

## **HISTORIA DEL MUNICIPALISMO ESPAÑOL (I). EL MUNICIPIO HISTÓRICO ESPAÑOL. EL MUNICIPIO ANTIGUO, por Enrique Orduña Rebollo**

[20/02/2012 - Estudios y Comentarios](#)

**El texto que se publica es un extracto de la obra “Historia del Municipalismo Español”, de Enrique Orduña Rebollo (Iustel, Madrid, 2005). El autor centra su análisis en el municipio español antiguo, desde el municipio romano en Hispania, pasando por la organización municipal visigoda, hasta llegar a la formación de los concejos y ciudades.**

**Breve reseña de la obra:** La defensa del municipio y de su autonomía, el estudio de la evolución de sus estructuras, de su organización y del gobierno local, se plasman en el concepto del municipalismo, por eso el objetivo de este libro es difundir la historia de esa institución territorial que tiene sus orígenes en la Comunidad de Aldea aparecida a fines del siglo IX en el norte de la península Ibérica y que en las centurias inmediatamente siguientes se convirtió en el Municipio cuya fuerza y vigor quedó reflejado en crónicas y documentos.

A épocas de prosperidad siguieron las de decadencia, motivada por la crisis democrática, el intervencionismo y las prácticas corruptas de la venta de oficios. En los albores de la contemporaneidad, acorde con el discurrir de los tiempos, se produjo la transformación radical del municipio al entrar en el nuevo orden constitucional. Momento en el que comienza una nueva andadura luchando por el reconocimiento de su autonomía, la democratización de sus estructuras y su condición de poder del Estado, reconocimientos que alcanzará en 1978 con la Constitución Española.

La Historia del municipalismo español, movimiento que tiene su figura central en el municipio, se encuentra plagada de dificultades anteriores y con importantes desafíos pendientes, surgidos de la organización del Estado de las Autonomías, conjunto de perspectivas que Orduña trata hacer llegar al interesado en los temas históricos del gobierno local, con un estilo sencillo, divulgativo y de fácil acceso, aunque sin perder el rigor de diversos trabajos anteriores suyos como, “Democracia Directa Municipal”, “Municipios y Provincias”, “Intendentes e Intendencias” y otras aportaciones al conocimiento histórico de la organización territorial.

### **EL MUNICIPIO HISTÓRICO ESPAÑOL**

El municipalismo español, es una figura político territorial que tiene su origen en la Hispania romana, cuando se incorporó al Imperio y recibió sus instituciones. Desaparecidas éstas con motivo de la decadencia romana y la llegada de los árabes a España, el Municipio surgió tímidamente en el norte peninsular a principios del siglo IX, para consolidarse en las centurias siguientes en un proceso que llega hasta la actualidad, momento en el que se alumbran nuevas formas del gobierno local. Su historia es la que vamos a intentar poner en manos del lector de forma accesible, sin apartarnos del rigor de los hechos.

#### **I. EL MUNICIPIO ANTIGUO**

En el pasado, Herculano primero y después Mayer, defendieron durante años que el Municipio romano de los siglos I a V y después el visigodo hasta el VIII, habían sido los inspiradores del Municipio español de los siglos IX y siguientes. Por el contrario, las investigaciones del último tercio del siglo XIX y primero del XX, iniciadas por Hinojosa, continuadas por Sánchez Albornoz y sus discípulos, demostraron que tales

instituciones en la práctica sólo tenían de común el nombre. El gobierno de la ciudad tuvo una gran tradición en Atenas de donde pasó a Roma, consolidándose el Municipio como forma de gobierno urbano. En la posterior expansión romana, sus legiones se encargaron de extenderlo por los confines del Imperio, guiadas por un principio colonizador y de homogeneidad para facilitar su administración.

## **A) EL MUNICIPIO ROMANO EN HISPANIA**

En Hispania, la presencia romana se centró en los territorios de la Bética, parcialmente en la Tarraconense y Lusitania. Tales zonas configuradas por una incipiente red urbana contrastaban con el resto de la Península, donde hasta avanzado el siglo I no fue superado el régimen de tribus.

