

El Término Municipal

(Continuación.)

IV

EL TÉRMINO MUNICIPAL EN EL ANTIGUO DERECHO ESPAÑOL

Recesvinto, el Rey goda que comenzó a reinar el año 649, luchando contra las dificultades que forzosamente habían de producir las diferencias sociales e injusticias de la dualidad de Códigos, el de los vencedores y el de los vencidos, el *Código de Eurico* y la *Lex romana auctoritas Alaricis Regis* o *Breviario de Aniano*, dando un paso más en el camino de la unificación (que menos de un siglo después había de perturbar nuevamente la invasión sarracena), a la que de manera tan íntima contribuyó la Conversión de Recaredo, consintió el matrimonio entre godos y romanos.

Por encargo del Rey Sisenando (año 633) el IV Concilio de Toledo formula el Fuero Juzgo, que establece unidad de trato jurídico para todos los españoles, aunque no se compila en definitiva hasta el Concilio XVI, reinando Egica, en los años 687 y siguientes.

Tan sólo el Título III del Libro X de este Cuerpo legal de España, hace referencia, en sus Leyes I y II, a los *Términos*, y ello sin aclarar si este es un concepto de Derecho Público o Privado, en aquella mezcrolanza ingente de preceptos penales, civiles, canónicos, urbanos, administrativos, etc., que fueron casi todos los Códigos antiguos de España.

En efecto. La referida Ley I del Título III del Libro X del *Codex visigothorum*, *Liber Iudicium* o *Fuero Juzgo*, dice: "Que los términos y los fitos sean guardados."

"Los términos e los fitos mandamos estar assi cuemo estuvieron anti-guamiente e non mandamos que sean mudados por nenguna manera."

Al tratar las Leyes I, II, III, IV y V, de los mismos Títulos y Libro de “*Los fitos arrancados o quebrantados, de las contiendas sobre los fitos, de si algun omne toma alguna cosa sobre el fito y de Que si algun fito fué mudado por los romanos en su tiempo non deve después seer demandado*”, queda claro que se refiere a colisiones entre vecinos individuales, por lo que, por exclusión, hay que entender que la palabra *Término* la refiere, diferencialmente, a las colisiones de los límites entre pueblos, siquiera no encontremos referencias a lo Jurisdiccional (potestad inseparable de toda Corporación pública territorial), como en Códigos posteriores aparece.

Lo que no ofrece duda de ninguna índole, partiendo de aquella interpretación, que consideramos abonada por el uso posterior y constante de la expresión, es que el legislador godo del siglo VII tiene la preocupación de la *inalterabilidad del Municipio histórico*, al garantizar la inmutabilidad de sus términos, tendencia que, en determinados y claros supuestos, consideramos conveniente en nuestros días, por la raigambre que da al hecho municipal y por el sabor añoso de rancia aristocracia histórica que da al pueblo.

Ni que decir tiene que no se encuentra en el Fuero Juzgo ningún precepto relativo a fusiones y alteraciones de términos municipales, y ello no debe extrañar en siglo tan temprano, en que ni los conceptos urbanistas se habían afianzado ni la densidad de habitantes en España plantearía el problema del crecimiento extraordinario de las ciudades, característico de la Edad Moderna.

Cuando parecía que la invasión sarracena, en los albores del siglo VIII, iba a sumergir en las aguas del Guadalete, juntamente con el último Rey godo don Rodrigo y su propio pueblo, el edificio jurídico de España, la Reconquista, personificada en Pelayo, procuró la vigencia del *Codex Wisigothorum*, que se mantuvo con todo su prestigio de norma nacional en medio de la multiplicidad de Fueros locales (provinciales y municipales) que la guerra, en su labor necesaria de captación, hubo de reconocer, puede decirse, que a todas las ciudades rescatadas del poder de la morisma, dando ello lugar a una serie de privilegios locales, es verdad, contra los que el Poder real había de luchar luego, pero aportando a la historia del progreso patrio, también, una serie de singularidades y creaciones que tan rica había de hacer nuestra tradición foralista.

Aparte estos Fueros locales, y como concesiones personalísimas a una clase social, figura una serie de preceptos atinentes a la nobleza, que habrían de colocar a ésta en una situación de preponderancia, de la que

trataría de servirse abusivamente durante varios siglos, a trueque, justo es reconocerlo, de sus muchos servicios a la Reconquista.

Confirmados por Alfonso VIII, el de Las Navas, los Fueros de los Concejos, fueron reunidos en un Cuerpo legal, de otra parte (el *Fuero Viejo de Castilla* o *Fuero del Alvedrío de las Pasañas de los Fijos-Dalgos*), todas aquellas prerrogativas arrancadas por la nobleza al Poder real transigente, en el año 1250, prescindiendo de todas las vicisitudes e interpretaciones históricas relativas a su vigencia y autoridad.

Reconociendo el auténtico valor histórico y filológico (verdadero monumento de la lengua castellana) del Fuero Viejo, tan sólo interesan a nuestro estudio dos Leyes del mismo: las XIII y XIV del título III del Libro IV.

La primera de ellas constituye un precepto de garantía del patrimonio de los pueblos.

“Que ningún exido de la viella non se a de partir sin mandamiento del Rey o del Señor de la viella”, con lo cual siguen confundidos, como en el Fuero Juzgo, y aun más, los conceptos potestad jurisdiccional y potestad patrimonial, el propio Término Municipal y los terrenos que el Municipio poseyera a la manera de cualquier particular, y de tal modo esto es así, que la venta de una finca, *exido*, del común (hecha en la forma que autorizaba la referida Ley XIII) disminuía el territorio jurisdiccional, cuando aquélla se hacía a un Municipio limítrofe más sobrado de recursos o necesitado de ella, y que veía ensancharse su término en la misma medida que el otro se reducía, sin que acaso nadie sospechara entonces que era posible mantener separados ámbito municipal y terrenos patrimoniales, en superposición exacta o con independencia éstos de aquél.

Esta confusión corriente de los límites jurisdiccionales la confirma la Ley XIV, al declarar “que si dos viellas que son faceras e an término en uno, e non es partido, si quisieren partirlo deben partirlo a piertega medida”.

Existían, como vemos, villas superpuestas, digámoslo así, sobre un territorio común no asignado específicamente a cada una, y esto es lo que la Ley XIV autoriza: que se lo repartan “a piertega medida”. Sin más trámite. Con su simple acuerdo y ateniéndose a esa sola norma. Y sin aclarar la confusión a que anteriormente aludíamos.

“El Rey puede dar a quien tubiere por bien de los términos de las villas que non han partido entresí los conceios, mas si los han partido, non les puede dar el Rey. Et tales donaciones que ansi facen los Conceios a otros non pueden facer nin ordenar della aquel a quien la

dió el Concejo sinon como manda el fuero de las leyes et que puede dar de todo lo que ha el tercio de mejoría a uno de sus fijos et el quinto por su alma." (Leyes del Estilo-Ley 234.)

Se mantiene en las Leyes del Estilo, como se vé, la confusión entre el espacio jurisdiccional de un Ayuntamiento y sus terrenos patrimoniales. Todavía había de tardar mucho en aceptarse la ficción jurídica del Fisco como manifestación privada de determinado grupo de negocios de los entes de Derecho público.

En la Ley 234, citada, se salta de la cesión de los términos de las villas a la posibilidad de que éstos, una vez en poder, según Fuero, de los que hayan obtenido la donación (se refiere indudablemente a sujetos individuales de derecho), sean dados a los hijos, o a la Iglesia para atenciones del alma. Es que otro factor hace más difícil el parangón de la situación jurídica de aquel momento con la de siglos después y la actual: la venta de los cargos públicos de los pueblos y la usurpación de sus bienes, cosa esta última especialmente a la que se encuentran continuas referencias en las leyes del período que venimos examinando.

"Esto es Fuero de Castiella."

