

Nuevas hipótesis sobre los orígenes de los consejos municipales en Cataluña (siglos XII-XIII): algunas reflexiones*

1. PLANTEAMIENTO

Este texto pretende aportar algunas reflexiones para la discusión y el debate acerca de la incidencia que tuvo la hacienda y la fiscalidad de los municipios –*universitates*– del siglo XIII en la formación, la consolidación y el desarrollo del consejo municipal. No presentamos, ahora, un trabajo de campo ni una investigación empírica a partir de casos particulares y de fuentes concretas. Se trata de reflexiones que se sustentan, por supuesto, en anteriores trabajos de carácter empírico. La hipótesis que presentamos es que hay una relación de causa y efecto entre la necesidad de satisfacer un gasto, la formación de la primera organización financiera comunitaria y el nacimiento del Consejo. Esta explicación requiere ser aplicada y probada en un mayor número de situaciones y de casos históricos concretos, si bien hasta ahora ha superado, creemos que con éxito, la verificación a la que la hemos sometido en tres situaciones particulares¹.

Para evitar confusiones y ambigüedades no es ocioso empezar por definir los dos elementos integrantes de nuestro binomio (consejo y hacienda municipi-

* El presente trabajo se inscribe en el proyecto de investigación PB98-0478 «Poder y fiscalidad en Cataluña (siglos XIII-XIV): bases jurídicas y trasfondo político», dirigido por Manuel Sánchez Martínez (CSIC). Una versión de este texto será publicada en *La fiscalité des villes au Moyen Age*. (Occident méditerranéen). 3. La redistribution de l'impôt. (Editions Privat, Toulouse) con el título «Dépenses, administration financière et origines du conseil municipal en Catalogue (XIIe-XIIIe siècles): quelques réflexions».

¹ Vid. MAX TURULL RUBINAT, «*Arca Communis: Dret, Municipi i Fiscalitat (D'una petició de privilegi fiscal al segle XVIII als orígens medievals de la fiscalitat municipal a Catalunya)*», *Estat, Dret i Societat al segle XVIII. Homenatge al Prof. Josep M. Gay Escoda*, Barcelona, 1996, 581-610

pal). Entendemos por consejo aquel órgano cuya función es expresar la voluntad de la comunidad y, eventualmente, ejecutar las decisiones que la comunidad pueda acordar directamente². Nos referimos, sin embargo, a una comunidad que posee aquello que hoy calificaríamos de personalidad jurídica, o sea, capaz de expresar voluntades diferentes a las de sus miembros, y que esta unidad, además, es reconocida por el titular del poder. El Consejo sería, por lo tanto, la representación orgánica de la comunidad³ y la institucionalización de una representación de la misma. La comunidad la integran, en principio, todos los habitantes del lugar, mientras que el Consejo implica una reducción de sus miembros: unos pocos miembros de la comunidad —aquellos que integran en un momento dado el Consejo— actúan en nombre de todos. Esta representación de la comunidad, para tener carácter de órgano y de institución, debe ser permanente en el tiempo y debe desarrollar unas funciones que superen y sobrevivan a los individuos que circunstancialmente se hacen cargo de ellas. El Consejo es, en definitiva, la *institution organisée à l'intérieur de la communauté, celle-ci constituant le fait primitif*, y además *le conseil n'est que l'expression de la ville qui ne peut se réunir tout entière*⁴.

Por otra parte, entendemos por fiscalidad municipal al conjunto de instrumentos de que disponían las *universitates* para obtener recursos económicos. No nos interesa ahora determinar el origen jurídico de estos instrumentos, y además no prejuzgamos si su finalidad era satisfacer las necesidades de la propia comunidad o pagar los servicios debidos al monarca. Entre los siglos XIII y XV la mayor parte de los recursos económicos que obtenían las universidades procedieron de

(= *Initium*. *Revista Catalana d'Història del Dret* 1 (1996) 581-610); MAX TURULL RUBINAT, «El naixement de la fiscalitat municipal a Lleida (1149-1289)», en Manuel Sánchez i Antoni Furió (cur.), *Actes Col·loqui Corona, Municipis i fiscalitat a la baixa edat mitjana*, Institut d'Estudis Ilerdencs, Lleida, 1997, 219-232; MAX TURULL RUBINAT, «*Universitas, commune, consilium*: sur le rôle de la fiscalité dans la naissance et développement du conseil (Catalogne, XIIIe-XIVe siècles)», *Exceptiones iuris: Studies in Honor of André Gouron*, University of California, Berkeley (2000), 637-677.