Los núcleos de población conquistada se convirtieron en ciudades, graduadas según su índice de resistencia o pasividad a la conquista, en función de lo cual fueron calificadas como ciudades inmunes o federadas, libres o estipendiarias. El proceso de conquista y romanización fue transformando las primitivas estructuras políticas de acuerdo con las formas romanas y así aparecerían colonias, constituidas por soldados licenciados, municipios latinos y romanos.

Los Municipios constituían comunidades ciudadanas, dotadas de un grado oscilante de autonomía y a las que se concedió la ciudadanía romana. Al disfrutar de tal privilegio, las ciudades renunciaron a su soberanía aunque disfrutaban de una cierta capacidad de autoorganización y sus habitantes obtuvieron la categoría de ciudadanos romanos pero debieron asumir las cargas que tal condición llevaba consigo.

El Emperador Vespasiano dio un impulso a la romanización de Hispania concediendo el derecho latino a todas las ciudades para que en lo sucesivo se organizaran con arreglo a la Constitución romana, convirtiéndose en ciudadanos romanos los vecinos que hubiesen ejercido alguna magistratura. La administración de estas ciudades se reguló posteriormente mediante leyes especiales, de las que han llegado hasta nosotros diversos textos y referencias que nos permiten conocer la organización municipal romana en España, como las Leyes Municipales Flavia Salpensana, Fluvia Malacitana o la colonial Genitiva Julia, así como consultas de Municipios a gobernadores, caso de Pamplona, o cartas del César a los Municipios, como la de Vespasiano al de Sabara autorizándolo a reconstruir la ciudad siguiendo las normas de policía urbanística romana. Por ejemplo, la Ley colonial de Osuna refleja la vida de una colonia y la de Málaga la imagen de un municipio. El conocimiento de estos detalles fue posible al descubrirse a mediados del siglo XIX inscripciones en bronce que contenían diversos fragmentos de las referidas normas. Incluso el hallazgo en Oviedo de un fragmento de la Ley municipal coincidente con el capítulo 66 de la Lex coloniae Genitivae Juliae, favorece, según Sánchez Albornoz, “el supuesto de que en el solar de los astures transmontanos hubo algún municipio”.

Las colonias o ciudades romanas creadas en Hispania y habitadas por ciudadanos romanos, estaban organizadas de acuerdo con el modelo constitucional marcado por el Estado- ciudad de Roma. Su fundación se hacía en un lugar predeterminado, El acto fundacional suponía un trasplante de Roma a un territorio provincial, formalmente aprobado por una ley votada en los comicios. Todo el proceso de fundación y organización de las ciudades romanas estaba regulado por una ley general que servía de marco, especificándose las cuestiones particulares de cada ciudad por una ley especial para cada colonia.

Al lugar elegido para la fundación se trasladaba una Comisión, a la que acompañaban los futuros ciudadanos romanos que la iban a poblar; dicha Comisión procedía a realizar el trazado urbano, con dos calles como ejes, uno de norte a sur, llamado el *cardo máximus*, con una anchura de veinte pies, unos seis metros, y otra de este a oeste, el *decúmanus maximus*, con doble anchura del anterior. Ambas se cruzaban en un espacio central abierto, el *forum*, plaza, mercado, etcétera, y el resto de las calles discurrían paralelas a los ejes mencionados, denominadas *cárdenes* o *decumani*, con lo que se constituían cuadros o manzanas para las viviendas. Finalmente, con una arado se trazaba un surco que determinaba el perímetro de la ciudad y la Comisión hacía el reparto de lotes de las tierras más próximas a los colonos. El resto de la tierra quedaba sin repartir como propiedad de la colonia, para dedicarse a bienes de aprovechamiento común o reserva de tierras propiedad del Estado Romano.

### **a) La actividad administrativa municipal**

Dos eran los elementos básicos de la organización del Municipio romano, de una parte la *urbs* y el

territorium o distrito rural, carente de personalidad jurídica, formado por pequeños núcleos de habitantes conocidos como fora, conciliabula o vici y, de otra parte, la población ciudadana, el populus, compuesta por cives o municipes, ciudadanos, y coloni, los colonos nacidos en las ciudades o que habían obtenido el derecho de ciudadanía en la misma, de acuerdo con una designación o elección por la Curia municipal. También existían los incolae, personas domiciliadas en la ciudad sin ciudadanía, y los hospites, con residencia temporal en la ciudad.