* * *

Don Fernando III el Santo hubo de luchar contra los privilegios de los Fueros municipales y de la Nobleza, en términos de gran decisión, porque avanzada la Reconquista, la Unidad española, que ya se vislumbraba, exigía, sobre la realidad de su geografía más completa, un sistema jurídico que la consagrara y que contribuyera por la justicia a la unidad espiritual.

Todo su reinado estuvo presidido por la preocupación constante de dar a los españoles un Código que, a la vez que procurara aquella unidad, suprimiera el peligro del arbitrio personal de los juzgadores al pretender éstos llenar las inmensas lagunas existentes en las Cartas Pueblas y el Fuero Viejo, donde los preceptos sustantivos civiles, penales, y de procedimiento a su vez, apenas existían.

Las atenciones de la guerra, culminadas en la conquista de Sevilla, impidieron a San Fernando llevar a puerto su propósito, pero celoso de su reino cuidó de encomendar a su hijo Alfonso X el Sabio, la realización de la empresa que en 1255, reinando ya, llevó a cabo con el Fuero Real, Código nacional, obra de recopilación y de naturaleza prácticas, que fué aceptándose paulatinamente, sin gran empacho, por todas las villas y ciu-

dades, y que no habría de agotar, ni mucho menos, la capacidad legislativa del Rey Sabio, que plasmaría definitivamente en su obra gigante de las Siete Partidas.

Tan sólo por no pasar en silencio el periodo que llenó el Fuero Real, hacemos a él referencia, ya que al objeto del presente estudio ninguna novedad ofrece ni contiene siquiera indicación más o menos fundamental atinente al territorio jurisdiccional de los pueblos.

Claro que en el tiempo de su vigencia continuó rigiendo el Fuero Viejo, por imposición de la nobleza, presentada con tal exigencia y ostentación de armas ante la villa de Lerma, y que los Fueros municipales no quedaron automáticamente derogados, ni a la vez todos ellos desplazados por este nuevo Código, que fué siendo aplicado paulatinamente, como concesión o privilegio que el Rey otorgaba, a cada ciudad.

Igual que en cuanto al Fuero Real cabe decir respecto a las Leyes del Estilo, que en número de 252, y a pesar de no ser obra personal del Rey Sabio, han acompañado a todas las ediciones de aquél, como normas supletorias e interpretativas del referido Fuero Real.

Llegamos al examen de la obra cumbre del Rey Sabio: las Siete Partidas. Refundición y ampliación muy notables de las Leyes del Espéculo, ello nos excusa de examinar este último, haciéndose caso omiso también de las Leyes para los Adelantados y de las Leyes Nuevas, obras del mismo Monarca, por carecer de referencia alguna a la materia de nuestro estudio. Y ni que decir tiene que el mismo caso omiso haremos de las Ordenanzas de las Tafurerías, regulación estrictamente específica del vicio del juego que dominaba aquella época.

Para resolver la dualidad de normas legales que existía, el Fuero Real, que había recogido la legislación de los Fueros municipales, y que, por ende, repugnaba a los intereses de la nobleza, y el Fuero Viejo, carta de ésta que el Estado llano consideraba norma de opresión, el Rey Sabio acometió la obra de una legislación común que transigiera aquellas situaciones y recogiera a la vez los nuevos progresos de la Ciencia jurídica.

Las Siete Partidas, como era de esperar de su ambiciosa pretensión, de su sabio inspirador y de su denso volumen, contienen gran número de preceptos relativos a las ciudades, y concretamente atinentes a la definición de ellas, elementos constitutivos y garantías de su término jurisdiccional.

La Partida VII dice en la Ley X del Título XXXIII: "que doquier que sea fallado este nome, *ciudad*, que se entiende todo aquel lugar que

es cercado de los muros, con los arrabales e con los edificios que tienen en ellos”.

Han de señalarse en esta definición los siguientes rasgos: se considera inexcusable para la realidad de una ciudad, un emplazamiento fijo, pero además éste ha de estar “cercado de los muros”, nota que hoy no comprenderíamos exactamente como característica de nuestras ciudades, pero que, situándonos en aquella turbulenta época de algaradas, ambiciones de los señores feudales e invasiones, se reconoce como necesaria para que los pueblos durmieran, al menos, en paz.

Se mantiene así el tipo de la ciudad antigua, con su población afectada al cultivo del campo principalmente y su zona interior fortificada.

“Honra deve el Rey facer a su tierra, e señaladamente en mandar cercar las cibdades e las villas e los castillos de buenos muros e de buenas torres. Ca esto la face ser mas honrrada, e mas noble, e mas apuesta. E además es grand segurança e gran amparamiento de todos comunalmente para todo tiempo.” (Partida II, Título XI, Ley II.)

“Pueblo tanto quiere decir como ayuntamiento de gentes de todas maneras de aquella tierra do se allegan.” (Partida I, Título II, Ley V.)

Y todavía ha de insistir el Rey Sabio en las condiciones de solidaridad y hermandad que la ciudad implica como derivada de aquellos grupos más reducidos que se llamaron la fratria, la curia y la tribu. El lazo familiar, que tanto había de simplificar las relaciones de asociación, tendrá que sustituirse por otra norma afectiva que hiciere posible la existencia de una conciencia colectiva, y ésta no podía ser otra que el “ayuntamiento de todos los omes comunalmente” de que nos hablan las Partidas, “de los mayores, de los medianos y de los menores. Ca todos son menester e non se pueden escusar porque se han de ayudar unos a otros porque puedan bien bivar e ser guardados e mantenidos.”

Las Partidas insisten en su gran misión: la transacción entre los españoles, nobles, clero y estado llano, en pos de la unidad espiritual y geográfica, que, como obra providencial, se iban consiguiendo simultáneamente, y ello de manera especial al través de la ciudad.

Cada pueblo reconquistado para la Corona de España (a partir de San Fernando ya se puede hablar de la Monarquía española) era un paso hacia la unidad nacional, sellada al fin en Granada. La unificación del sistema jurídico de los españoles era un salto gigante hacia su comunidad espiritual.

“Cuydan algunos que el pueblo es llamado la gente menuda assi como

menestrales e labradores. E esto non es assi.” (Partida II, Título X, Ley I.)

Preceptos hay en las Partidas por los que se establece la garantía jurídica de los límites del término municipal. Así, la Ley XXX del Título XIV de la Partida VII, que dice: “E lo que diximos en esta ley del mudamiento de los mojones que son entre las heredades que departen los términos entre las ciudades e las villas e entre los castillos e los otros logares.” Otros que prescriben la imprescriptibilidad de los bienes de uso público, como la Partida III, Título XXIX, Ley VII: “Plaça nin calle, nin camino, nin defesa, nin exido, nin otro lugar qualquiera semejamte destes, sea en uso comunalmente del pueblo, de alguna ciudad o villa o Castillos o de otro lugar, non lo puede nincund omer ganar por tiempo.” Y otros inspirados en la preocupación de la guerra, cual la Partida II, Ley X, del Título XXIX, que declara la permanencia de los términos municipales existentes antes de la conquista árabe tan pronto sean sacados de la condición de “captivos”, en que recobrarían sus nombres, derecho y territorio.

Los demás preceptos, referentes a los Ayuntamientos, más que a la materia objeto de nuestro estudio, refiérense a normas de Policía urbana, edificación, etc., como las Leyes XV y XVI del Título XXVII de la Partida III; las XX y XXXIII del Título XXXII de la misma Partida, etcétera, etc., que tratan del cuidado de los muros de las ciudades, de los gastos de su reconstrucción y conservación, de la prohibición de edificar junto a ellos (qué mal se sigue cumpliendo tan saludable precepto) y de otra serie de detalles que muestran ya en embrión una preocupación urbana en aquella época.

“Mançar cercar las cibdades, ca esto las hace mas apuestas.”