² Para evitar confusiones, equiparamos el «Consell» de Cataluña, Valencia y Mallorca al «Consejo» de León y Castilla, mientras que el «Concejo» castellano-leonés equivaldría a la «universitas» catalana, valenciana y mallorquina; en Aragón parece que «Concejo» denomina ambas realidades (Vid. *Estudis Baleàrics* año 5 / núm. 31 [1988], volumen monográfico dedicado al municipio en los territorios de la Corona de Aragón con artículos de Álvaro Santamaría [Mallorca], José Hinojosa [Valencia], Carme Batlle [Cataluña] y M.^a Isabel Falcón [Aragón]).

³ Para Font Rius aquello que permitiría hablar de la existencia del consejo —municipio organizado según su clasificación— sería «la regularización de estas funciones judiciales junto con las demás de tipo gubernativo y administrativo de la vida local, en manos de unos organismos y autoridades elegidos más o menos directamente por la comunidad vecinal, y que pasan a representar a la misma de un modo más regular y estable, sustituyendo a la antigua forma, algo vaga e inorgánica, de las asambleas generales o de *probi homines*» (JOSÉ MARÍA FONT RIUS, «Orígenes del régimen municipal de Cataluña», en *Anuario de Historia del Derecho Español* 16 (1945) 389-525 y 17 (1946) 229-585; edición aparte por el Ministerio de Justicia y Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1946 (ahora en Josep Maria Font i Rius, *Estudis sobre els drets i institucions locals en la Catalunya medieval*, Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona, Barcelona, 1985, 281-560, para la cita en concreto, p. 463).

⁴ PIERRE MICHAUD-QUANTIN, *Universitas. Expressions du mouvement communautaire dans le moyen-âge latin*, Librairie Philosophique J. Vrin, París, 1970, p. 317, nota 32 y p. 316, nota 30 respectivamente.

los tributos directos, de los indirectos, del crédito y de la emisión de deuda pública. No entendemos, por tanto, como fiscalidad municipal las transacciones económicas que pudieran existir entre el conde de Barcelona o cualquier titular de una jurisdicción señorial y sus vasallos de forma individual o personal; estas relaciones económicas no pueden ser calificadas de fiscalidad municipal por el mero hecho de implicar a habitantes de villas y ciudades.

La necesidad de efectuar un gasto público —o sea, de la comunidad, para la comunidad y desde los órganos de gobierno de la misma comunidad— pondrá en marcha una maquinaria financiera que tendrá consecuencias institucionales importantes. Pero así como el presupuesto, que representa la vinculación entre gastos e ingresos a lo largo de un período de tiempo determinado, actualmente es el instrumento o el plan económico del grupo político⁵, en la baja Edad Media todavía no se puede decir, en rigor, que sea el instrumento del municipio para conseguir unos resultados prefijados. Los gastos que efectuará el municipio medieval, así como los ingresos necesarios para satisfacerlos, como mínimo en Cataluña, no aparecen determinados libremente por el propio municipio, sino que algunos de estos gastos —como las exigencias que provienen del rey— deben ser satisfechos obligatoriamente por el municipio y no sirven, por tanto, para planificar el desarrollo de la comunidad municipal. La primitiva hacienda municipal medieval es el resultado de vincular un gasto a veces ineludible con la manera de poder satisfacerlo. Y el hecho que la hacienda municipal todavía no sea una manera de conseguir ciertas finalidades por medio de la adopción de una serie de decisiones financieras, o sea, la ausencia en estos primeros tiempos de una planificación para conseguir ciertos objetivos sociales o públicos, todo ello hace que resulte más evidente y más claro el papel central del gasto. Dicho en pocas palabras, el gasto disciplina los ingresos; se ingresa en función del gasto que el municipio debe afrontar, y no se gasta en función del nivel de ingresos. El gasto, por tanto, y la necesidad de hallar recursos económicos con los que hacerlo posible, será el punto de partida del proceso que explicaremos.