El sistema electoral trataba de ser muy estricto, pues las leyes vigentes en Roma sobre la inmoralidad electoral estaban en vigor en los Municipios del Imperio, a lo que han de añadirse las disposiciones específicas de cada municipio dedicadas a obtener una mayor transparencia del proceso electoral. Los comicios municipales estaban presididos por el magistrado municipal más antiguo. Hinojosa combina la Ley Julia municipal y la Ley colonial de Osuna (pág. 31), para determinar los requisitos que debían reunir los candidatos a magistrados: no haber sufrido ninguna condena; ni desempeñado oficios innobles; ser mayor de treinta años; o haber servido en el ejército algún tiempo. Augusto rebajó la edad a veinticinco años. Por su parte, el Duumvirato no podía desempeñarse sin haber ostentado previamente la Edilidad, ni llegar a ésta sin ocupar previamente la Cuestura. No había reelección hasta pasados cinco años.

Existían los Quattorviri para los Municipios y los Dunviros en las colonias, aunque por las múltiples excepciones la norma no debió ser absolutamente rígida. De duración anual, en todos los casos era obligatorio estar inscrito en el censo como propietario de una fortuna cuya cuantía variaba según los Municipios. El cargo era irrenunciable, honorífico y gratuito. Además tenían que aportar una fianza para garantizar patrimonialmente los posibles perjuicios que ocasionasen en el ejercicio de su cargo.

En Hispania, después de las reformas, los magistrados supremos de los Municipios eran los Dunviros. Convocaban y presidían los comicios, tenían jurisdicción civil, criminal, que pasaría a fines del siglo I a la órbita de los funcionarios imperiales y algunas competencias militares. En el orden civil entendían en los litigios de cuantía inferior a 15.000 sextercios (Ley Rubria De Gallia Cisalpina), en el nombramiento de jurados para la resolución de conflictos, y la instrucción de las diligencias preliminares en los asuntos que no eran de su competencia, remitiendo las partes al presidente de la provincia.

Los dos Dunviros eran los magistrados de mayor rango en los Municipios, equiparables a los cónsules romanos. Los dos Ediles eran funcionarios auxiliares de los Dunviros, encargados de la policía de la ciudad, vigilancia de las calles y edificios públicos, mercados, abastecimientos, espectáculos, etc. Dotados de atribuciones sancionadoras, podían poner multas pecuniarias e infligir castigos. Los magistrados municipales eran auxiliados en sus funciones por diversos subalternos, lictores, accenso (alguacil), escribas (secretarios contadores), viatores (verederos), librero (escribiente o archivero), pregonero o heraldo haruspice.

El gobierno municipal era ejercido por el pueblo, los magistrados y la Curia o Senado municipal. En el primer bloque se integraban los ciudadanos y domiciliados. Su intervención en el gobierno local se limitaba a la elección de los magistrados, reuniéndose en los comicios o asambleas populares de acuerdo con su composición original, en comitia tributa, o comitia curiata. A partir del siglo II la Curia municipal, formada por un pequeño consejo de principales Decuriones y los magistrados anulaban las funciones electivas de los ciudadanos para designar a éstos, configurándose la Curia como un poder oligárquico que sometió a los magistrados.

La Curia estaba configurada como una asamblea legislativa, consultiva y deliberante, que entendía de los asuntos políticos, administrativos, judiciales y militares de la ciudad, cuyos acuerdos eran vinculantes para los magistrados, como órganos del poder ejecutivo municipal, y su inobservancia era objeto de graves responsabilidades. Actuaban también como tribunal de apelación de los particulares contra las multas impuestas por los Duumviros y Ediles. La Convocatoria y presidencia del Consejo municipal, correspondía a los magistrados municipales supremos. Las votaciones eran abiertas, aunque en ocasiones previstas podían ser secretas. En las públicas, al emitir su voto los Decuriones debían argumentar los fundamentos del mismo. Sus competencias estaban consignadas en los estatutos municipales, de acuerdo con los siguientes órdenes: religioso; político; económico; civil; judicial; policía y militar.