* * *

El 28 de febrero de 1348, reinando Alfonso XI, se publicó el Ordenamiento de Alcalá, Ley de prelación de Códigos, formada por las Cortes que le dieron nombre, que vino a establecer una norma segura respecto a la vigencia y prioridad de cuantos durante seis siglos habían contribuido, eso sí, a la historia del Derecho español, pero con el carácter indecisorio de unas normas aplicadas o desatendidas según los apetitos de las turbulentas clases sociales en que la Monarquía hubo de apoyarse para la Reconquista.

Por eso, el Ordenamiento de Alcalá, no tanto como por su contenido, tiene el mérito indiscutido de haber pretendido terminar con aquel caos.

Tan sólo interesa a nuestra finalidad esta mención y la de que las mismas Cortes de Alcalá, a petición del propio Alfonso XI, nieto del Rey Sabio, decretaron la vigencia *oficial* de las Siete Partidas, que ningunas Cortes habían decidido todavía, no obstante se aplicaran por su extraordinaria autoridad doctrinal.

* * *

Los Reyes Católicos cuentan, en el haber de su fructífero reinado, con dos aportaciones al acervo jurídico español: las *Ordenanzas Reales de Castilla* u *Ordenamiento de Montalvo* y las *Leyes de Toro*.

Las primeras recogen en ocho Libros, las Leyes, Ordenanzas y Pragmáticas no comprendidas en cualquier otro Cuerpo legal y que se habían dictado desde el Fuero Real y las Siete Partidas.

Las Leyes de Toro constituyen un Cuerpo de 83 Leyes, hecho por orden de aquellos Monarcas y decretado por las Cortes de Toro en la misma reunión precisamente en que fué jurada Reina doña Juana, siendo su propósito fundamental dirimir las disputas que ante los Tribunales ocasionaba la concurrencia de tanta norma.

Las Ordenanzas Reales de Castilla están casi literalmente incluídas en la Novísima Recopilación, por lo que al hacer el estudio de ésta quedará hecho el de las mismas, aparte su carencia de contenido en cuanto al tema en cuestión.

En relación a las Leyes de Toro, tan sólo tiene para nuestra Monografía interés la Ley I, en aquella parte que determina "que se guarden los Fueros municipales que cada ciudad, villa o lugar tuviera, en lo que son y fueren guardados y usados en los dichos lugares y no fueren contrarios a las dichas Leyes de Ordenamiento", lo cual ha de tenerse siempre presente al hacer el estudio de las Fueros municipales.

Todavía había de tener un Código más España en la Nueva Recopilación, sancionada por Felipe II en 14 de marzo de 1567, y que posteriormente, como aconteció con las Ordenanzas Reales de Castilla, fué recogida también, casi íntegramente, a su vez, en la Novísima, y en cuyo Cuerpo legal habremos de continuar el examen de nuestro tema.

* * *

Con un desenvolvimiento paralelo al de la España que dió a luz aquellos Códigos y una coexistencia de vida sobre el solar peninsular, no podemos dejar de mencionar el período árabe, iniciado en forma de invasión

el año 711. A los momentos de desolación que representaron los primeros años de incursiones musulmanas, personificadas especialmente en Tarric y Muza, siguieron períodos, en cierto modo constructivos, en que una civilización diametralmente opuesta a la visigoda, pretendió descuarjar desde los cimientos la vida religiosa y política de España.

Bajo la dependencia del Califa de Damasco, los Emires aplicaron a toda la vida colectiva, Ejército, Familia y Ciudad, las normas del mundo árabe, que habían de tener su traducción forzosa en el estilo de la reforma de las ciudades conquistadas y de las fundadas. La fortaleza, erizada de defensas, que había de prolongar hasta entonces el antiguo formato de la zona fortificada; el estilo constructivo de las vías urbanas, que tomaría su escuela y ejemplo de otras ciudades orientales por ellos conocidas, al buscar en la calleja abigarrada la defensa contra un sol meridional y la reducción o eliminación de los graves problemas de la extensión desmesurada del perímetro poblado, y la despreocupación, en fin, por la vida social, en contraposición al refinamiento de las casas musulmanas.

Claro que, en coincidencia con todo ello, la espléndida cultura árabe, se esforzó, en aquella duda que caracterizó los primeros momentos de su dominación, respecto a si España era considerada únicamente una empresa guerrera o una conquista definitiva (sabido es que el pretexto de su entrada fué la ayuda a una de las muchas disidencias visigodas), en dejar muestras fehacientes y esplendorosas de sus magníficos métodos constructivos y de su artesanía maravillosa, distribuida, según criterio también de la zona cristiana, en barrios o manzanas.

La Alhambra de Granada, el Alcázar de Sevilla, la Mezquita de Córdoba, tantas obras perfectas de la arquitectura árabe, no son sino pruebas de la aspiración sedentaria de un pueblo que descubrió en España las condiciones ideales de una vida inefable, para la que tan sólo encontraron un obstáculo: el espíritu de independencia de los españoles y la feliz consecución de su unidad espiritual.

Abderrhamán dicta durante su emirato medidas de distribución de los terrenos baldíos para el arraigo de la población musulmana.

Como consecuencia de la derrota de Abdelmelek en el territorio de Vasconia, el Califato de Damasco substituyó a aquél por el nuevo Emir Ocha, quien supo alternar, con las atenciones de la guerra contra los cristianos, una serie de medidas políticas que justo es consignar: "Castigó a los subalternos que abusaban del mando, hizo devolver a los cristianos los templos que les habían sido arrebatados faltando a las estipulaciones,

creó escuelas, levantó mezquitas, instituyó una Guardia Urbana encargada de velar por la seguridad y el orden" (24 bis).

Instaurado con Abderrhamán I el Califato de Córdoba, independiente de Damasco, el Imperio Árabe de España brilló con luz propia de una cultura cuyas huellas han sido comprensivamente conservadas como una de las fases de la Historia patria y que aportan innumerables antecedentes al estudio del gobierno de las ciudades y de todas las Bellas Artes.

Los árabes se encontraron con una tradición urbana al invadir España, y aunque la ferocidad, que en general fué la nota de la invasión, destruyó mucho de ello, hubieron paulatinamente de acogerse (aun los procedentes de tribus más atrasadas) a las condiciones favorables de vida y de defensa que ofrecían los núcleos urbanos, siquiera perturbaran en gran medida sus derechos forales y su situación real, pues ya vimos antes cómo la Partida II, Ley X del Título XXIX adoptó previsiones para la restauración de las personalidades municipales que se fueren rescatando del cautiverio.

* * *

Firmada la Novísima Recopilación en Aranjuez, y por el Rey Don Carlos IV, en 2 de junio de 1805, fué promulgada en Madrid en 15 de julio siguiente. No constituye sino uno más de los muchos intentos frustrados de llegar a la unidad y metodización de nuestro Derecho, comprendiendo la Nueva Recopilación, a la que se agregaron todas las disposiciones posteriores, pero imperando en aquélla la misma confusión de anacronismos, contradicciones y errores, que caracterizan a casi todos los Códigos españoles del período que venimos examinando.

Casi todo lo que pueda hacer referencia a este estudio se encuentra comprendido en el Libro VII de este nuevo Código, prescindiéndose de aquellos preceptos que son mera repetición de otros incluidos en Cuerpos legales anteriores.