2. LA EXPRESIÓN DE UNA VOLUNTAD ÚNICA

Nuestro centro de interés no es, evidentemente, el estudio de la ciudad; ni tampoco lo es aquella comunidad humana no organizada políticamente en tanto que comunidad, aunque esté compuesta por un agregado de hombres que pueden desarrollar estrechos vínculos de solidaridad vecinal entre ellos. Lo que ahora nos interesa es la unidad resultante en la que intervinieron diversos factores: del desarrollo de una vida en común; de las relaciones del grupo hacia el exterior; de la necesidad de armonizar una vida social cada vez más compleja, etc. Ciertamente, la dinámica social y económica de los siglos IX, X y XI, cuando casi toda la vida de la sociedad se desarrollaba en un marco de relaciones feudales, es bien diferente de la que

⁵ Vid. JOSÉ JUAN FERREIRO LAPATZA, *Curso de Derecho financiero español*. Marcial Pons, Madrid, 1990 (12.ª ed.), 182.

surgirá a partir del renacimiento que vivirá la sociedad a partir del año 1000. A partir de un cierto momento, que podemos empezar a fechar a finales del siglo XII, las comunidades que formaban los habitantes de algunas villas y ciudades tuvieron la necesidad de expresarse y, por tanto, de organizarse políticamente⁶. La forma buscada para formular voluntades es, en el fondo, un problema meramente técnico. Siendo inviable formular la voluntad única de toda la comunidad a partir de la obtención del apoyo unánime de sus miembros, fue necesario buscar otro instrumento que hiciera más operativa la formación y la expresión de esta voluntad. La elección de unos representantes que se expresaban como si lo hiciese la comunidad, con la ficción jurídica que ello suponía, y la consecuente institución del Consejo, fue la manera de cumplir aquella función suprema: la formación y la expresión de la voluntad de la persona moral que formaba la comunidad⁷. Pero el Consejo —y en un primer momento también aquellos cargos que actuaban sin cobertura institucional pero que son el embrión de la futura institución— será al mismo tiempo la sede donde se formará aquella voluntad y el órgano ejecutivo de las decisiones acordadas por la congregación esporádica y completa de los miembros de la comunidad, la cual será calificada de *universitas* en las fuentes catalanas del siglo XIII⁸.

Efectivamente, una cosa es que la realidad conduzca a fortalecer la noción de grupo, de colectividad o de cuerpo, y otra distinta es la conceptualización que harán de ella los juristas que operan en la cultura del *ius commune*. En este sentido, *universitas* era la particular manera que los juristas tenían para nombrar no a los singulares de una villa o ciudad, sino a la unidad y a la abstracción, necesariamente ficticia, que derivaba de la suma o la unión de todos ellos. La forma de nombrar una misma realidad es especialmente relevante y sintomática: que las fuentes medievales se refieran a una comunidad humana con expresiones parecidas a *omnes homines Barchinonae* o, por el contrario, utilicen un *universitas ville Cervarie*, la diferencia es inmensa, sobre todo por la cultura jurídica que esconde, como un caballo de Troya, la última denominación. La cosa no es tan simple como pensar que una comunidad humana no organizada unitariamente deviene *universitas*, o sea, unidad, por obra y gracia de la ciencia jurídica. En este caso, la relación entre Derecho —nos referimos al «nuevo derecho»⁹ que es el *ius commune*— y realidad es dialéctica. Cuando los juristas observan la reali-

⁶ Vid. MICHAUD-QUANTIN, *Universitas...*

⁷ Sobre este planteamiento, que seguimos, vid. AQUILINO IGLESIA FERREIRÓS, «Concejo y ciudades en Cataluña (alta Edad Media)», en *Concejos y ciudades en la Edad Media hispánica. II Congreso de Estudios Medievales*. Fundación Sánchez-Albornoz, León, 1990, 123-173.

⁸ Vid. ALBERT RIGAUDIÈRE, «*Universitas, corpus, communitas et consulatus* dans les chartes des villes et bourgs d'Auvergne du XIIIe et XVe siècle», *Gouverner la ville au Moyen Age*, Anthropos, París, 1993, 21-51 (publicado anteriormente en *RHDFE* 66 (1988) 337-362 y en *Les origines des Libertés Urbaines. Actes du XVIe Congrès des Historiens Médiévistes de l'Enseignement Supérieur (Rouen, 7-8 juin 1985)*, Publications de l'Université de Rouen, Rouen, 1990, 281-309).

⁹ Algunas interesantes apreciaciones sobre la consideración del antiguo Derecho romano como «nuevo derecho» a partir de la intervención de los juristas boloñeses, pueden verse en ALFONSO OTERO, «Las Partidas» y el ordenamiento de Alcalá en el cambio del ordenamiento medieval, en *Anuario de Historia del Derecho Español*, 63-64 (1993-1994) 451-547; AQUILINO IGLESIA FERREIRÓS, «*Ius commune: un interrogante y un adiós*», en Aquilino Iglesia Ferreirós (ed.), *El dret comú*

