

HISTORIA DEL MUNICIPALISMO ESPAÑOL (VII). APARICIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEL DERECHO MUNICIPAL. LAS ORDENANZAS MUNICIPALES, por Enrique Orduña Rebollo

[28/02/2012](#) - [Estudios y Comentarios](#)

El texto que se publica es un extracto de la obra “Historia del Municipalismo Español”, de Enrique Orduña Rebollo (Iustel, Madrid, 2005). El autor analiza en este caso el contenido de las ordenanzas municipales, que constituyen la cúspide de la evolución de las formas medievales del Derecho local.

II. LAS ORDENANZAS MUNICIPALES

Ya sabemos que el Derecho municipal estaba constituido por la costumbre, los Fueros y las Ordenanzas municipales. A propósito de estas últimas, los Municipios conocieron en el siglo XV y de forma más amplia en el XVI un proceso de renovación de normas, constitucionales con la aparición de las Ordenanzas, que forman la cúspide de la evolución de las formas medievales del Derecho local. En su inmensa mayoría, las Ordenanzas eran una legislación emitida por el mismo Municipio, a partir del núcleo inicial de un acuerdo, aunque también existen ocasiones en que su procedencia estaba originada por una carta del rey o del señor. Desde tal circunstancia, van transformándose paulatinamente, hasta alcanzar su plenitud, situada en el tránsito del siglo XV al XVI.

Las Ordenanzas municipales desarrollan el Fuero, el cual había caído en un proceso de degradación normativa, aunque también será posible pensar que las Ordenanzas obedecían a necesidades más puntuales de la comunidad, no previstas en el Fuero como norma local, ni tampoco en Ordenamientos más amplios, como el de Alcalá, paulatinamente extendido por el Reino. Las Ordenanzas recibían el título de la villa o ciudad a que hacían referencia, y en ocasiones de “Villa y Tierra”, presentándose en forma articulada. Sus fines eran la reglamentación de aspectos concretos de la organización del Ayuntamiento, tales como: métodos de designación concejil, gestión de su patrimonio, mercados de abastos, oficios, el orden, la limpieza, el cuidado de los campos y los pastos de su término y otros servicios propios de las ciudades.

El contenido de las Ordenanzas municipales refleja habitualmente la economía de la comarca o de la instancia territorial en que se inscribe. Cuando se trata de Ordenanzas de pueblos o aldeas, además de hacer una mayor incidencia sobre la policía rural, constituirán casi siempre, como dice Díez González, un conjunto de breves preceptos, en los que el uso, las costumbres se plasman y cristalizan huyendo de toda regularidad burocrática y de cualquier complicado mecanismo, todo ello en virtud de unos breves capítulos alzados sobre una democracia que debemos calificar justamente de pura y patriarcal. No podemos ignorar que al referirse las Ordenanzas “al buen gobierno de los pueblos”, su contenido no afectaba exclusivamente a cuestiones administrativas, sino que se ampliaba a normas de Derecho civil, penal, procesal, etc. (GARCÍA DE ENTERRÍA, Dictamen..., pág. 311). El poder real hizo, en diversas ocasiones, confirmación de estas normas locales. Así en 1422 en las Cortes de Ocaña, Juan II reconoció el valor de las Ordenanzas municipales en una ley cuya vigencia perduró hasta fines del Antiguo Régimen, según podemos comprobar en la Novísima Recopilación (Ley 0, título III, libro VII).

