

**LAS ORDENANZAS MUNICIPALES
EN EL SIGLO XIX Y LAS REUNIDAS
POR DON JUAN DE LA CIERVA EN
1.908**

**por
Enrique Orduña Rebollo**

**Jefe del Servicio de Documentación
del INAP**

Como es sabido, la normativa jurídica municipal tiene su origen a partir de los primeros años del siglo XI en el Fuero. En él se regulaban la vida local, así como las obligaciones y derechos de los habitantes de la ciudad y el término, objeto del mismo. Habitualmente su otorgamiento o confirmación procedía del Rey o señor.

Los ayuntamientos conocieron a finales del siglo XV y de forma más amplia en el XVI un proceso de renovación de sus normas constitucionales con la aparición de las Ordenanzas. Estas Ordenanzas municipales son la cúspide de la evolución de las formas medievales del derecho local. Al contrario que en el caso de los fueros, las Ordenanzas municipales constituían una legislación emitida casi siempre por el mismo municipio, y surgiendo sobre el núcleo inicial de un acuerdo del municipio o de una carta real o señorial, van transformándose paulatinamente hasta alcanzar su plenitud que debemos situar en el tránsito del siglo XV al XVI ¹.

Estas Ordenanzas recibían el título de la ciudad o villa a que hacían referencia y en ocasiones de "villa y tierra" presentándose siempre en forma articulada, su fin era la reglamentación de aspectos determinados de la organización del Ayuntamiento, de los métodos de designación de los municipios, de la gestión del patrimonio concejil, de los mercados y abastos de los oficios, e incluso en ocasiones especiales del orden, de la limpieza y otros servicios propios de las ciudades.

El poder real en diversas ocasiones hará 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 será permanente hasta finales del antiguo régimen ²; sin que por otro lado, resulten innegables las presiones reales en detrimento de la autonomía municipal.

Los textos de esta época han sido estudiados de forma parcial y no ha sido posible llegar a la constitución de un "Corpus" que recogiese al menos las de más importancia. En la bibliografía de Ordenanzas editadas de los siglos XV y XVI, escasamente se supera el centenar de títulos.

Con la aparición de fórmulas centralizadoras impulsadas por los reyes, el derecho municipal va a verse superpuesto por el derecho real, y comenzará el proceso de reducción de las competencias municipales. Este momento coincide con la crisis de las burguesías urbanas y la pérdida de democracia municipal. Estamos en los albores del Estado absoluto, el cual será posible merced a la base jurídica

¹ LADERO QUESADA, Miguel Angel. Ordenanzas municipales y regulación de la actividad económica en Andalucía y Canarias siglos XVI y XVIII.

² NOVÍSIMA RECOPIACIÓN. Ley O. Título III. Libro VII.

que obtiene el poder real por las diversas normas de rango general, entre ellos el Ordenamiento de Alcalá y la pugna de los ciudadanos por el poder dentro de los Ayuntamientos³.

La actividad centralizadora del poder real, cuyos atisbos hemos visto a finales de la Edad Media, será una constante a lo largo de los siglos XVI a XVIII hasta fin del antiguo régimen. La centralización jurídica, la intervención en el nombramiento de cargos, la venta de oficios, la figura del corregidor y un largo etcétera, crearon situaciones que en definitiva supondrían una merma prácticamente completa de la autonomía de los municipios españoles⁴.

Encontramos en la Edad Moderna tres regulaciones referentes a la formación y aprobación de las Ordenanzas Municipales que condicionarán toda la evolución legal del derecho local en la época y confirmarán la merma de autonomía. La primera dictada por Carlos I y Doña Juana en la Cortes de Toledo 1530, concedía un papel preeminente al Corregidor en la elaboración de las Ordenanzas, pues le daba la facultad de formularla y su aprobación quedaba como competencia del Consejo de Castilla⁵.

La segunda regulación es un auto del Consejo de 1756 donde se detallan las normas de procedimiento de formación de Ordenanzas y se amplía ligeramente la participación ciudadana⁶.