La Ley IX del Título V del Libro III de la Novísima Recopilación, al tratar de poner orden en las donaciones excesivas que se hacían de lugares, términos y jurisdicciones (la Ley VIII aclara cómo pueden hacerse por los Reyes concesiones de Términos o de jurisdicciones independientemente), dice:

"En las Cortes que hicimos—habla D. Enrique IV—en Santa María de Nieva, año de 73, por los Procuradores de las ciudades y villas de

(24 bis) Merry Colón: *Historia de España*.

nuestros reinos fué suplicado que por quanto habíamos eximido y apartado del territorio y jurisdicción de muchas ciudades y villas de nuestra Corona Real algunos lugares de su término y jurisdicción y habíamos dado sus aldeas y términos a algunos Caballeros y personas poderosas y que por las tales mercedes y gracias, no sólo las dichas ciudades y villas pierden los dichos lugares y términos, más aún, pierden los otros términos que les quedan para los atribuir a los otros lugares que les son dados, y por esto se destruyen las ciudades y villas y se estrechan sus términos... Revocamos las donaciones de todas y qualesquier aldeas y términos y jurisdicciones que primeramente eran de qualesquier ciudades y villas y merindades de la Corona y Patrimonio Real. Y qualesquier tomas y aprensiones de posesión y mandamos que sin embargo de las tales mercedes y privilegios los dichos lugares y términos y jurisdicciones finquen y sean de las dichas Ciudades y villas de quien eran primeramente, quanto a la propiedad y posesión...”

Constituye esto un loable intento de consolidación de los términos que los pueblos tenían desde otros momentos anteriores u obtuvieron con ocasión de su reconquista, proveyéndoles así de una base segura de sustento para el grupo social que constituía cada Ayuntamiento y uniendo, en beneficio de la unidad espiritual y de intereses, los conceptos Término y Jurisdicción, hasta entonces tan corrientemente separados. -

No era ello, en síntesis, sino una faceta de la lucha entre las apetencias de los nobles y el afán de los Concejos de llevar su propio régimen local, para lo cual el territorio propio era sustentáculo *indispensable*.

Las mismas previsiones implica la Ley V, Título XXI del Libro VII de la Novísima Recopilación, al expresar (constituye una Pragmática dada por los Reyes Católicos en Toledo, en 1840) que “unos Concejos a otros y algunos Caballeros y otras personas, injusta y no debidamente, toman y ocupan, lugares, jurisdicciones, términos, prados, pastos y abrevaderos”, y al dictar normas para impedirlo establece la posibilidad de probar su posesión legítima por cualquiera de los títulos adquisitivos entonces admitidos.

Las Leyes I, II, III, IV, V citadas, VI, VII, VIII, IX y otras concondantes, insisten en, o anticipan, aquella trayectoria (unas son Leyes recopiladas de fecha anterior y otras posteriores a las ya citadas), dando los mandamientos precisos para la salvaguardia de los términos y propiedades de los pueblos, restitución de ellos y normas del procedimiento a seguir, que tienen un interés relativo únicamente.

Sí lo tienen, en cambio, las Leyes I y II del Título II del Libro VII,

por las que se obliga a las Ciudades y Villas a construir casas de Concejo "porque ennoblécense aquéllas en tener casas grandes y bien fechas en que fagan sus Ayuntamientos y Concejos".

Así se procuraba a la gran familia comunal su casa solariega, remarcando la afectación definitiva a un territorio de su órgano representativo.

Existe en la Novísima Recopilación un precepto, a juicio nuestro de un valor definitivo, y que constituye una Pragmática de los Reyes Católicos, dada en Granada en 3 de septiembre de 1501, que dice entre otras cosas:

"Mandamos a los Escribanos de Concejo de todas las Ciudades y Villas de nuestro Reyno que hagan hacer un libro de pergamino encuadrado, en el que se escriban todos los privilegios que las dichas Ciudades y Villas y sus tierras tienen, *así sobre razón de los términos.*"

Debió constituir este Libro, sobre cuya omisión se adoptaron paralelamente medidas punitivas extraordinarias (lo que prueba la importancia que se le atribuía) un elemento valiosísimo para la determinación exacta de los términos municipales definitivos de España, que había de fijar el campo jurisdiccional de las autoridades locales de entonces y sucesivas y que, sobre la base de aquella garantía, había de obligar a realizar los cambios y transferencias de zonas de unos Municipios a otros con las autorizaciones y garantías prescritas en las mismas Leyes, acabando con la confusión existente entre el Término Jurisdiccional de cada Ayuntamiento y su Patrimonio, ya que cualquier Concejo podría poseer fincas de distinta naturaleza en su propio término o en el de otros Municipios, sin que esto afectase en nada, igual que actualmente, al alcance de su potestad jurisdiccional.

Este *Libro de pergamino*, llegaría a representar, en la autoridad de su institución, una garantía para los términos municipales, análoga a la que, las leyes Civil e Hipotecaria, otorgaron a la propiedad inmueble con el Registro de la Propiedad.

Por último, para el estudio de este período histórico que venimos examinando, tiene un gran interés el Título XXII del Libro VII de la Novísima Recopilación, que trata "De los despoblados y su repoblación", y del que entresacamos, como más interesante, la Ley III, que constituye una Real Cédula de D. Carlos III, dada en Madrid en 5 de julio de 1767.

Da dicha Ley las "Reglas para las nuevas poblaciones de Sierramorenana y fuero de sus pobladores".

Su origen está en la introducción de seis mil colonos católicos alemanes en España, a efectos de asentarlos, para lo que el referido Rey aprobó las Instrucciones correspondientes para situarlos en Sierramorenana.

Prescindiendo de todos aquellos particulares que hacen referencia a las normas de gobierno que se establecen para la administración de los nuevos lugares y a la situación jurídica de los colonos en relación con las tierras que *individualmente* se les asignan, nos referiremos tan sólo a aquellas previsiones que señalan las condiciones que deben reunir los poblados que se funden, porque ello nos resume el concepto que en los siglos XVIII e inmediatamente anteriores había sobre la constitución de una Ciudad.

“El primer cuidado debe estar en elegir los sitios en que se han de establecer y en que sean sanos, bien ventilados, sin aguas estadizas que ocasionan intemperie, *haciendo levantar un plan...*”

Se prevén dos tipos de poblaciones: “Casas contiguas unas a otras o inmediatas a la hacienda que se asigne a cada poblador, para que la pueda cerrar y cultivar.”

“Demarcados los terrenos que se asignen a cada pueblo, se pondrán señales que dividan este término del de otros pueblos poblados, para que de este modo cesen *contiendas de términos* entre los pobladores...”

“La distancia de un pueblo a otro deberá ser como de un cuarto o medio cuarto de legua, según la disposición y fertilidad del terreno, y se cuidará que en el principio del Libro de Repartimiento (especie de registro de la propiedad de todas las suertes repartidas) *haya un plan* en que esté figurado el término e indicados sus confines, para que de este modo sean en todo tiempo *claros y perceptibles*.”

No sólo se sigue la trayectoria, que también garantizaron los Reyes Católicos en su Pragmática antes citada, para la determinación exacta y fijeza de los términos municipales, sino que, en un atisbo, nada casual, por la insistencia en el mismo deseo, se reitera que haya *un plan*, es decir, *una fórmula* de la población.

“Cada tres o quatro poblaciones, o cinco, *si la situación lo pide*, formarán un Concejo y en parage oportuno, que sea como centro de los lugares de un Concejo, se construirá una casa de Concejo.”

“La elección de los sitios y términos se procurará hacerla donde los vecinos de las Villas y aldeas inmediatas no tengan verdadero perjuicio, pero si hubiere algunos manchones en los términos de los nuevos pueblos que, o por tener aguas para abrevaderos o por redondear la demarcación, sea preciso incorporar en ello, se podrá hacer.”

“Según se vaya haciendo la demarcación hará levantar su *mapa o paño de pintura*, sirviendo estas descripciones *para entender y decidir los recursos que sobrevengan*.”

Se van así delimitando, como se vé, una serie de factores (seguridad de los límites municipales, garantía de los poblados vecinos, previsión de que las contiendas que se produzcan se resolverán *con reflexión sobre el mapa*, y en relación con el Libro de Pergamino de los Reyes Católicos o este de Repartimiento de D. Carlos III, la precisión de que cada Concejo esté situado sobre un terreno *que lo pida*, etc.), que no cabe duda constituyen ya el antecedente más próximo de los preceptos de nuestras leyes constitucionales y específicas del régimen municipal, que tratarían, no mucho más de un siglo después, de las alteraciones de términos municipales impuestas por los fenómenos de crecimiento o de decrecimiento de los núcleos poblados.