Encontramos en la Edad Moderna tres regulaciones referentes a la formación y aprobación de las Ordenanzas municipales que condicionaron toda la evolución del Derecho local en la época y confirmaron la

carencia de autonomía en los municipios. La primera, dictada por doña Juana y Carlos I en las Cortes de Toledo de 1530, concedía un papel preeminente al corregidor en la elaboración de las Ordenanzas, pues le confería facultad hasta para formularlas (GONZÁLEZ ALONSO, pág. 107), quedando su aprobación definitiva reservada al Consejo de Castilla (Novísima Recopilación. Ley II, título III, libro VII). La segunda regulación es un auto del Consejo de 1756, donde se detallaban las normas de procedimiento de formación de las Ordenanzas y se ampliaba la participación ciudadana (Novísima. Ley VII, título III, libro VII). Finalmente, el capítulo 65 de la Instrucción de Corregidores de 1768 determinaba la potestad de aquéllos para hacer unas nuevas Ordenanzas con la aprobación del Ayuntamiento, diputados y personeros del Común, remitiéndose posteriormente al Consejo de Castilla para su dictamen y aprobación definitiva (Novísima. Ley III, título III, libro VII).

La iniciativa del proceso de elaboración o reforma de las Ordenanzas, no estaba en principio sujeto a autorización previa, porque existía una controversia al respecto, pues mientras unos autores mantenían que los regidores podían alterar y derogar las ordenanzas e incrementar las sanciones contenidas en ellas, sin consultar al rey; otros interpretaban que las leyes se hacían y deshacían y no debían ser en esta ocasión estáticas, aunque advertían la salvedad de que si los regidores juraron no sólo guardar las Ordenanzas de la ciudad, sino también no revocarlas, serían perjuros. Castillo no era de la misma opinión en cuanto al fondo del asunto, pues la derogación de las Ordenanzas confirmadas debía hacerse previa consulta al rey o al Consejo, argumentando las causas que justificaban la reforma (CASTILLO DE BOVADILLA, vol. II, pág. 158).

La redacción de los textos corría a cargo habitualmente del propio Concejo o Regimiento y según la costumbre participaban todos o un grupo de regidores. Los presentes y ausentes, distinguía Castillo, aunque era conveniente la presencia del mayor número de regidores dada la importancia del asunto. En las ciudades, para la redacción de las Ordenanzas municipales era procedimiento habitual el nombramiento por el Concejo o el Regimiento de una serie de representantes que constituían una comisión para realizar estos cometidos, sin ser superior a cuatro o seis personas, según Corral. Sin embargo, en la mayoría de los pueblos y aldeas, aunque siempre la aprobación definitiva de las Ordenanzas municipales tenía que hacerse por el Consejo de Castilla después de su elaboración, era requisito que lo fuesen previamente por el Concejo o Regimiento.

Lo escrito por Castillo a fines del siglo XVI, encuentra eco casi dos siglos más tarde en la opinión de Santayana y Bustillo, para el que no existía ninguna duda sobre la facultad de los pueblos para hacer Ordenanzas “que sólo sirvan para el gobierno político de los pueblos”, aunque los limita a los pueblos cabeza de partido (págs. 37 y 38). La competencia para su aprobación estaba residenciada en el Consejo de Castilla, el cual recibía el proyecto, lo rectificaba con la minuciosidad que le caracterizaba, dando posteriormente la aprobación definitiva, que es la que regirá la organización del Municipio. No parece que existan dudas sobre los cuatrocientos Municipios cabeza de partido mencionados anteriormente, y referidos a los siglos XVI y XVII, pero dudamos mucho que la intervención del Consejo de Castilla no fuese general en el siglo XVIII, por tratarse de un momento en que existía una verdadera organización periférica de la administración española a través de Intendentes y Corregidores.

Que existían muchos casos de Ordenanzas de aldeas y pueblos redactadas tempranamente que no superaron tal prueba, es evidente, pero cualquier modificación, de las muchas que se hicieron, pasaban obligatoriamente por el dictamen y aprobación de Castilla. Lo que resulta indudable, pues no olvidemos que el alto órgano judicial y de gobierno de la Monarquía Hispánica, en el siglo XVIII, aprobaba incluso los Estatutos, Reglas, Ordenanzas, etc. de las Cofradías piadosas.

