares.

El concejo por el contrario se reveló como una caja de sorpresas, porque, tal como se preveía, se encontraron interesantes evoluciones en sus escritos, posibilitando la aparición de variaciones que se hicieron más notables en el paso del tiempo. Las escribanías locales, como ya sucedía en siglos anteriores, fueron deudoras en sus innovaciones de múltiples ejemplos emanados de las cancillerías más solemnes. Pero, pese a su disposición a la reproducción de escritos ya ensayados, no debe hacemos minusvalorar su tendencia a experimentar nuevas soluciones que sirviesen para garantizar el buen funcionamiento del gobierno local.

Se manifiesta desde el comienzo de la Edad Moderna una tendencia a la concentración de las tareas administrativas por parte del monarca, y llegados al siglo XVII, en manos de sus Secretarios y validos, que llegan a relegar a los Consejos, que habían nacido para el auxilio, al papel de meros comparsas en la tramitación de los asuntos importantes que conllevaban decisiones políticas. Es decir, oficinas permanentes encargadas de dar veracidad política a las decisiones emanadas de un poder regio, que habría ido creciendo desde mediados del siglo XIV a costa de restarle autonomía a las poblaciones mutilando las posibilidades de los fueros y tutelando las nacientes ordenanzas por medio de los oficiales reales de nuevo cuño.

El poder público local quedaba enmascarado en medio del poder central que se manifestaba omnipotente en el nuevo estado. Los canales jurídicos de control eran las ordenanzas y su examen era prioritario para encauzar las decisiones políticas encubiertas desde los verdaderos centros de poder.

Corte y aldea. ¿Enfrentados? ¿Conformados? O simplemente unidos por conveniencia.

ARRIBAS ARRANZ, F.: "La confirmación de documentos reales a partir de 1562". *Revista de Archivos, Museos y Bibliotecas*, 59 (1953), pp. 39-49.

BARRERO, M^a C.: *La prueba en el procedimiento administrativo*. Pamplona, 2001.

DIOS, S. de.: *El Consejo Real de Castilla*. (1385-1522). Salamanca, 1986

EMBIÓ IRUJO, A.: *Ordenanzas y reglamentos municipales en el derecho español*. Madrid, 1978.

ESCUADERO, J.A.: *Administración y estado en la España moderna*. Valladolid, 1999.

GALLEGO ANABITARTE, *Administración y jueces. Gubernativo y contencioso*. Madrid, 1971

GÓMEZ GÓMEZ, M.: *Forma y expedición del documento en la Secretaría del Estado y del Despacho de Indias*. Sevilla, 1993

GONZÁLEZ ALONSO, B.: *El corregidor castellano (1383-1808)*. Madrid, 1970.

GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *El procedimiento administrativo español en la doctrina científica*. Madrid, 1972

HIJANO PÉREZ, A.: *El pequeño poder. El municipio en la Corona de Castilla: siglos XV al XIX*. Madrid, 1992.

IGLESIA FERREIROS, A.: *La creación del Derecho. Una historia del Derecho español*. Madrid, 1987

LADERO QUESADA, M.A., y GALÁN PARRA, M.I.: *Las ordenanzas locales en la Corona de Castilla como fuente histórica y tema de investigación (siglos XIII -XVIII)*. Anales de la Universidad de Alicante. Historia Medieval, 1 (1982)

LORENZO CADARSO, P.L.: *El documento real en la época de los Austrias. (1517-1700)*. Cáceres, 2001

MOLINA NORTES, J. y LEYVA PALMA, V.: *Técnicas de archivo y tratamiento de la documentación administrativa*. Guadalajara, 1984

RIVERO ORTEGA, R.: *El Expediente Administrativo. De los legajos a los Soportes Electrónicos*. Pamplona, 2007

RODRÍGUEZ DE DIEGO, J.L.: "Evolución histórica del expediente". *Anuario de Historia del Derecho Español*, LXVIII (1988), pp. 475-490

ROMERO TALLAFIGO, M.: *Archivística y Archivos*. Carmona, 1994

SANZ FUENTES, M.J.: "Diplomática real y concejil de la Corona de Castilla (1966-1991). Estado de la cuestión. *Historia, Instituciones, Documentos*, 19, 1992, pp. 449-457

SIERRA VALENTI, E.: "El expediente administrativo. Esbozo de una tipología documental". *Boletín de la ANABAD*, XXIX, 2 (1979), pp. 61-74.

VILLAPALOS, G.: *Los recursos contra los actos de gobierno en la Baja Edad Media*. Madrid, 1976.

NOTAS

¹ Es mi deseo que estas páginas sean un homenaje personal para Ernesto Zambrana. Por muchos motivos, Ernesto personificó como debe ser una buena amistad. Desde la primera vez que nos vimos en el invierno de 1999 en la ciudad de La Paz, hasta este pasado mes de agosto de 2007, en el que tuve la fortuna, junto con mi esposa de departir una cena en el patio de su casa de Santa Cruz, siempre abierta a los amigos, nuestra relación fue muy cordial. Tanto en la risa como en la lágrima, la mutua compañía en las frías tardes de Alcalá de Henares no se me olvidará jamás, amigo mío.

² Profesor Titular de Paleografía y Diplomática. Universidad Nacional de Educación a Distancia. UNED, Madrid- España.