De la ciudad antigua, fundada, como en anterior capítulo vemos descrita por el Sr. Aunós, bajo el influjo del vuelo de las aves, a esta otra de la Instrucción de D. Carlos III, en que ya se piensa en el *plan urbano* (pasando por el tipo de población que también hemos examinado, indefectiblemente encerrada en sus muros, respondiendo a las necesidades y mentalidad de una época) se ha cubierto, en el decurso de varios siglos, todo un ciclo evolutivo del concepto del *medio urbano*, que no había de terminar, para nosotros, hasta el hecho notorio y transcendente de la Ciudad Moderna.

Todavía ha de descender a más detalles la Instrucción, al determinar que "las nuevas poblaciones estén sobre los caminos Reales o inmediatas a ellos, así por la mayor facilidad que tendrán en despachar sus frutos como por la utilidad de que estén acompañadas y sirvan de abrigo contra los malhechores o salteadores públicos".

La trascendencia de esta Instrucción fué tal, que el propio Carlos III la aplicó para "la admisión de colonos griegos en su Reyno (Ley IV de los mismos Título y Libro); repoblación de la provincia de Ciudad Rodrigo (Ley V); reglas para la situación y construcción de los pueblos en el camino de Madrid por la provincia de Extremadura (Ley VI); condiciones y fuero de población que deberán observar los vecinos de la nueva villa de Encinas del Príncipe (Ley VII); restablecimiento y población del puerto y ciudad de La Alcudia, en Mallorca (Ley VIII) y Capítulos que deben observarse para la repoblación de la provincia de Salamanca (Ley IX), esta última de D. Carlos IV, dictada en 15 de marzo de 1791 e inspirada en la misma tónica.

Las Leyes de Partidas, aun considerando la densidad jurídica de su concepción, no representaban la misma madurez respecto a las condicio-

nes adecuadas para el medio urbano, y así vemos esta simple enunciación de ellas, en la Ley XIX del Título XXIII de la Partida II:

“Es de catar el logar do quieren facer alguna villa, que sea sano, e fuerte e abondado de agua e de otras cosas que fueren menester.”

Conocidos todos estos factores y el desenvolvimiento histórico, que venimos consignando, cabe esta pregunta dual: ¿son los grupos humanos los que imponen al medio territorial sus condiciones, o es éste el que influye en las características de sus pobladores?

A nuestro juicio, existe una interdependencia, obligada, inesquivable, entre ambos elementos. Ni los grupos humanos con una vocación determinada es lógico pensar que eligieran para su asiento terrenos inaptos para sus actividades especiales (nos referimos al caso concreto de elección deliberada del territorio y no al hecho incoherente de la aparición anárquica de núcleos poblados), ni un terreno inadecuado puede procurar las condiciones precisas para la subsistencia de los grupos humanos o de un grupo específico determinado.

De donde se infiere que un núcleo de agricultores procurará asentarse en terrenos de la máxima atracción agrícola, y otro de gente marinera, sobre los bordes de los Océanos. Son casos éstos de fundación de una ciudad por decisión libre de sus hombres, en conjugación exacta de sus aptitudes con el medio elegido.

Puede considerarse, por de contrario, el caso en que un accidente territorial condicione por sí sólo la aparición de una colectividad de hombres. La construcción de una gran fábrica puede provocar, en derredor suyo, una permanencia de sus operarios, que, al originar la vida en común, dará lugar a la constitución de una ciudad. Es aquí el medio el que originariamente y con influencia *primordial*, conduce a la formación de un poblado, con exclusión más o menos importante de la voluntad decisoria de sus hombres.

V

EL ÁMBITO JURISDICCIONAL DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LOS FUEROS MUNICIPALES DE ESPAÑA

“Las Cartas de Comunidad, tan famosas y celebradas, de Francia e Italia, en las que se hallan como los primeros rudimentos de la organi-

zación política y de la legislación de sus ciudades, son posteriores, en más de un siglo, a nuestros cuadernos municipales (25).

En todo el formativo y azaroso período que hemos venido examinando, el Fuero Municipal ha sido, arma de la Reconquista, utilizada por la realeza, unas veces para afianzar aquélla, premiando los servicios que las ciudades hicieron, y otras, para contrapesar el poder de la nobleza, tan efectivo y notorio que se ha perfilado en la Historia con un nombre: el Feudalismo.

Y no se había de librar tampoco el poder Real, en ese peligroso juego de apoyarse en unos para derrocar a otros, de la fase de lucha contra las propias facultades forales que habían de elevar el poder local a términos tales cual el hecho de oponer a D. Carlos I un Ejército de Comuneros, que resultó vencido en los campos de Villalar en el año 1521.

La Partida I, título II, Ley VII (Leyes de Partidas), dice que "los antiguos pusieron en latín *forum* por el mercado do se ayuntan los homes... e deste logar tomó este nome Fuero quanto en España que assí como el Mercado se face públicamente assí ha de ser el Fuero, paladino e manifiesto", porque, dice también "el Fuero ha de ser en todo o sobre toda cosa que pertenezca señaladamente al derecho e a la justicia. E por ésto es más paladino que la costumbre ni el uso e más conoçjero".

Los fueros municipales coexisten, durante todo el ciclo legal examinado en el anterior capítulo, con los Códigos y Ordenamientos que dictaba el todavía desdibujado y vacilante Poder Central, actuando estos últimos unas veces como derecho supletorio de aquellos, imponiéndose o tratando de imponerse a sus normas en otros casos y dando aquella coexistencia, comunmente, lugar a confusiones, competencias, y contradicciones permanentes, características de tal época embrionaria del derecho.

¿Era el Fuero Municipal un Cuerpo legal con contenido similar al de las actuales leyes municipales? En otros términos, ¿constituía el conjunto de preceptos administrativos, *específicos*, reguladores de la vida local, aparte de aquellos otros de igual naturaleza referentes al propio Estado?

De ninguna manera. Los Fueros Municipales constituían Cuerpos

(25) Martínez Marina: *Ensayo histórico-crítico sobre la antigua legislación y principales Cuerpos legales de los Reinos de León y Castilla*.

legales de tan vario contenido como el de los Códigos que anteriormente hemos examinado. Comprendían preceptos relativos al régimen propiamente municipal junto a otros de naturaleza penal, civil, canónica, mercantil, social, etc. El gobierno de la ciudad se entendía en aquella época como la actividad pública encargada de la aplicación y desarrollo de aquellas varias normas. Y ello tiene una explicación sencilla.

No se había llegado en la Ciencia Jurídica al punto de diferenciación de las distintas ramas del Derecho, y que llevaría, aparte de a la formación de Cuerpos legales específicos e independientes (Código Penal, Civil, Mercantil, Social, Administrativo, Canónico, etc.), a la abrogación por el Estado de la jurisdicción y competencia exclusivas en tal cual rama específica citada.

Y de este proceso centralizador, tan sólo había de librarse, casi exclusivamente, en su rango y en la respectiva medida que cada época otorgara al principio autonómico, la actividad *propia* de los Municipios, en el sentido en que actualmente la concebimos y aparece recogida, con ligeras variantes, en los Códigos legales de las Administraciones Locales de los países modernos.

Y tan era éste el amplio contenido y alcance de los Fueros Municipales, que el propio Fuero Real de España fué especialmente otorgado por D. Alfonso X, el Sabio, *en forma de Fuero Municipal*, entre otras poblaciones, a Aguilar del Campo, en 14 de marzo de 1255; a Sahagún, en 25 de abril de igual año; a Soria y aldeas de su alfoz, en 19 de julio de 1256; a Burgos, en 27 de igual mes y año, y a Escalona, en 5 de marzo de 1261.