## **b) La actividad financiera del Municipio romano**

Las posibilidades de actuación de los Municipios romanos estaban supeditadas a la organización de una verdadera Hacienda local. Por un lado estaban las aportaciones realizadas al erario común, por los diversos magistrados, sacerdotes, etcétera, pero los ingresos principales estaban constituidos por las propiedades inmuebles rústicas, como tierras de labor, dehesas, bosques, lagos, minas, etc., cuyas rentas eran ingresadas en las arcas municipales. Los arrendamientos decididos por el Consejo municipal podían ser temporales o a perpetuidad. Físicamente no era preciso que las propiedades rústicas estuviesen en el territorio de la ciudad, y en cuanto a su procedimiento de adquisición lo era por diversas vías, donaciones, compras, etc., incluso en algún caso, citado por Hinojosa, el propio emperador alentaba a los ciudadanos a que se dirigiesen al gobernador de la provincia para que aumentase sus propiedades.

Hay que reseñar otros ingresos importantes, como los capitales procedentes de fundaciones particulares, aplicables al objeto previsto en su origen; impuestos establecidos en caso de necesidad a los ciudadanos y el importe de las multas con que se sancionaba a los funcionarios y a los particulares, previstas en una extensa relación de la Ley colonial de Osuna. La construcción y reparación de los edificios y caminos públicos, constituían la partida más importante del capítulo de gastos municipales, a lo que deben añadirse los impuestos aportados por los Municipios al sostenimiento del Imperio. Las dificultades financieras comenzaron por el desequilibrio presupuestario de los primeros siglos, y entró en crisis cuando el régimen imperial agudizó su centralismo. Al ser los recursos del Estado insuficientes para afrontar las obligaciones corrientes, muchas veces recurrieron a los fondos y bienes municipales.

### **c) El fin del Municipio romano**

En un proceso degradante los Municipios perdieron fuerza y autonomía, a causa de las crisis económicas, de las guerras civiles y la decadencia de la población urbana. El principio del fin se produjo con las invasiones germánicas iniciadas a mediados del siglo III; entre el 260 y el 264 llegaron a España las oleadas de francos que atacaron y destruyeron las ciudades costeras del Mediterráneo, aunque en sus algaradas llegaron a conquistar Ilerda. La segunda oleada se produjo el 276, penetrando por Navarra llegó hasta Lusitania, después de destruir Pamplona, las ciudades del valle del Duero, Clunia, Augustóbriga, Uxama, Mérida, etc.

Al coincidir con la desorganización militar existente y no poder hacer frente a los invasores, las ciudades fueron abandonadas produciéndose un desplazamiento de la ciudad hacia el campo, lo que supuso la proliferación de latifundios y la pérdida de su influencia a favor de éstos. Estas circunstancias produjeron la desarticulación del territorio, hasta entonces dependiente de las ciudades, por lo que éstas perdieron, no sólo su influencia, sino su condición de centros administrativos y políticos. A principios del siglo IV, según Sánchez Arcilla, ciudades como Ilerda, Calagurris o Bilbilis estaban prácticamente desiertas.

La población romana, hasta entonces de carácter urbano, fue sustituida por la de extracción rural, que alcanzó gran fuerza a consecuencia de la concentración de la propiedad en latifundios y el incremento de éstos, creándose una clase social compuesta por poderosos latifundistas que paulatinamente fueron sustrayendo poder al municipio, convirtiéndose éstos en organismos de la administración periférica del centralismo imperial. Por tanto, se produjo una quiebra de la ciudad frente al medio rural, que claramente favoreció a éste, en detrimento de lo urbano, es más, según Sánchez Albornoz, en su estudio sobre la ruina y extinción del Municipio romano, entiende que en todas aquellas ciudades abandonadas por sus habitantes, desaparecieron las tradicionales instituciones municipales romanas.