dad se dan cuenta que la vida en comunidad de los siglos XII y XIII exige la formación de una voluntad común y observan, también, que se están buscando fórmulas que hagan posible esta expresión común de los miembros del colectivo. Debido a su formación científica y a considerar al Derecho romano-justiniano como máxima expresión de la razón escrita, los juristas medievales, que no eran ajenos a su tiempo, tendían a bautizar los fenómenos que observaban no con el cuerpo léxico al uso, sino con un nuevo arsenal conceptual, o sea, con el vocabulario jurídico que encontraban en las fuentes romanas. De esta manera la tendencia se invertía, y aquellos juristas atentos a la realidad, inyectaban contenido jurídico de procedencia romano-justiniana y canónica a aquello que había germinado de manera más o menos natural como resultado de las condiciones económicas, sociales y culturales de un momento histórico determinado. Sólo de esta manera podemos entender que el término *universitas* aparezca en los textos de finales del siglo XII y de principios del XIII refiriéndose a los agregados humanos que más tarde calificaremos de municipios, mientras que la nueva teorización de la persona moral que se esconde tras *universitas* pertenece a mediados del siglo XIII¹⁰. Por tanto, es necesario prestar atención a las dos tendencias: la que emana de la realidad y es percibida por el jurista, y la del jurista que, intentando *comprender* el mundo desde la óptica del *ius commune*, impulsa la nueva ordenación de la sociedad a partir de nuevos parámetros. El jurista del *ius commune*, pues, no crea la realidad, pero ordenando y redefiniendo los elementos que la integran puede llegar a modificarla.

Conceptualmente, la secuencia que hemos expuesto parece coherente. Pero el paso de la comunidad, pronto convertida en *universitas*, a una comunidad que se expresa por medio del Consejo, esto es lo que ahora centra nuestra atención. Nos preguntamos cuál fue el factor determinante y el elemento motor que provocó la aparición del Consejo como institución para vehicular la expresión de la voluntad de la corporación. Se trata, por tanto, de proponer una respuesta plausible a la pregunta de cuál fue, entre un conjunto de efectos causales, la causa más importante de la formación y nacimiento del Consejo.

3. TEORÍAS SOBRE EL ORIGEN DEL CONSEJO

Font Rius es, sin lugar a dudas, el autor de referencia sobre los orígenes del municipio en Cataluña¹¹. La distinción que nosotros hemos planteado entre la *universitas* —o personificación jurídica de la comunidad— y el Consejo como órga-

i Catalunya. Actes del VIII simposi internacional. Barcelona, 29-30 de maig de 1999, Fundació Noguera & Associació «Jaume de Montjuïc» (col. Estudis, 18), Barcelona, 1999, 239-637.

¹⁰ Vid. entre la abundante bibliografía, RICARDO ORESTANO, *Il «problema delle persone giuridiche» in diritto romano*, Torino, 1968; SANTIAGO PANIZO ORALLO, *Persona jurídica y ficción. Estudio de la obra de Sinibaldo de Fieschi (Inocencio IV)*, Pamplona, 1975; SANTIAGO BUENO SALINAS, *La noción de persona jurídica en el Derecho canónico*, Editorial Herder, Barcelona, 1985.

¹¹ Trazamos su planteamiento a partir de FONT, *Orígenes...* (citamos por la edición incluida en la obra colectánea del mismo autor, *Estudis sobre els drets i institucions locals en la Catalunya medieval*), vid. nota 3.

no, se encuentra en la obra de Font Rius expresada como el tránsito del «municipio rudimentario» al «municipio organizado»¹². Como hemos dicho, no nos interesan ahora los orígenes del municipio —«régimen municipal rudimentario»—, sino los del Consejo. Para Font Rius, quien recoge y da a conocer las teorías al uso sobre los orígenes del municipio y del Consejo hasta 1940 aproximadamente¹³, el hecho decisivo que ha de permitir identificar un «municipio pleno organizado» radica sobre todo en la «regularización de estas funciones judiciales junto con las demás de tipo gubernativo y administrativo de la vida local, en manos de unos organismos y autoridades elegidos más o menos directamente por la comunidad vecinal, y que pasan a representar a la misma de un modo más regular y estable, sustituyendo a la antigua forma, algo vaga e inorgánica, de las asambleas generales o de *probi homines*»¹⁴.

