

HISTORIA DEL MUNICIPALISMO ESPAÑOL (IV). APARICIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEL DERECHO MUNICIPAL. LOS FUEROS Y SU CONOCIMIENTO. LA TIPOLOGÍA FORAL, por Enrique Orduña Rebollo

[23/02/2012](#) - [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 estudio en el análisis de los Fueros, la gran manifestación escrita de los privilegios concedidos por el rey o el señor a los Municipios, en los que se encontraban las bases del Derecho local y de la misma autonomía municipal.

I. LOS FUEROS Y SU CONOCIMIENTO

Los Fueros municipales era, 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 Municipios que se había regido por las costumbres, encontraron en los Fueros el código de sus derechos y de su actuación. La recopilación de privilegios, fuentes de Derecho local, costumbres, etc., una vez confirmado por el rey, constituyeron el Fuero, que durante los siglos XI al XIII se extendió por toda España, desde Galicia a Cataluña o desde Vascongadas a Andalucía.

En general, todos los Fueros, son una fuente de primer orden para el conocimiento de la sociedad medieval. El análisis de cualquier texto foral nos permite conocer el origen y la forma de asentamiento de sus primeros pobladores, la organización social en categorías de acuerdo con su situación económica, la actividad que desarrollaba o la religión que practicaba, pues no hay que olvidar la convivencia de cristianos, moros y judíos. Con un arraigado concepto de la propiedad, los Fueros dedican numerosos capítulos a su protección, lo que condiciona de alguna forma el modelo urbano, como entiende José Luis Martín (pág. 68) al afirmar que los concejos de los siglos XII y XIII no eran ciudades en el sentido actual, sino poblaciones que vivían fundamentalmente del trabajo campesino y para la guerra. Por lo que sabemos, la actividad industrial quedaba reducida a la transformación de productos agrícolas y ganaderos y a la fabricación artesana de herramientas para la agricultura y utensilios para los hogares.

El interés por los Fueros locales se despertó con motivo de los debates constitucionales de 1811 y 1812 al discutirse el articulado correspondiente a los municipios y sobre todo en el Discurso preliminar de la Constitución de Cádiz. Además del entorno constitucional, el paso definitivo lo dio Martínez Marina, que cumpliendo un encargo de la Academia de la Historia, de la que era director, recopiló a lo largo de los años una gran colección de Fueros Municipales, estudiados en su Ensayo crítico sobre la legislación y principales cuerpos legales de los reinos de Castilla y León, a lo que debemos añadir su autoría de la obra Teoría de las Cortes, en la que encontramos la exposición de su extenso conocimiento sobre el tema.

Le sucedió en esta parcela de la investigación histórica Tomás Muñoz y Romero, que publicó en 1847 la colección de fueros municipales y cartas pueblas de los reinos de Castilla, León, Aragón y Navarra, recogiendo textos inéditos y otros ya publicados, pero de forma dispersa. Desde aquella fecha se han continuado publicando nuevos Fueros, unas veces no contenidos en la recopilación de Muñoz y Romero y otras recogiendo versiones diferentes. Una larga nómina de investigadores han hecho posible que en la actualidad el derecho histórico local español sea un ámbito conocido y estudiado, lo que no excluye la posibilidad de nuevas adiciones en el largo quehacer de los investigadores y estudiosos del tema.

No obstante, hemos de señalar que Martínez Marina, Argüelles, muchos doceañistas y otros políticos y tratadistas próximos a las corrientes liberales y románticas del siglo XIX, exaltaron los Fueros como modelo de las libertades públicas de Castilla, igual que las Cortes o las Comunidades de Villa y Tierra, planteamientos que no han superado una revisión histórica rigurosa, ya que si los Municipios y las Comunidades de Villa y Tierra estaban prácticamente en manos de las élites burguesas o ganaderas, las Cortes, en las que el estado llano era representado por esa misma oligarquía, no pasaba de ser un órgano consultivo y asesor del rey.

Martínez Marina y los doceañistas en su búsqueda de antecedentes históricos liberales creyeron encontrar en los Fueros y en el Derecho municipal la <<verdadera libertad civil>>, para justificar, según Tomás y Valiente, la tesis según la cual el liberalismo político no entrañaba novedades importantes, pues lo mejor de su doctrina ya estaba contenido en nuestros más antiguos y auténticos cuerpos jurídicos, como el Derecho visigodo, la legislación de las Cortes o en los Fueros municipales (Manual, pág. 439). Pero no hemos de ver sólo el aspecto negativo, es indiscutible que las ciudades y centros urbanos, dotados de autonomía municipal previa, consiguieron disponer de una cierta independencia en el ámbito jurídico y sus habitantes disfrutaron de un régimen jurídico más favorable que los del ámbito rural, aunque hemos de matizar que esta situación privilegiada afectaba a veces a todos los vecinos y siempre a las oligarquías.