Además la participación del pueblo en los procesos electorales había sido paulatinamente excluida, por lo que la elección de magistrados municipales fue asumida por la Curia o el Senado de la ciudad. La decadencia municipal fue manifiesta, pues Duumviro y Ediles perdieron la mayoría de sus atribuciones, incluso la misma Curia terminó convertida en un instrumento fiscal del Estado, encargada de la recaudación de tributos. En principio no desaparecieron los cargos, a causa de sus obligadas aportaciones económicas, pero estaban vacíos de contenido; incluso Constantino legisló sobre los Duumviro y recordó la obligación de hacer elecciones en las Curias anualmente en marzo, en el caso de aquéllos, su existencia se prolongó hasta 412, cuando Honorio les prohibió ejercer la potestad de las fasces fuera del territorio de la ciudad y poco después perdieron la presidencia de la Curia, pero todo debía ser poco menos que ficticio.

El intervencionismo imperial dio un nuevo paso en el Bajo Imperio con la introducción de nuevos funcionarios en la organización político-administrativa municipal, lo que aceleró la decadencia de la institución. Un claro ejemplo lo tenemos en la generalización del Curator, funcionario del Estado, aparecido

en tiempos de Trajano, para intervenir en situaciones excepcionales y casos de corrupción en los Municipios, se convierte en un magistrado municipal nombrado por la Curia y relegando en sus funciones a los existentes. Estos Curator civitatis asumieron, además del control financiero de la ciudad, el control de los registros de la propiedad de los contribuyentes, la elaboración de listas de contribuyentes, la conservación del orden público, detención de sospechosos de delitos y la instrucción del correspondiente proceso; en diversos lugares desempeñaban funciones anteriormente encomendadas a los ediles sobre aprovisionamientos, abastos y control de precios de mercancías.

La llegada de vándalos, alanos y suevos en 409, afectó casi de forma definitiva a las ciudades romanas, ya de por sí depauperadas y en absoluta crisis. Los nuevos invasores extendieron su acción por toda la península, salvo la Tarraconense, estableciendo sus asentamientos en zonas próximas a las ciudades. La guerra duró prácticamente todo el siglo y recién expulsados unos invasores llegaban otros que destruían lo poco que quedaba o que se había reconstruido, por lo que una vez más Sánchez Albornoz sostiene que a principios del siglo V las instituciones municipales habían quedado desarticuladas. Incluso en las fuentes no existen referencias a las magistraturas tradicionales, probablemente los curator habían entrado en crisis y sólo se mantenía el Defensor civitatis.

## **B) ¿HUBO UNA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL VISIGODA?**

Cuando los visigodos se establecieron en España, respetaron la división territorial de carácter provincial implantada por los romanos, incluso con los límites territoriales anteriores, pero sin la importancia administrativa y judicial que habían tenido en el Bajo Imperio. Es muy posible que durante la primera mitad del siglo V, el clima político resultó favorable a la continuidad de la organización municipal (SÁNCHEZ ALBORNOZ, pág. 1082), pero la situación debió variar pronto y con los nuevos conquistadores la provincia perdió pronto su importancia dejando de ser la unidad administrativa y judicial por excelencia.

Dicha institución fue sustituida en sus funciones por nuevos distritos o territoria, englobados en un espacio geográfico más extenso que la antigua provincia, que constituían circunscripciones administrativas y judiciales dotadas de personalidad propia dentro de aquélla y gobernadas por agentes especiales sometidos a la inspección del funcionario superior del territoria. La moderna historiografía no duda en atribuir la existencia de los nuevos distritos a la extrema decadencia del Municipio, institución fundamental de la administración romana, por tanto la base geográfica de este nuevo distrito estaba constituido por los antiguos territoria de las ciudades, con las aldeas incluidas en ellos y su centro fue la propia ciudad, pero sin que tal distrito dependiese de las agotadas instituciones municipales.

### **a) La extinción del Municipio**

La crisis y los cambios introducidos en la división del territorio, se debió a la decadencia del municipio, que había permitido incluso la secesión parcial de su jurisdicción en diversos territoria. Si a ello unimos la decadencia de las Curias y la escasa personalidad de sus integrantes, entenderemos las causas que hicieron perder al Municipio su condición de órgano principal de la administración y centro administrativo territorial, por lo que los visigodos situaron al frente de las ciudades a un nuevo funcionario —el iudex citado reiteradamente en la Lex romana visigothorum, Código de Alarico (506) o Breviario de Aniano—, que ejercía su jurisdicción junto a la Curia o sobre los curiales, al tiempo que asumía el gobierno de la nueva circunscripción formada por los antiguos territoria, las aldeas, etc.