Respecto a cómo se produjo el paso de uno a otro, Font Rius considera que «no parece muy aventurado admitir que la transformación del régimen local rudimentario en un organismo municipal definido y perfilado se operase a merced del movimiento hacia la concentración de las funciones en pocas manos, así representativas como directivas de los lugares, meta a la que se llegaría por un doble camino: de una parte, mediante la consolidación de un poder delegado de la asamblea general de *probi homines* (...), y de otra, por la tendencia a la conversión en permanentes de aquellas delegaciones o representaciones que las comunidades elegían de modo transitorio para determinados casos o cometidos (...). Puede pensarse que todos éstos irían lentamente afianzándose en el desempeño de sus cargos, y que, con la reiteración en su ejercicio, se llegaría a considerarlos como permanentes y a convertirlos, además, en representantes generales de la comunidad (...)». Font Rius apunta, aludiendo a lo expresado por Hinojosa para el ámbito rural, que un fenómeno parecido debió de ocurrir en el ámbito urbano: que «estas representaciones de índole transitoria, para el desempeño de comisiones determinadas, tendieron con el aumento de la población y el progreso de las necesidades colectivas a convertirse en permanentes»¹⁵. Para completar la comprensión del «cómo», y acerca de si la organización de los consejos se produjo inducida por el poder condal o, por el contrario, desde las propias comunidades, propone Font Rius «que se llegasen constituir en algunos luga-

¹² Este planteamiento ha sido objeto de crítica por AQUILINO IGLESIA, *Concejo y ciudades...* (vid. nota 7), quien alude, sobre todo, a la obra de Valdeavellano (Luis G[arcía] de VALDEAVELLANO, *Curso de Historia de las Instituciones españolas. De los orígenes al final de la Edad Media*, Madrid, 1968, p. 529 ss.). Para Iglesia el municipio no es susceptible de ser «rudimentario» u «organizado», «rural» o «urbano», etc.; puede, en todo caso, que una aglomeración humana sea calificada de rural o urbana atendiendo a consideraciones sociales o económicas, y puede que un Consejo presente un mayor o menor grado de organización. Iglesia Ferreirós centra su atención, en el mencionado trabajo, y desde una perspectiva conceptual, en el momento que una comunidad tiende a obtener personalidad jurídica y los problemas que halla para la expresión de su voluntad. Delimitadas las dos realidades y fijada la función del Consejo —formar y expresar la voluntad de la *universitas*—, no se detiene en las razones históricas —concretas— que precipitaron la aparición del Consejo en un momento dado.

¹³ FONT, *Orígenes...* 288-305.

¹⁴ FONT, *Orígenes...* 463-465.

¹⁵ FONT, *Orígenes...* 465.

res los primeros órganos de su municipio de un modo consuetudinario, popular, esporádico, y que luego (...) se expidieran los privilegios respectivos organizando y articulando este régimen en forma definida (...). Expresiones de los mismos privilegios de creación o establecimiento de los organismos municipales dan pie a sostener la posibilidad de que la costumbre hubiese introducido en algunas partes el funcionamiento de tales organismos por iniciativa del grupo de vecinos, recibiendo más tarde la sanción expresa de los soberanos»¹⁶.

Finalmente Font Rius plantea el tema de las causas o factores que impulsaron aquella decisiva transformación, o sea, el problema concreto que estamos desarrollando en estas páginas. «A nuestro modo de ver —señala Font—, un doble género de motivos concurren en la ordenación definitiva del régimen municipal catalán. Hay que pensar ante todo en el estado de las mismas poblaciones, en las cuales se haría sentir más o menos vivamente la necesidad de tal régimen. Pero es forzoso también no olvidar la acción del poder soberano, revelando por su parte un cierto interés de orden político y administrativo». Por lo que respecta al primer grupo de causas, «(...) el aumento natural de la población en las localidades y, sobre todo, la inclusión en la misma de elementos nuevos (...), harían difícil en éstas el continuar siendo regidas por las antiguas asambleas de *probi homines*, o vecinos notables, ante la dificultad que representaría por la diversidad y profusión de habitantes determinar y reconocer de manera segura y fácil quiénes debían ostentar aquella representación». También la observancia de las normas escritas o consuetudinarias y su defensa ante otros poderes, precisaría la existencia de órganos estables. A este grupo de causas debe añadirse cierto interés de los monarcas en establecer un régimen municipal en sus villas y ciudades. Entre otros motivos, «la creación de unos consejos y magistraturas populares, como haría notar un autor —se refiere Font a Morera Llauradó y a su obra *Tarragona cristiana*—, facilitaría la recaudación de tributos (...)»¹⁷.