A) La tipología foral

El Liber Judiciorum fue una recopilación del Derecho legal de la Monarquía en la España visigoda, pero a la caída de ésta careció del suficiente respaldo político para seguir informando las relaciones legales de los nuevos rectores, pues sólo contó, según Tomás y Valiente, con la tolerancia de los monarcas carolingios en el nordeste peninsular o los andalusíes en el sur (Manual, pág. 126). Si a ello añadimos la aparición de nuevas actitudes sociales y económicas, tanto en Cataluña, como en los incipientes reinos cristianos del norte en el que se integraron los mozárabes, forzosamente se produjo la imposibilidad de aplicar el Liber con carácter exclusivo en dichos territorios, debiendo complementarse con otras normas, mayoritariamente novedosas que trataban de responder a la realidad social, aunque no dejó de ser la influencia jurídica mozárabe más directa en la Marca Hispánica o en los orígenes de la Monarquía asturiano-leonesa; pero al contrario que en la época visigoda, a partir del siglo XI era imposible su aplicación uniforme y universal, pues quedaba limitado por la aparición de derechos especiales de carácter municipal, motivado por las circunstancias bélicas y colonizadoras de las nuevas tierras, lo que explica que este nuevo Derecho municipal, reuniese normas de Derecho penal, procesal y administrativo en sustitución de las normas superadas del Liber o complementarias merced a la nueva situación. Por ello se explica la inexistencia de un fuero nacional leonés ni castellano en este territorio dual, donde primó siempre un localismo jurídico propio de sociedades fragmentadas, en el que las normas sólo tienen vigor en un punto territorial determinado, sean pueblos, aldeas, villas o ciudades.

La sociedad creada a partir del proceso repoblador tenía un carácter eminentemente agrario, con una población dispersa en granjas, cotos, etc., y escasas concentraciones urbanas. Con un poder político central casi inexistente y ostentado por reyes que habitualmente carecían de fuerza para promulgar leyes, era habitual la existencia de señores que detentasen el fragmentado poder. Aquella situación social, según Tomás y Valiente, fomentaba la diversificación del Derecho y procuraba que éste se concibiera como costumbre, manifestándose a través de normas consuetudinarias, que favorecían los intereses de la incipiente clase dominante, ya que la dinámica de cambio era inexistente y sobre todo eran normas más fácilmente adaptables a los intereses señoriales. La carencia de respaldo político explicaba las razones de que incluso el Liber, donde regía, lo era como un Derecho consuetudinario, perdiendo su carácter de Derecho legal para transformarse en el Derecho por el que se regían parcialmente los mozárabes, en definitiva un Derecho consuetudinario.

La permanente situación conflictiva que existía en la España cristiana hacia el año 1000, motivada por las discordias que agitaban el territorio de León y Castilla desde la muerte de Alfonso VI, los de Navarra y la Corona de Aragón bajo el reinado de Sancho el Mayor (1000 a 1035), por un lado, y la empresa repobladora por otro, 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 o el propio rey, obteniendo, como indicamos anteriormente, la abolición de cargas onerosas o abusos monopolísticos. Las cartas expedidas por los reyes, los señores y ocasionalmente por los propios Concejos, en virtud de

privilegios emanados de su soberanía, contenían constituciones, ordenanzas, leyes civiles y criminales, para establecer la convivencia y regular la actividad de villas y ciudades para convertirlas en municipalidades, al tiempo que aseguraban en ellas <<un gobierno templado y justo, y acomodado a la constitución pública del reino y a las circunstancias de los pueblos>>, estas normas se presentaron bajo las fórmulas que se detallan seguidamente.

La estructura más elemental de organización normativa eran las cartas pueblas bajo la forma de contratos agrarios de carácter señorial, que regulaban las condiciones de poblamiento y las obligaciones y derechos de los pobladores con el señor. Los ejemplos citados por José Luis Martín son: los concedidos a los pobladores de Talavera y Galleguillos por el abad Bernardo de Sahagún en 1127. En este caso los que quisieran poblar tenían que trabajar las tierras del monasterio durante quince días al año y dar anualmente una gallina, quedaban exentos de la mañería y mientras cumplieren estas condiciones no se les podía quitar la tierra, a cuya venta estaban autorizados, siempre que el comprador se comprometiese a cumplir lo contratado. En el caso de Fronilde y otras cinco personas pactan en 1244 con el abad de San Salvador de Oña, obligándose a ser vasallos de dicho monasterio, al que facilitarían anualmente un maravedí; cantidad fija incluso aunque se reparta la propiedad por motivo de herencia. Por el contrario era obligatorio el pago de la mañería y estaba prohibida la venta del solar, excepto a las personas que fijasen allí su residencia y adquiriesen la condición de vasallo. Los no residentes perdían sus derechos y su tierra era repartida entre los demás.