Sus funciones, respecto a la Curia, comprendían la tutoría o curatoría de menores, así como todas las acciones y negocios referidos a ellos, aseguraban los derechos póstumos de los reos, asistía a la validación de las donaciones. Estaba facultado para liberar a los curiales de su oficio o castigarles en caso de comisión de faltas. Conocía los procesos electorales de exactores y susceptores de la urbe, pudiendo sancionar las irregularidades, por último los contribuyentes podían recurrir a él para reclamar ante los excesos fiscales. Este funcionario designado por el rey, al frente de la nueva organización de los territoria, sustituyó al Municipio romano, como órgano de la administración, ya que no debemos perder de vista que la organización judicial del estado hispano-visigodo estuvo confundida con la administrativa, y todos los funcionarios, al participar en la administración de justicia, recibían la designación general de iudices.

El Municipio, aunque ya resultaba incompatible con la nueva organización, aún se mantuvo en oca, incluso en el siglo VI, al redactarse la ley romana de los visigodos, la Curia Municipal conservaba algunas de

sus funciones, como la recaudación de impuestos en la ciudad y en el distrito rural, la elección de los últimos magistrados e incluso adquirió nuevas competencias como la autorización de los actos de jurisdicción voluntaria (emancipaciones, adopciones, etc.) y una cierta jurisdicción civil. La Curia fue extinguiéndose en muchas ciudades y desde el reinado de Recaredo la recaudación de impuestos se encomendó a unos agentes de la Hacienda Pública, ajenos al municipio, llamados *numeraei*. En consecuencia, las instituciones municipales, sustituidas por una nueva organización visigoda, desaparecieron.

En el siglo VII comienza a perfilarse la figura del *comes vel iudex civitatis*, que aparece con funciones judiciales, atribuciones policiales, administrativas e incluso militares. Por lo que Sánchez Albornoz se hace la obligada pregunta ¿Había el conde, por tanto, asumido el gobierno en todas las ciudades españolas, desplazando al *iudex* del Breviario? Su interpretación es que hasta el año 500 el delegado real en las ciudades se denominaba generalmente *iudex* y específicamente *comes* si pertenecía a la comitiva real. En las *Antiquae del Liber Iudiciorum*, de cincuenta años más tarde, figuran el *comes* y el *iudex* ejerciendo en las ciudades idénticas funciones judiciales y político-administrativas, lo que nos llevaría a la conclusión de que no existían novedades en la antigua práctica de que el *iudex civitatis* fuese un *comes civitatis*, en el caso bastante frecuente de que el rey enviase a uno de sus comites para regir la ciudad.

## **b) El Liber y el conventus publicus vecinorum**

En el proceso de transformación institucional y refundición legal, además de las aportaciones del Breviario de Alarico, Leovigildo o Recaredo, hay que destacar el mérito de Recesvinto, que unificó el derecho al promulgar un nuevo Código aplicable a godos e hispano romanos, aproximadamente hacia el año 654. El Código incluía más de 500 leyes, distribuidas sus diversas materias en doce libros, que recogían gran parte de las Leyes de Leovigildo, denominadas *antiquae* y las posteriores promulgadas por Chindasvinto. Esta compilación pasó a la historia con el nombre de “Libro de los Jueces” (*Liber Iudiciorum*). Pieza básica para el conocimiento del derecho de la época y de la organización político-administrativa de los visigodos.

Hemos de señalar la importancia que tuvo la derogación de las leyes romanas, aunque autorizase su estudio y la prohibición de que los jueces sentenciasen en los casos de vacío legal, debiendo recurrir al rey para que dictase el fallo: en el último cuarto del siglo VII, durante los reinados de Wamba y Ervigio, se produjeron nuevas leyes, por lo que éste encomendó al Concilio XII de Toledo la revisión del *Liber*. La nueva versión suprimió algunas leyes, adicionó las de los reyes indicados e introdujo diversas modificaciones que fueron interpoladas en los textos legales, por lo que resultaron ampliamente corregidas.