Y es que, efectivamente, cuando el mismo Font Rius se refiere a las autoridades y funcionarios en el municipio rudimentario, o sea, en la fase pre-consejil, no olvida el papel importante de los «administradores de impuestos y servicios vecinales», aunque no llega a vincularlos directamente con la aparición del concejo. Afirma Font que «la imposición pública era corrientemente efectuada en aquella época asignando a cada localidad la aportación de una suma determinada, ya con carácter periódico, ya de una sola vez. Este sistema requería, naturalmente, un debido y equitativo reparto entre los habitantes de aquéllas obligados a su satisfacción, lo cual originó necesariamente la creación y el funcionamiento de estas juntas o comisiones de ciudadanos que tomasen a su cargo el reparto y la subsiguiente recaudación de las cantidades impuestas (...). Más interés, sin embargo, ofrece para nuestro objeto el advertir que, juntamente con los impuestos o tallas de carácter general, con destino a la Hacienda pública o real, se recolectaban también de los ciudadanos impuestos o contribuciones con destino a servicios de carácter vecinal, de interés y provecho de la localidad. En

¹⁶ FONT, *Orígenes...* 468.

¹⁷ FONT, *Orígenes...* 469-471 (nota 775).

páginas anteriores pudimos señalar la posesión, por parte de la *universitas*, de bienes y derechos urbanos, de interés y aprovechamiento comunal. La debida conservación y cuidado de los mismos exigiría, naturalmente, unos gastos, y para atender a los mismos es para lo que se organizan estas comisiones ciudadanas con la misión de recabar y hacer efectiva de todos los habitantes de la localidad su correspondiente aportación pecuniaria. Se trata, pues, de un rudimento de administración comunal. A falta de magistrados municipales, tales juntas venían a ejercer funciones que, evidentemente, corresponderían a éstos en un municipio organizado»¹⁸.

Por tanto, la posibilidad de que fuese la necesidad de mejorar la eficacia financiera de la comunidad –y en particular el hecho de poner a punto la organización precisa para satisfacer los gastos del grupo– una de las causas determinantes, o de primer orden, en la aparición de los consejos, fue algo que Font Rius ya intuyó y, en cierta manera, incluyó entre el abanico de causas que explicaban el paso del régimen municipal rudimentario al organizado. Sin embargo, según nuestra opinión, no acabó dando a este hecho una importancia especialmente relevante ni le otorgó un valor determinante tal como estamos planteando. Como se verá, nuestra propuesta no contradice, en el tema que nos ocupa, el planteamiento de Font Rius, sino que espera desarrollarlo y completarlo.

4. DOS BINOMIOS

El análisis de algunos casos concretos nos ha mostrado que existe un grado de unidad y de cohesión bastante importante en algunas comunidades antes de que la calificación de *universitas* aparezca en las fuentes municipales¹⁹. Los casos conocidos también nos han mostrado que antes que aquellas comunidades fuesen llamadas *universitates*, por influencia de la difusión del Derecho común, las comunidades ya habían conseguido establecer vías de expresión de su voluntad y había comenzado ya su organización política. Además, hemos observado que una incipiente organización financiera de los habitantes de un lugar es el resultado de aquella relativa unidad social y, al mismo tiempo, es factor de integración y cohesión. Y sabemos, en definitiva, que las exigencias económicas de la Corona para llevar a cabo su política, no serán nada ajenas a este proceso de cons-

¹⁸ FONT, *Orígenes...* 454-455.

¹⁹ JOSEP M.^a FONT RÍUS: «La comunitat local o veïnal», *Symposium Internacional sobre els orígens de Catalunya (Segles VIII-XI)*, Barcelona, 1991, 491-576. Sobre la documentación y el valor del concepto *universitas* en los textos catalanes, *vid.* FONT, *Orígenes...* p. 409 ss. nota 551; PAUL H. FREEDMAN, «An unsuccessful attempt at urban organization in twelfth-century Catalonia», *Speculum* 54/3 (1979) 479-491, con la publicación del texto que el autor sitúa entre 1175 y 1185 para Vic, en pp. 490-491; del mismo autor, «Un règim consular en el Vic del segle XII», *Ausa* 9 (1980) pp. 1-6; AQUILINO IGLESIA FERREIRÓS, «La difusión del Derecho común en Cataluña», en Aquilino Iglesia Ferreirós (ed.), *El Dret comú i Catalunya. Actes del Ier. Simposi Internacional, Barcelona, 25-26 de maig de 1990*, Fundació Noguera, Barcelona, 1991, pp. 95-279, esp. 210-211, nota 542.

trucción del municipio y de sus órganos de gobierno; en este sentido, algunos autores opinan que en Cataluña el monarca está detrás del nacimiento de la fiscalidad municipal.