Frente a las situaciones de abuso y cargas onerosas, las aldeas, villas o ciudades dependientes unas veces del señorío real y otras no, entre los siglos XI y XII, se otorgaron a sus habitantes exenciones y privilegios, incluyendo normas simples que regulaban los aprovechamientos comunes de riegos y pastos, les reconocían y atribuían un cierto grado de autonomía política, judicial y económica estimable. El camino de atomización de los ordenamientos locales se rectificó de forma espontánea, al producirse la difusión de algunos Fueros locales por causa del contenido que resultaba atractivo para otros lugares y deseaban imitar al originario para disfrutar de análogos privilegios y franquicias. No obstante hemos de tener en cuenta el carácter incompleto de estos incipientes Fueros locales, lo que justificaba en opinión de don Galo Sánchez a la aplicación del Liber, en otras a la costumbre no escrita y en ocasiones a los arbitrios judiciales.

Respecto a estos Fueros breves menciona José Luis Martín dos casos significativos: el señorial de Sahagún de 1085 concedido por Alfonso VI a petición de su abad, donde se fijaban las obligaciones de los vasallos hacia el monasterio y señalaba las penas de los que allanasen casa ajena, cambiasen monjones, cortasen árboles, hiriesen o matasen a otra persona, etc. En 1152 recibieron otro fuero que atenuaba la dependencia de los vasallos con la previsión de que los merinos serían nombrados conjuntamente por el abad y el concejo. Y el fuero real de Miranda de 1099, que permitía a sus pobladores comprar y vender libremente, estaban exentos de fonsada, anubda y mañería, con la obligación de pagar dos sueldos por casa y uno por heredad cada año y 24 maravedíes colectivamente en concepto de yantar para las visitas del rey a Miranda. También quedaban sometidos al señor que nombrase el rey y a los alcaldes y merinos encargados de juzgar los delitos (pág. 89).

Según fueron adquiriendo importancia los Concejos, convertidos en centros urbanos de cierta entidad, con la consideración de auténticos municipios, las normas iniciales se ampliaron, obligando a su recopilación en textos que conocemos como Fueros extensos, en los que se recogían los Fueros breves, costumbres, privilegios y sentencias judiciales. No resulta fácil determinar la fecha en que se produce tal proceso, pero todos los autores apuntan su inicio a fines del siglo XII. En el siglo siguiente, la autoridad real más fortalecida que en las centurias anteriores, comienza a generar legislación real con vigencia general, lo que produciría un Derecho nuevo, más técnico, lo que a la vez produciría un mecanismo defensivo de los sistemas legales antiguos, pues las ciudades y villas con privilegios y Fueros breves acudieron al rey para obtener su confirmación, previa recopilación y redacción de su Derecho municipal, lo que sin duda facilitaba la aprobación del rey.

Los Fueros extensos eran un producto de la autonomía municipal, al contener un Derecho consuetudinario vivo, a la vez que se apuntaba el principio de garantía de dicha autonomía puesto que contenían los privilegios en que se fundamentaba la misma, así como las normas para la elección de los alcaldes y demás cargos municipales, lo que les confería la condición de Derecho municipal propio de gran validez, que como en el caso de los Fueros breves el modelo foral se repetiría de unas ciudades a otras. Aunque en cada caso existiesen diversas peculiaridades, había muchos puntos comunes entre cada texto, lo que facilitó esta cadena de concesiones. Teniendo en cuenta tales características, el profesor García Gallo hizo una división de

los Fueros extensos según las siguientes familias: Área Aragonesa y Navarra. Área de la Extremadura Leonesa. Área de la Extremadura Castellana. Área Catalana.

El trabajo de Barrero y Alonso Martín, nos permite conocer la existencia aproximada del número de Fueros concedidos en los territorios de la Corona de Castilla hasta el reinado de los Reyes Católicos. Hasta 1252, fecha de la subida al trono de Alfonso X, las poblaciones que disfrutaban de Fueros concedidos por los reyes no superaban los 200, los de Fuero eclesial o abacial no llegaban a 100, alrededor de 40 los de las Órdenes Militares, a los que deben añadirse los de los Infantes y Condes, en total no más de 350 lugares.

La cifra se incrementó precisamente durante el reinado alfonsí, cuando a partir de la promulgación del Fuero Real se concedieron durante los primeros años del reinado 140 más, hasta la protesta nobiliaria de 1272 que detuvo el proceso de concesiones, pues mientras que en un año se habían llegado a otorgar hasta 17 poblaciones, en los siguientes doce años sólo se concedieron 6 Fueros. Los sucesores del rey Sabio no superaron las 60 concesiones, lo que permite situar la cifra aproximadamente en 800 Fueros existentes durante el reinado de los Reyes Católicos. De los que considera Artola (pág. 163), que la mitad se habían concedido a lugares de escasa población y por tanto casi sin influencia política y social en la Monarquía.