Por último, situándolo a finales del período hispanogodo, hay que recordar la existencia en los territoria, bajo la autoridad del *comes*, de aldeas y *vicos* libres de la dependencia señorial, dotadas de una organización local muy rudimentaria, manifestada en una reunión de la asamblea de vecinos, figura rural que se conoció como: el *conventus publicus vecinorum*. Esta asamblea recogía algunos aspectos de la solidaridad vecinal para tratar asuntos de importancia menor relacionados con los usos comunales de carácter económico y agrario.

Entre las cuestiones objeto de su competencia se encontraban la determinación de límites en los campos, rectificación de los mismos, distribución de las décimas por los ganados que pastaban en los campos comunales, estimación de daños causados por los animales en huertas, prados, viñedos, etcétera, persecución de siervos fugitivos, devolución de los ganados, que se mezclaban en los rebaños, a sus propietarios. También ante el *conventus publicus vecinorum*, se realizaban enajenaciones de tierra. Tal muestra incipiente de solidaridad local, se reunía en las encrucijadas de los caminos, en las calles de un poblado o en los mercados, convocados los vecinos a toque de bocina o cuerno, como consta en las Etimologías de San Isidoro.

Es importante hacer una referencia a la cuestión de los lindes de las propiedades rústicas, señaladas por hitos, así como el mantenimiento de éstos, restituyéndoles a su primitivo estado en caso de alteraciones. Esta cuestión recogida en el Fuero Juzgo, no debe confundirse con la existencia de lo que luego se conoció como el “término municipal”, manifestación del espacio territorial del municipio, que algún estudioso poco avisado de las sutilezas de la organización medieval puede confundir. Una detenida lectura de las leyes I, II y III del Libro X, Título III, nos confirma que el *Liber* se refiere a los límites de las propiedades privadas y a su tradicional sistema de señalamiento por “hitos”, tapias, cercas u otros procedimientos de divisiones de la propiedad privada.

## **C) LA DEMOCRACIA DE LOS CONCEJOS EN CASTILLA Y LEÓN**

La presencia árabe en la España visigoda en el 711, supuso no sólo la derrota militar del rey Don Rodrigo, sino la quiebra y liquidación del reino visigodo, cuyos miembros no se habían integrado plenamente con la población hispanorromana. Ocupadas inmediatamente las ciudades situadas al sur del Tajo y batidos por las sucesivas campañas los territorios del norte, los límites de la guerra se situarían en una ambigua frontera constituida por los núcleos de resistencia aislada que se extendieron a lo largo de la cordillera Cantábrica y continuaba por los Pirineos hasta el Mediterráneo, con unos puntos claves: Covadonga en Asturias, Amaya en Álava, Alquézar en Sobrarbe, Roda en Ribagorza y Ager en Pallars, que configuran los núcleos originarios de los reinos asturiano, navarro, aragonés y catalán.

En la Meseta norte se produjo una dispersión total de la población urbana que murió en las sucesivas algaradas, fue sometida al cautiverio o se desplazó hacia el norte buscando los focos de resistencia cristiana. En cuanto a los habitantes del medio rural, sufrieron análogas dificultades, con el agravante de que vieron desolados sus cultivos, arrasadas sus viviendas y fueron desposeídos de sus ganados, lo que les obligó también a dispersarse o buscar refugio en lugares poco accesibles y aislados de las rutas habituales recorridas por el invasor, ocupando un territorio que la historiografía ha denominado “el desierto estratégico del Duero”

### **a) La ocupación del “desierto estratégico del Duero”**

Con Ordoño II (850-866) se inicia el proceso de repoblación, reedificándose Tuy y Astorga (855) y León (856). Con su hijo Alfonso III (866-910) se consolidó el proyecto repoblador, constituyendo a lo largo del Duero una barrera defensiva por lo que trasladó la capital del reino a León, cabeza de un territorio limitado por los ríos Mondego, Duero, Pisuegra, Arlanza, incluyendo a Vizcaya y Álava. En el reinado de Alfonso III se produce también la consolidación del territorio independiente de Cataluña bajo el gobierno de Wifredo el Velloso, que agrupó en una entidad administrativa única al Rosellón, Cerdaña, Ampurias, Urgel, Barcelona y Gerona. También coincidió en este período la transformación de Navarra en reino.