5. EL BINOMIO GUERRA-FISCALIDAD

Que la guerra probablemente ha sido el principal y más intenso impulso para poner a punto una eficaz maquinaria fiscal en los más importantes reinos medievales, hoy es un hecho conocido para el mundo occidental en la Edad Media²⁰. No sucedió de una manera diferente en la Corona de Aragón, donde el caso particular de Cataluña ha sido analizado a partir de trabajos recientes²¹. Pero lo que no es tan conocido, y que para el caso catalán es el resultado de las investigaciones de los últimos diez o quince años, es que la guerra, como factor actuando en última instancia y a través de la potestad del conde de Barcelona, también estuviera estrechamente vinculada con la hacienda de los municipios. Si bien creemos que esta relación existe, sin embargo quizá sería arriesgado y excesivo afirmar que la guerra del rey provocó el nacimiento de las haciendas municipales y puso en marcha la maquinaria fiscal de las universidades.

Por lo que sabemos, los primeros pasos constitutivos de las haciendas de algunas villas y ciudades catalanas tuvieron más que ver con necesidades intrínsecas de la comunidad —construir muros y valles, rescatar la propiedad de una acequia, alzar un puente, reparar un paso o un camino, pagar para obtener determinadas franquicias o privilegios, etc.— que con exigencias tributarias del conde de Barcelona para financiar campañas bélicas. Si esto es cierto, no lo es menos que las peticiones y demandas regias para financiar empresas militares supusieron un auténtico *big-ban* para aquellas frágiles y todavía débiles haciendas municipales. El motivo del nacimiento de la hacienda municipal quizá estaba vinculado a la necesidad de construir un puente o levantar unos muros de defensa o recuperar una acequia para el municipio, pero aquello que consolidó realmente el aparato recaudador y que arraigó, consolidó y desarrolló la institución, fue, sin lugar a dudas, las exigencias regias motivadas por las guerras, ofensivas o defensivas, que se suscitaron entre los siglos XIII y XIV.

²⁰ Vid. CHARLES TILLY (Ed.), «The Formation of National States in Western Europe», Princeton, 1975, (concretamente sus artículos: «Reflections on the History of European State-Making», pp. 3-83 y «Western State-Making and Theories of Political Transformation», pp. 601-638); CHARLES TILLY, *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*, col. Alianza Universidad Historia 721; Alianza Editorial, Madrid, 1992 (versión original inglesa, 1990)); PHILIPPE CONTAMINE, *Guerre, Etat et société à la fin du Moyen Age. Etude sur les armées du roi de France (1337-1394)*, París, 1972; PHILIPPE CONTAMINE, *Des pouvoirs en France 1300-1500*, Presses de l'École Normale Supérieure, París, 1992.

²¹ Vid. MANUEL SÁNCHEZ MARTÍNEZ, *El naixement de la fiscalitat d'Estat a Catalunya (segles XII-XIV)*, Eumo Editorial, Vic, 1996; MANUEL SÁNCHEZ MARTÍNEZ y PERE ORTÍ GOST, «La Corona en la génesis del sistema fiscal municipal en Cataluña (1300-1360)», *Actes Col·loqui Corona, Municipis i fiscalitat...* pp. 233-278.

Pero está por ver si estas implicaciones municipales del factor bélico son algo general, o solamente resultado de las particulares condiciones históricas –políticas, institucionales, económicas y sociales– de Cataluña. Para el supuesto catalán, en todo caso, es suficiente recordar aquí los principales hitos militares que se tradujeron en peticiones económicas del rey a las villas y ciudades del principado –y no directamente a sus vasallos, insistimos en ello– y que propiciaron, en consecuencia, aquella definitiva institucionalización de la hacienda municipal²². Nos referimos a aquellas *questias* y *cenars* exigidas por Jaime I para sufragar una parte de las conquistas de Valencia y Mallorca y que los municipios repercutirían entre sus habitantes por medio de las primeras percepciones directas en forma de *tallas*; a la conquista de Sicilia el año 1282, que estuvo seguida del enfrentamiento con la coalición frango-angevino-ponfificia; a la defensa del territorio ante la invasión francesa; al conflicto de la Unión aragonesa y a los intermitentes conflictos con Castilla que no se cerraron, en este período, hasta 1304. Después de un breve *lapsus* de relativa calma bélica entre 1305 y 1321, la puesta a punto de la maquinaria fiscal que, aunque no a todo rendimiento, ya había empezado a funcionar, llegó a un punto álgido con la conquista de Cerdeña entre 1321 y 1324 y con el enfrentamiento con Génova y el Reino de Granada entre 1327 y 1336.