De todo ello se infiere también que, conocido el contenido y desarrollo que el término municipal tenía en la Legislación general española desde D. Pelayo hasta los albores del siglo XIX, no vamos, probablemente, a encontrar nada contrario en los Fueros Municipales, dictados como fueron por los mismos legisladores, y acaso comprobemos la carencia absoluta de normas propiamente municipales, dado su carácter.

¿Son Cuerpos completamente muertos en la actualidad los Fueros Municipales?

El artículo 12 del Código Civil de 1888, vigente, se encarga de aclarárnoslo. "En lo demás—dice—(salvo el Título preliminar y el Título IV del Libro I), las Provincias y territorios en que subsiste Derecho Foral lo conservarán, por ahora, en toda su integridad, sin que sufra alteración su actual régimen jurídico, escrito o consuetudinario, por la publicación de este Código, que regirá tan sólo como Derecho supletorio, en defecto del que lo sea, en cada una de aquéllas, por sus Leyes especiales."

Este artículo no es sino el desarrollo de la excepción establecida en el 75 de la Constitución derogada de 1879, que determinaba que “unos mismos Códigos regirán en toda la Monarquía, sin perjuicio de las variaciones que, por especiales circunstancias, determinen las leyes”.

¿Y cuál es el Derecho Foral que según el artículo 12 del Código Civil subsiste?

La Ley III del Título II del Libro III de la Novísima Recopilación estableció que “se guardaran las Leyes generales, en el orden que se fija, y que en lo que por ellas no se pudiese determinar, se guardasen los Fueros Municipales que cada Ciudad o Villa tuvieren, en lo que son o fueren usados en los dichos lugares y no fuesen contrarios a las Leyes”.

A nuestra finalidad, ninguna concreción más interesa. Ya comprobaremos en lugar oportuno el carácter genérico que, en contraposición a la legislación civil y a partir de la iniciación de la época constitucional, tuvieron las Leyes Municipales de España, salvo excepción tan curiosa como el Real Decreto de 14 de abril de 1852 que, con verdadera excepcionalidad de la legislación general, estableció la dependencia directa del Ayuntamiento de Madrid, del Ministro de la Gobernación, sin el intermedio del Gobernador Civil, siendo ello, es verdad, más por razones formales que de fondo, y el traspaso de los servicios de Administración Local a la Generalidad de Cataluña, durante la República de 1931, y que por su ningún interés para nuestro tema, dejaremos de examinar.

Y conviene también dejar constancia, para alejarnos de toda confusión, de que la locución “Fueros Provinciales” se refiere a los que conjuntamente disfrutaron todos y cada uno de los antiguos Reinos de España, con independencia de los Municipales, otorgados pueblo por pueblo, o en confusión literal con ellos en muchos casos, siendo de aplicar a aquéllos la misma norma de subsistencia que el artículo 12 del Código Civil representa, en la forma y con el alcance señalados anteriormente para los Fueros Municipales. “Las Provincias y territorios”, dice el Código Civil al referirse a los lugares Forales.

El Fuero Municipal, insistimos, no es casi nunca un Cuerpo de doctrina municipal, más o menos acertadamente desarrollada. Ni constituye, por tanto, el antecedente científico (pudiera admitirse que sí el *formal*) del Régimen de Carta Municipal que desde la publicación del Estatuto Municipal, en el año 1924, viene admitiendo nuestra legislación.

Así se deduce del examen genérico de ellos. La Academia de la Historia tiene publicado un Catálogo de Fueros y Cartas Pueblas de España, y D. Tomás Muñoz Rivero empezó a publicar en 1847 una Co-

lección de Fueros Municipales y Cartas Pueblas de España, que quedó incompleta.

Respecto al Fuero de Cuenca, dice el historiador Sr. Martínez Marina: "era como un compendio de Derecho Civil o, como dijo el autor del prólogo o introducción que precede al Fuero, suma de instituciones forenses en que se tratan, con claridad y concisión, los principales puntos de la jurisprudencia y se ven reunidos los antiguos usos y costumbres de Castilla".

Como confirmación de ser éste, comúnmente, el contenido de los Fueros Municipales, vamos a relacionar el sumario de dos de ellos, escogidos entre los más importantes.

El Fuero de León comprende: De la Santa Fe Católica.—De la guarda del Rey.—De la guarda de las hijas del Rey.—Del oficio de los Alcaldes.—De los donaciones.—De las cosas emprastadas.—De los fiadores e de las fianzas.—De las deudas y de los pagos.—De los que dexan la Fe Catholica.—De los judíos.—De las penas.

Y el de Navarra tiene el siguiente índice: De las Leyes.—De los jueces.—De los testimonios.—De los escriptos que deben valer o non.—De las mandas de los muertos.—De los casamientos e de las nasencias.—Del linaje natural.—De los grados del parentesco.—De las avenencias e de las compras.—De los malfechos e de las penas e de los tormentos.—De los furtos e de los engannos.—De los siervos foidos e de los que se toman.—De las partisiones.—De las cosas que pertenecen al Señorío del Rey.

Como se ve, nada más extraño a una Ley Municipal que el contenido de estos Fueros Municipales. Mas no debemos olvidar el carácter genérico que tienen los Códigos generales de España, anteriormente examinados, y que, a omisión del Fuero, eran observables en sus más o menos numerosas referencias al solar de arraigo de los pueblos.

VI

EL TÉRMINO MUNICIPAL EN LAS CONSTITUCIONES Y LEYES MUNICIPALES DE ESPAÑA

Tras el breve intervalo, cuyo examen poco interés ofrece, que siguió a la promulgación en Madrid, por D. Carlos IV, en 15 de julio de 1805, de la Novísima Recopilación, se inicia el llamado periodo constitucional, en el que las preocupaciones políticas ejercieron papel tan pre-

ponderante en la legislación que lo caracteriza, que apenas si podemos encontrar un rasgo de originalidad técnica, a los efectos de nuestro estudio.

Aparte nuestra repulsa al examen de un Código Constitucional, tan ilegítimo como el intruso José Bonaparte que lo inspirara, el hecho de no haber regido en ningún momento, nos excusa del examen de un Cuerpo legal, cuya tendencia fundamental era la dominación de España y la unión indisoluble (por el propio interés de una familia y ni siquiera por el coincidente de dos pueblos) a Francia.

Surge, pues, como primer Cuerpo legal de importancia, y después del paréntesis de Bayona, la Constitución de 1812. De ella, y para establecer un nexo entre la aparición de la Novísima Recopilación y el año 1812, entresacaremos algún párrafo, aun a trueque de desconocer su sentido político total, ya que no el estudio del régimen municipal en cada período, sino escuetamente la realidad y el concepto del Término Municipal, es el tema de nuestras referencias.

Decía el legislador de Cádiz “que los Ayuntamientos de las ciudades y pueblos de los diferentes reinos de la Península, instituidos para el gobierno económico de sus tierras, estaban fundados en el justo principio del interés de la comunidad”.

Y más adelante afirmaba: “Los vecinos de los pueblos son las únicas personas que conocen los medios de promover sus propios intereses y nadie mejor que ellos es capaz de adoptar medidas oportunas, siempre que sea necesario el esfuerzo reunido de algunos o muchos individuos.” Insistiendo en esto, que no es sino la justificación y la consagración del principio autonómico, decía más adelante el Discurso preliminar de presentación a las Cortes del Cuerpo Constitucional: “El discernimiento de circunstancias locales de oportunidad, de perjuicio o de conveniencia, sólo puede hallarse en los que estén inmediatamente interesados en evitar errores o equivocaciones.”

El artículo 310 de la referida Constitución es el único en que se hace referencia a los Términos; de modo que en esto nuestros Códigos antiguos, examinados en el Capítulo IV, fueron más explícitos y técnicos.