³ La razón de este artículo radica en la presentación de algunas propuestas metodológicas y de objetivos sobre un proyecto que se está llevando a cabo, y del que sacaríamos ciertas conclusiones ya contrastadas por el conocimiento de variados expedientes sobre las cuestiones presentadas.

⁴ De Miguel, R. *Nuevo Diccionario Latino-Español Etimológico*. Madrid 2000.

⁵ Corominas, *Diccionario crítico-etimológico castellano e hispánico*. Madrid. Gredos, 1954.

⁶ Real Academia Española: *Diccionario de Autoridades (1732)*. 3 volúmenes. Madrid, Gredos, 1990.

⁷ Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua española*. Vigésima primera edición. Tomo I. Madrid, 1992.

⁸ Moliner, M.: *Diccionario del uso del español*. 2ª edición. Madrid, Gredos, 1999.

⁹ Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de diciembre de 1904.

¹⁰ Alcobilla: *Diccionario de la Administración española*. Tomo VII.

¹¹ Acaba de ser publicado, desde la óptica del administrativismo, un magnífico trabajo sobre la evolución del expediente. Rivero Ortega, R.: *El expediente Administrativo. De los Legajos a los Soportes Electrónicos*. Pamplona, 2007.

¹² Villapalos, G.: *Los recursos contra los actos de gobierno en la Baja Edad Media. Su evolución histórica en el reino castellano (1254-1504)* Instituto de Estudios Administrativos. Madrid, 1976, pp. 22-23 y 155.

¹³ Villapalos, G.: *idem*

¹⁴ Aquí se debe hacer referencia las fases que propone José Luis Rodríguez de Diego sobre la evolución del expediente y la primera data en la que la palabra es utilizada como tal, en las cortes de Zamora en 1432. Rodríguez de Diego, J.L. *Evolución Histórica del Expediente*. Anuario de Historia del Derecho Español, (1998).

¹⁵ Sánchez Belda, L.: "Notas de Diplomática. La confirmación de documentos por los reyes del Occidente español". *RABM*. XIX (1953), pp. 85-116.

¹⁶ Lorenzo Cadarso narra las peripecias que sufrían los litigantes o peticionarios que se acercaban a la corte en Madrid para conseguir que el rey les recibiese o al menos que alguien les favoreciese en el empuje que necesitaban los negocios propios que se debatían en los consejos. Todo ello lo escenifica con las aventuras del capitán Alonso de Contreras que narra un episodio autobiográfico en el que relata como consiguió ver al rey y entregarle sus peticiones. Lorenzo Cadarso, P.L.: "El documento real en el siglo XVII. Algunas novedades diplomáticas". En *V Jornadas Científicas sobre documentación en Castilla e Indias en el siglo XVII*. Universidad Complutense de Madrid, 2006.

¹⁷ Lorenzo Cadarso, P.L.: *El documento real en la época de los Austrias*. Cáceres, 2001, p. 67.

¹⁸ Para el Consejo de Castilla resultan indispensables: Gan Jiménez, P.: *El Consejo de Castilla*. Granada, 1970; Torres Sanz, D.: *La administración central castellana en la Baja Edad Media*. Valladolid, 1982; Dios, S. de.: *El Consejo de Castilla*. Madrid, 1989; y del mismo autor: *Fuentes para el estudio del Consejo de Castilla*. Madrid, 1986.

¹⁹ Sobre el uso de la petición dentro del sistema administrativo: Gracia Miraz, M.M. et alii: "Una aportación al estudio tipológico de la documentación judicial del Antiguo Régimen: los pedimientos". En *Primeras Jornadas sobre Metodología para la Identificación y valoración de fondos documentales de las administraciones públicas*. Madrid, 1992, pp. 141-149; Real Díaz, J.J.: *Estudio diplomático del documento indiano*. Sevilla, 1970, pp. 58-65

²⁰ LÓPEZ VILLALBA, José Miguel: *Concejo abierto, regimiento y corregimiento en Guadalajara (1346-1546)*. Espacio, Tiempo y Forma. Serie III. Historia Medieval, 5 (1992), PP. 65-83.

²¹ Este fracaso de Enrique III en su deseo de extender la figura del corregidor fue tal vez uno de los más significativos, primero por la calidad de realenga que soportaba la ciudad y en segundo lugar por la lucha de fuerza por el control que se empezaba a vislumbrar con la familia Mendoza. Sobre esta cuestión puede verse. MITRE, Emilio.: *La extensión del régimen de corregidores en el reinado de Enrique III de Castilla*. Valladolid. Universidad de Valladolid, 1969.

²² LÓPEZ VILLALBA, op. cit., p.75

²³ NÚÑEZ DE CASTRO, Alonso. *Historia eclesiástica y seglar de la muy noble y muy leal ciudad de Guadalaxara*. Madrid, 1653, p. 106.

²⁴ Archivo Municipal de Guadalajara. *Libros de Actas Concejiles*. Año 1543.

²⁵ Lorenzo Cadarso, *El documento real...* p. 229.

²⁶ Los numerosos trabajos sobre ordenanzas municipales que han sido publicados en las últimas décadas nos eximen de su referencia, pero dejamos constancia de que en su mayor parte han sido meras ediciones documentales.