Las Ordenanzas, una vez aprobadas, como ya sabemos, no resultaban un instrumento estático y permanente, por el contrario eran objeto de modificaciones, revisiones y adaptaciones a las nuevas necesidades de la comunidad local. Tales rectificaciones requerían un nuevo proceso de aprobación y discusión, por lo que veremos a lo largo de los años repetirse el procedimiento y aparecer nuevas Ordenanzas, que a veces incorporan también el contenido de las anteriores. Las Ordenanzas municipales no fueron letra muerta, su observancia a través de los tiempos resultó una constante; no olvidemos a este respecto los numerosos casos de Ordenanzas que han llegado prácticamente hasta nuestros días y que el mismo Tribunal Supremo las ha incorporado a su doctrina, y no fueron letra muerta, como dice Díez González: “porque eran las leyes auténticas, hijas de la vida y fruto de la experiencia; leyes que se pegaban a la carne y a la sangre de aquella breve humanidad comarcal” (En la España Rural.... pág. 146).

Como sabemos, la existencia de la Asamblea General de Vecinos en Cataluña, era una costumbre muy enraizada en los Municipios rurales, e incluso en algunos de mayor entidad. Su conocimiento en la Edad Moderna, como muestra tardía de las instituciones locales catalanas, nos ha llegado por el análisis y publicación, que ha realizado el profesor Font Rius de las Ordenanzas municipales de Olot, San Juan de las Abadesas, Blanes, Prat de Llobregat y Fatarella, a partir de los documentos originales procedentes del Archivo Histórico de Protocolos de Barcelona y cuya elaboración y aprobación se remonta a un amplio período comprendido entre los siglos XVI y XVIII.

En ocasiones las Ordenanzas municipales desarrollaron un efecto contrario a la existencia de la Asamblea de Vecinos y trataron de sustituir sus funciones ejecutivas por nuevos órganos reducidos. Sin embargo, salvo excepciones, se mantendrá la pervivencia limitada a la elección del órgano de gobierno concentrado. En Blanes, villa señorial de don Guillermo Ramón de Moncada, las Ordenanzas municipales aprobadas por el procurador de dicho señor Dalmau de Queralt, el 10 de abril de 1636, contenían las prescripciones para la elección de los cargos municipales, que tenían un carácter restrictivo ante la actividad de las Asambleas Vecinales: la fórmula consistió en la aprobación de un Concejo reducido, el Consell jurat, compuesto por cuarenta miembros, designados por el conde, mediante un procedimiento insaculatorio, renovándose por mitades (veinte jurados) cada año. El acto tenía lugar el día 1 de enero, después de Vísperas, fecha tradicional en la villa de Blanes para nombrar jurados y otros cargos municipales. Los jurados tenían funciones de gestión, quedando reservada la deliberación de los asuntos y el acuerdo de resolución al Consell de los cuarenta.

En otros casos el Concejo quedaba limitado exclusivamente a los cabezas de familia, pero en la práctica esa reunión, también será restringida, aunque no fueran invocadas las habituales razones de orden público para cancelar el Consell General y sustituirlo por un organismo más reducido y manejable. La justificación alegada era que las discordias y enfrentamientos se debían a la frecuente elección de personas poco hábiles e idóneas, lo que en realidad estaba encubriendo un problema social de profundas dimensiones, pues el temor era que fuesen elegidos, como al parecer lo fueron en ocasiones, “gent pobre y menesterosa”, parientes o amigos, con desprecio de los más “habils, sufficients e idóneos”, según eran calificados los propietarios más importantes, que se ocultaban bajo tales calificativos, lo cual crearía, indudablemente, abundantes conflictos sociales.

El tono paternalista se perfila cuando al matizar las Ordenanzas municipales las diversas causas negativas que existían para la administración de la villa a cargo de personas pobres, era que estas podían gastar el patrimonio municipal. El remedio a tales males era la extinción del Consell General, como se haría paulatinamente, reduciéndolo a un número determinado de veintidós consellers y dos jurats, e instaurar el procedimiento insaculatorio.