Dice tal artículo 310: “Se pondrá Ayuntamiento en cada pueblo que no lo tenga y en que convenga le haya, *no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas*, y también se les señalará término correspondiente.”

Con ser tan corta la referencia, ya es más explícita esta Ley sustantiva que las siguientes que iremos examinando. Y ello es anuncio de que

es en las leyes específicas de los Municipios, donde acaso encontremos, ello es lógico, más desarrollado el tema.

En tal momento, y una vez conocidas las directrices que en la época examinada en este epígrafe tenga la materia objeto de términos municipales, comentaremos aquéllas.

Abolida esta Constitución, en las luchas políticas que son características de esta época (liberales y absolutistas), D. Fernando VII, su propio detractor, volvió a aceptarla en 1820, aboliéndola nuevamente en 1823.

Muerto el Rey Fernando VII, la Reina Regente publicó, a manera de Carta Constitucional, el Decreto de 10 de abril de 1834, denominado *Estatuto Real*, turnado, en los azares del momento histórico, con la propia Constitución de 1812, hasta que en 18 de junio de 1837 fué promulgada nueva Constitución.

Promulgada, en nombre de doña Isabel II, por su madre la Reina Gobernadora, doña María Cristina de Borbón, nada nuevo aporta tal Constitución a nuestro objeto, ya que el artículo 70 es incluso más escueto que su similar de la de 1812, al expresar que "para el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos, nombrados por los vecinos, a quienes la Ley concede este derecho".

Idéntico planteamiento tiene la cuestión en las Constituciones de 1845, 1869 (producto ésta de la revolución de 19 de septiembre de 1868), seguidas del intento de Constitución federal, ahogado por Martínez Campos en Sagunto, definitivamente, con la proclamación de D. Alfonso XII de Borbón como Rey constitucional de España.

La Constitución de 1876, promulgada por el nuevo Rey, fué la vigente hasta el advenimiento de la República el año 1931 (prescindiendo de las alternativas políticas que precedieron a la proclamación de ésta). La Constitución política de 9 de diciembre de 1931, que rigió hasta la instauración del actual Régimen político en España, tampoco contiene preceptos específicos sobre la materia, por lo que habremos de entrar seguidamente en el examen de las Leyes Municipales coetáneas de todo el período constitucional recorrido, tan someramente, y de sus disposiciones adicionales.

En efecto; el Decreto de 23 de mayo de 1812 (en absoluta concatenación con la Constitución de la misma fecha) proveyó a la formación de los Ayuntamientos constitucionales con arreglo a criterio político y técnica sumamente difíciles de desentrañar.

Así, el artículo I dispone que "cualquiera pueblo que no tenga Ayuntamiento y cuya población no llegue a mil almas y que por sus particulares circunstancias de agricultura, industria o población (no cabe forma

más rudimentaria de referirse a los motivos de constitución de un nuevo Municipio) considere que debe tener Ayuntamiento, lo hará presente a la Diputación de la Provincia, para que, en virtud de su informe, se provea lo conveniente por el Gobierno”.

Y el artículo II manifiesta: “Los pueblos que no se hallen en estas circunstancias (que sean inferiores a mil habitantes y no tengan *particulares condiciones* de agricultura, industria o población) seguirán agregados a los Ayuntamientos a que lo han estado hasta aquí, mientras que la mejora de su estado político no exija otra providencia, agregándose al más inmediato en su provincia los que se formaren nuevamente y los despoblados con jurisdicción.”

Para desentrañar este artículo hay que considerar, a nuestro juicio, que al referirse a *pueblos*, lo hace simplemente a núcleos poblados dependientes de un Municipio, adoptándose una norma nada científica para la unión de los núcleos de tal naturaleza que surjan: su agregación, *ipso facto*, al más inmediato en su Provincia, como asimismo los terrenos de jurisdicción, aunque no estuvieren poblados.

Una circunstancia, pues, de unos metros más de distancia excluiría totalmente la posibilidad de la agregación de una zona poblada, al Municipio más afín, al que se estuviera ligado por mejores lazos y, por el contrario, implicaría, en las preocupaciones de otro, a aquellos que ni tal vez pudiera atender con la misma holgura ni serían coparticipes de una misma aspiración. Es que, aparte la afirmación que hicimos antes respecto a la preocupación preponderante de la época por el problema político, y en índice exacerbado de lucha sin tregua, existía un desvío absoluto respecto al problema *técnico* de la división municipal.

En perfecta sincronización con el caos constitucional, levemente esbozado antes, por R. C. de 30 de julio de 1814 se disolvieron y extinguieron los Ayuntamientos constitucionales y los actos de las Cortes con ello relacionados, quedando por ende sin vida legal el anterior Decreto, con lo que consideramos no sufrió ningún golpe la técnica urbanista.

Por Ley de 3 de febrero de 1823 se dictó la Instrucción para el gobierno económico de las provincias, donde eran comprendidos conjuntamente los preceptos referentes a los Ayuntamientos y Diputaciones, y que fué derogado prontamente, hasta que, después de varias vicisitudes, la Reina Gobernadora promulgó, en nombre de su hija doña Isabel II, el Real Decreto de 23 de julio de 1835, para el “Arreglo Provisional de los Ayuntamientos”.

El artículo 3.º y siguientes inician ya un intento de constitución de una doctrina para la alteración o reconocimiento de personalidades municipales. Así, establece:

1.º Que “conservarán Ayuntamiento los pueblos que actualmente lo tuvieren, aunque su población no llegue a cien vecinos”.

Se parte, pues, de una garantía previa, indispensable, de pervivencia de las personalidades municipales, *tal como estuvieren*, sin perjuicio de su alteración, con arreglo a normas y supuestos que después se examinarán.

“Si alguno de ellos—dice el artículo 3.º—, en atención a su *corto vecindario*, a la estrechez de su *corto territorio* o a la *penuria de su fondos* comunes creyere conveniente a sus intereses unirse a otro pueblo limítrofe, para formar un solo Ayuntamiento, dirigirá la oportuna solicitud al Gobernador Civil, el cual la elevará con su informe al Ministerio del Interior para la resolución soberana.”

En relación con el Decreto de 23 de mayo de 1812, citado, se varía el procedimiento, que era de informe previo de la Diputación Provincial y resolución del Gobierno, mientras en la nueva Ley la intervención de la Diputación se sustituye por la del Gobernador Civil (Subdelegados de Fomento habían de llamarse hasta aquel momento) y la resolución se centra únicamente en el Ministerio de lo Interior, mediante Real Decreto.

El artículo 4.º del Real Decreto de 1835 regula la constitución de nuevos Municipios. Dice así:

“Los pueblos (núcleos poblados hay que entender) que dependen de ciudades o villas en cuanto a su régimen municipal, podrán solicitar la formación de Ayuntamiento propio, siempre que su población llegue a cien vecinos, bien sea por sí solos o reuniéndose a otros pueblos limítrofes.”

Como se ve, la preocupación del legislador de la época era, principalmente, el número de vecinos, para justificar la constitución de un Municipio independiente. Menguado motivo, al que no se exigía concurriesen otros de los muchos fundamentos que deberán ser objeto de nuestro examen posterior y que, dada su realidad, permiten asegurar, sin desmesurada pretensión, que es notoria la manifestación científica de una verdadera teoría del Término Municipal.

“Si vista la unidad (expresión tan amplia puede autorizar la comprobación de los elementos componentes de la teoría del Término Municipal a que nos referíamos, en forma discrecional, si en la esfera gubernativa estuviere madurado lo que en la Ley no), el Gobierno concediese la formación de Ayuntamiento, se situará éste en el punto que

ofrezca mayores ventajas para el mejor gobierno interior. Si la población estuviese dispersa y sin centro de reunión, como sucede en algunas provincias, se marcará el territorio correspondiente a cada Ayuntamiento, que no deberá exceder de cuatro leguas en cuadro, ni de una población de 500 vecinos, poco más o menos."