Los nuevos territorios conquistados por los reyes de Asturias y después de León, obligaba a un proceso de repoblación, no sólo por razones de seguridad, sino también de carácter económico, lo que supuso una colonización interior de gran envergadura que se prolongó en toda la península hasta el siglo XIII. Alfonso III se apoyó en el principio jurídico de que toda la tierra abandonada era de propiedad real, por lo que fue adjudicada a particulares laicos o eclesiásticos.

La toma de posesión de la tierra recibió el nombre de presura y terminó por convertirse en un auténtico proceso de roturación y colonización del territorio. Con tales características de tipo social la estructura latifundista romana desapareció, siendo sustituida por cultivadores directos y condicionada la propiedad de la tierra a un rendimiento agrícola y a su ocupación permanente, lo que generó una clase social de propietarios que tenían casa, huertos, sembrados propios y una participación en los bienes comunes: el bosque, el monte, el río, el pantano, etc.

Sin embargo, no debemos olvidar que salvo León o Barcelona, el resto de los núcleos de población del siglo IX principios del X, mencionados en crónicas y documentos, carecían de las condiciones materiales que podían atribuirse a un núcleo urbano; eran lugares para la defensa, residencia de obispos o nobles y refugio de campesinos. Estaban dispersos en las zonas montañosas y más concentrados en la meseta donde podía existir un centro urbano constituido paulatinamente alrededor de la iglesia y el mercado, con un territorio circundante denominado alfoz, lo que confería la inserción de sus habitantes en el medio rural. A partir de aquí surgieron una relaciones de vecindad, que conducían a los moradores de un mismo lugar a organizarse para regular el aprovechamiento de la tierra y su misma convivencia.

Los núcleos, producto de la repoblación, constituían las comunidades de aldea. Sus pobladores, en principio, eran 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. 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.

## **b) Las comunidades y los Municipios urbanos**

El Concillium del reino asturleonés se hizo 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”. También puede aparecer en los documentos de la época el concepto “collación”, aludiendo a una 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 Concillium o Asamblea de esos mismos habitantes.

Este Concillium tendrá un carácter eminentemente local y será “la comunidad misma actuando en la regulación de algunas actividades comunes”. Lo que también resulta 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 judíos. Ello se desprende del conocimiento de algunos textos, por ejemplo el del año 935 referente al Concejo de San Zadurní, Berdeja 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.

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 ocultamiento 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. No es ésta la idea que se tiene al respecto a la luz de los últimos trabajos, principios confirmados reiteradamente por la moderna historiografía de Sánchez Albornoz, que afirman el origen medieval del Concillium, producto de las circunstancias especiales basadas en la repoblación y la extensión de los primitivos reinos, por lo que Valdeón opina que el “Concillium es una creación específica de la Edad Media sin contactos directos con alguna herencia del pasado”.

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” (Señores y campesinos..., pág. 70). Evidentemente, los documentos son explícitos a este respecto, aunque no muy abundantes, y así del 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 comunidad en el Concillium, con lo que irá mermando la actividad del Concejo Abierto, dando paso al Concejo reducido. 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.

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. Hay que señalar también que al aparecer las ciudades castellanoleonesas con sus incipientes municipios, se ubicaban 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, siglos 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. De ésta, dice Cortázar, “el caballero y ganadero de Ávila, Salamanca, Segovia, 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”.

#### **D) CONCEJOS Y CIUDADES**

El Municipio rural nació muy temprano, hacia los siglos IX y X, en las tierras repobladas cuyo límite marcaba el valle del Duero. También se extendió y asentó con gran rapidez, generalizándose institucionalmente por todo el territorio de los reinos de León y Castilla, incluyendo el norte de Portugal. 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.

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 Ávila, Segovia, Burgos, etc., cuando el rey las reclame para alguna campaña militar, constituirán las fuerzas más importantes 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 sólo, 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 diversos medievalistas. 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”.