6. EL BINOMIO FISCALIDAD-CONSEJO MUNICIPAL

En el período en que se forma una incipiente administración financiera municipal y nace el Consejo, coexisten dos circuitos de distinta naturaleza. Por una parte el conde de Barcelona, en el marco de la cultura y de la práctica feudales, exigía el pago de ciertas prestaciones económicas a sus hombres. Ciertamente, a título personal exigía a sus hombres el pago de determinadas rentas que eran administradas por el bayle u otro funcionario y que no transitaban ni alimentaban ninguna hacienda municipal; se trataba de pagos que iban directamente de los individuos al rey por medio del bayle o cualquier otro administrador del monarca. Pero a partir del siglo XIII se configura un segundo circuito que tiene a la comunidad –o mejor dicho, a la persona jurídica que encarna a la comunidad– como protagonista principal. Bien para satisfacer una necesidad económica sentida por la vida en común, o bien para satisfacer una exigencia tributaria solicitada a la comunidad –a la *universitas*– y no a los individuos que la integran. El resultado es que la comunidad se ve obligada a efectuar un gasto. En el caso de la relación tributaria con el monarca, el municipio deviene al mismo tiempo sujeto pasivo de una relación tributaria –la que mantiene con el rey– y sujeto activo de una segunda relación tributaria, la que en este caso mantiene con los miembros del municipio. Esta circunstancia implica, automáticamente, buscar los recursos econó-

²² Vid. SÁNCHEZ MARTÍNEZ, *El naixement...*; MANUEL SÁNCHEZ MARTÍNEZ y PERE ORTÍ GOST (ed.), *Corts, parlaments i fiscalitat a Catalunya: els capítols del donatiu (1288-1384)*, Generalitat de Catalunya, Departament de Justícia (col. Textos Jurídics Catalans, 15), Barcelona, 1997.

micos necesarios y, sobre todo, organizar el operativo necesario para obtener la suma requerida. Esta organización puede ser efímera y se pueden nombrar unos cargos *ad hoc* para cumplir únicamente la función concreta planteada. Pero cuando la organización de la operación se demuestre eficaz y cuando los motivos del gasto se vayan sucediendo, la organización tenderá a devenir estable; el personal responsable tenderá a ser permanente y actuará como una representación de la comunidad entera. Esto sucederá a la luz de la recepción del *ius commune*, aunque no es fácil poder demostrar de forma clara y precisa la influencia que la recepción de este derecho ejerció en el proceso que venimos exponiendo. En todo caso, y además de la nueva cultura jurídica que inundaba Occidente, el Derecho romano-justiniano que se difundía en el siglo XII y que era recibido en el XIII, ofreció los instrumentos jurídicos necesarios para perfilar una organización técnica de la institución que estaba naciendo. No solo las nuevas técnicas fiscales que se ponían en marcha desde el municipio desde mediados del siglo XIII se inspiraban en el tesoro jurídico que era el *Corpus Iuris*, sino que también la organización y el funcionamiento del Consejo de beneficiaron de esta influencia, tanto mediante la aplicación de normas de procedencia romano-canónica como con la inclusión de juristas formados en el *utrumque ius* dentro del organigrama del Consejo.

Por tanto, aquello que planteamos es que la fiscalidad municipal del siglo XIII y principios del siglo XIV no solamente fue el gran motor que impulsó la consolidación del Consejo, sino que en cierta manera fue el factor determinante del nacimiento de este órgano de gestión y de gobierno municipales. Efectivamente, quizá no sería arriesgado afirmar que fueron temas y motivos directa o indirectamente vinculados con la fiscalidad —construcción de murallas, reparación de puentes y caminos y, sobre todo, exigencias tributarias reales tanto de naturaleza feudal como para sufragar guerras y conquistas—, aquellos que, la mayoría de las veces, obligaron a las universidades a expresar una opinión, o bien para negociar con el monarca, o sea, hacia el exterior, o bien para organizar las recaudaciones tributarias, o sea, hacia el interior de la comunidad. La gran novedad no es que la universidad expresa su voluntad, sino que lo haga a partir de institucionalizar la figura de unos representantes que se expresan en su nombre, o sea, por medio del Consejo.

7. FINAL

No debemos considerar la hacienda y la fiscalidad de un municipio como una más de las funciones sobrevenidas a un Consejo preexistente. Por el contrario, este Consejo nacería y obtendría su apariencia casi definitiva con la finalidad de organizar con más eficacia la recaudación de tributos entre los miembros de la *universitas*. Todos sabemos que, en condiciones normales, la función crea al órgano; pero aquello que ahora planteamos no es que la función gubernativa creara al Consejo como órgano de gobierno, sino que la función financiera fue aquello que creó una institución de gobierno.