En este artículo 4.º la limitación es, de otra parte, en cuanto al máximo de población que, "poco más o menos" no deberá exceder de 500 vecinos, prohibición que no encontramos justificada ni aun en el caso, al que el legislador seguramente quiere referirse, aunque no lo aclara, de Municipios rurales, puesto que el fenómeno real e inescapable de la Gran Ciudad se dará contra el precepto legal incluso. El hecho municipal tiene una propia virtualidad que las leyes podrán no saber recoger y expresar, pero que, a pesar de ellas, surtirá sus efectos.

Por la Ley de 15 de octubre de 1836 se restableció la *Instrucción para el gobierno económico de las provincias*, de 3 de febrero de 1823, hasta el 14 de julio de 1840 en que fué sancionada otra Ley Municipal que, por Decreto de la Regencia de 13 de octubre del mismo año, fué suspendida y sometida de nuevo a las Cortes, a pesar de lo que, por R. D. de 30 de diciembre de 1843, se puso en ejecución, nuevamente, la Ley de 1840.

Doña Isabel II promulga una nueva *Ley de Organización y atribuciones de los Ayuntamientos*; en 8 de enero de 1845.

Su mecánica, en materia de Términos Municipales, es tan defectuosa, o más, que la del R. D. de 23 de julio de 1835.

Los artículos referentes a ello, los números 70, 71 y 72, dicen lo siguiente:

Art. 70. "Se conservarán todos los Ayuntamientos que hoy existen en poblaciones de más de 30 vecinos, arreglando su organización a las disposiciones de esta Ley. Los de menos vecindario se agregarán a otros, o formarán, reuniéndose entre sí, nuevos Ayuntamientos."

Art. 71. "Queda el Gobierno autorizado para formar nuevos Ayuntamientos, oyendo a la Diputación Provincial, en Distritos que lleguen a 100 vecinos. Para establecer Ayuntamientos en distritos de menor vecindario se necesita una Ley."

Art. 72. Queda igualmente autorizado el Gobierno para reunir dos o más Ayuntamientos y para segregar pueblos (poblados entendemos), de un Ayuntamiento y reunirlos a otro, oyendo también a la Diputación Provincial. La reunión se verificará a instancia de todos los interesados; la segregación a solicitud del que la intente y con audiencia de los demás."

Subsiste, como vemos, la obsesión de medir la política de Términos Municipales, por el número de vecinos, que se aumenta o disminuye según el criterio más o menos restrictivo de las Leyes, que en rápida sucesión se aplican, convirtiéndose, a veces, el principio autonómico (en cuyo respeto se quiere apoyar, en una pugna de cantidades, la existencia de las personalidades municipales), en una verdadera demagogia y no en un sistema aplicable según momento histórico-jurídico y en determinada medida, todo ello conjugado con un principio superior indeclinable: la Soberanía nacional. Soberanía nacional que, como tampoco debe entenderse como otro principio demagógico, es algo más que una razón de superioridad evidente, es un dogma aplicado al beneficio de los más, en razón del que habrán de estar los factores de todos los estamentos y compartimientos nacionales.

Algo más racional es ya la R. O. de 25 de enero de 1845 dictada "para la supresión de Ayuntamientos en pueblos que no pasen de 30 vecinos", es decir, para ejecutar el artículo 70 de la Ley Municipal citada.

Las referidas supresiones habrían de hacerse con los siguientes requisitos: Consulta de los pueblos inferiores a 30 vecinos para saber a cuál quieren agregarse; audiencia del pueblo al que se pretendiere hacer la agregación y de todos los demás con que confinara la población cuyo Ayuntamiento fuera a suprimirse; se dejaría constancia, en los expedientes respectivos, de las distancias existentes entre el pueblo a suprimir y todos los limítrofes, el número de vecinos que cuente cada uno, el estado de sus caminos, la clase de relaciones que tienen entre sí, los intereses que los ligan y los que los separan, como asimismo las condiciones o convenio con que se ha de verificar la agregación.

Evidentemente, el redactor de la precedente R. O. reflexionó sobre el problema más seriamente que lo había hecho nadie hasta entonces, y estamos por decir que éste es el precedente más completo del actual estado del problema, no llevado aún a términos de absoluta realidad, según después veremos.

Por no perder este hilo histórico, al que nos venimos ajustando, mencionaremos la R. O. de 7 de agosto de 1854, que dispuso se ajustaran nuevamente los Ayuntamientos a la Ley de 3 de febrero de 1823, hasta que en 5 de julio de 1856 se sancionó otra nueva aprobada por las Cortes Constituyentes, y que quedó sin efecto por R. D. de 16 de octubre del mismo año, restableciendo la anterior legislación de 1845.

El R. D. de 21 de octubre de 1866 realizó la reforma de la ley de

Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos y Gobiernos de Provincia en términos de relativa amplitud.

El artículo 2.º adicionó, al título V de aquélla, que examinamos anteriormente (artículos 70, 71 y 72), los dos siguientes:

Art. 73. "La segregación de parte de un distrito municipal o de varios para agregarse a otros existentes, podrá verificarse:

1.º Cuando lo solicitare el Ayuntamiento o Ayuntamientos interesados.

2.º Cuando lo pidieren la mayoría de los vecinos de la porción o porciones que hubieran de segregarse.

3.º Cuando el Gobierno lo considere conveniente por las circunstancias particulares de la porción o porciones que hayan de segregarse para agregarlas a otros distritos."

Art. 74. "Los Gobernadores instruirán los expedientes relativos a la supresión y segregación de Ayuntamientos y Términos Municipales, oyendo a los interesados, a las Diputaciones respectivas y a los Consejos Provinciales, verificando la división de los terrenos, bienes, pastos y aprovechamientos comunes, usos públicos y créditos activos y pasivos, y teniendo en cuenta la población, riqueza, distancias respectivas y condiciones topográficas. Estos expedientes, previa consulta del Consejo del Estado en pleno, serán definitivamente resueltos por el Gobierno."

Indudablemente, aparte su falta de sistematización, estos dos artículos aportan nuevos elementos a la doctrina del Término Municipal que se va formando y al margen de los preceptos de procedimiento que comprende, que estimamos, hasta cierto punto, accidentales, surgen nuevos factores a estudiar en toda modificación de ámbitos municipales: las condiciones topográficas, la riqueza de los núcleos en cuestión, etc.

El resto del articulado de esta Ley, referente a los Términos, los números 70, 71 y 72, insiste en el juego de la cifra censal, declarando suprimibles, no ya los Municipios de menos de 30 vecinos de la Ley de 1845, sino los inferiores a 200, respecto de cuyos cambios de criterio no encontramos una explicación satisfactoria.

En honor de esta Ley hay que mencionar una excepción que, siquiera esté hecha de pasada, representa, al fin, un propósito, más o menos desarrollado, de salvaguardia de la personalidad municipal. Es aquella última parte del artículo 71 del Cuerpo legal, en que se autoriza al Gobierno para "conservar aquellos Municipios que, aun cuando no reúnan 200 vecinos, no puedan, por sus circunstancias particulares, ser agregados a otro".

Claro que no puede colmar nuestras aspiraciones el motivo de que

“no puedan por sus circunstancias particulares ser agregados a otro”, mas en tal expresión, es procedente sospechar todo un margen de fe depositado en el Gobierno respecto a la significación de aquellas circunstancias particulares dentro de la órbita de las conveniencias urbanistas.

La R. O. de 23 de octubre de 1867 dictó normas reglamentarias para la aplicación de lo dispuesto en la Ley, en el más breve plazo posible, siendo su intento de la más amplia ambición, puesto que trataba de llegar a un arreglo total de los distritos municipales, pretensión todavía más escabrosa si se considera la inmadurez de la Ciencia Urbanista y la preponderancia insistente de la *cosa política*.

ALBERTO GALLEGO Y BURÍN

(Continuará.)