Finalmente, el capítulo 65 de la Instrucción de Corregidores de 1.768 determina la potestad de aquellos para hacer unas nuevas Ordenanzas con la aprobación del Ayuntamiento, diputados y personeros del Común, remitiendo posteriormente el dictamen al Consejo de Castilla para su aprobación. También hacía referencia a la reforma de las mismas con procedimiento análogo⁷.

No obstante, a pesar del intervencionismo real, de la escasa participación en la redacción de las Ordenanzas por los interesados, pues quedaba reducida a una "información pública", de la corrupción de todos los acontecimientos que suponían una constante merma de la autonomía municipal, hay que señalar que las Ordenanzas Municipales tenían una importancia capital, no sólo reconocida por los autores de la época, sino por los municipios y constituían manifestaciones del derecho municipal que ya comenzaban a tener relaciones con otras fuentes del

³ V: EMBID IRUJO, Antonio. Ordenanzas y Reglamentos Municipales en el derecho español. Madrid. IEAL. 1978. pág. 57

⁴ Fundamental para el conocimiento de las normas de la época: CASTILLO DE BOVADILLA, J. Política de Corregidores y Vasallos, verdadero monumento de la literatura jurídica de la Edad Moderna española editada en facsímil recientemente por el IEAL. En nuestros días han sido decisivos los estudios de Tomás y Valiente, Gonzalez Alónso y Dominguez Ortiz sobre el particular.

⁵ NOVISIMA RECOPIACIÓN. Ley II. Tit. III. Lib. VII

⁶ Idem. Ley VII. Tit. III Lib. VII

⁷ Idem. Ley III Tit. III. Lib. VII

II.- LAS ORDENANZAS MUNICIPALES DESDE 1800 A 1870

Con la llegada del siglo XIX y la aparición del Constitucionalismo en España, la normativa municipal va a ser regulada por una ley uniforme para todos los Ayuntamientos, que no permanecerá inamovible sino que se irá sustituyendo por otra, en inacabado ciclo según las fuerzas políticas en el poder ⁹.

En este momento, se comprueba que la mayoría de los municipios españoles carecen de Ordenanzas, y así por primera y única vez veremos en una Constitución, la de 1812, que recoge en su artículo 321, 8^º, como competencia de los Ayuntamientos:

”Formar las ordenanzas municipales del pueblo y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la Diputación Provincial, que las acompañará en su informe”.

Respecto a las competencias de los Ayuntamientos previstas en la Constitución de 1812, se regulaban en el artículo 321, a través de nueve apartados, que afectaban a: política sanitaria, seguridad, hacienda municipal, enseñanza primaria, beneficencia, obras públicas municipales, y ordenanzas, ya citado anteriormente. Ahora bien, el control se encomendaba a las Diputaciones provinciales, las cuales como sabemos estaban presididas por el Jefe Político, con lo que se cerraba el ciclo de intervencionismo centralista del Estado en los municipios. Intervencionismo que se hará mucho más palpable con ocasión de los períodos de gobierno moderado.

⁸ Un estudio de gran importancia, sobre el poder municipal en la España del Antiguo Régimen, tomando como fuente las Ordenanzas Municipales, fué el realizado por Carmen García García, bajo la dirección del Profesor Miguel ARTOLA y con el apoyo del IEAL. Su propósito era realizar un inventario de las Ordenanzas Municipales existentes en toda España, no reseñadas en los Repertorios, y posteriormente hacer un profundo trabajo de análisis global de la vida Municipal entre los siglos XV al XIX que comprendiese: la sustitución de los fueros por las Ordenanzas, proceso de elaboración y promulgación, estudio del concejo y distinción entre villas y aldeas, análisis del gobierno municipal, competencias del Ayuntamiento, diferencias competenciales en las zonas de realengo y señorfa. (Tomado de la memoria presentada por Carmen García García).

La primera fase se realizó y se conserva en el Servicio de Documentación del IEAL. No así la segunda, ni el estudio pormenorizado de las fuentes, al no poder seguir prestando lamentablemente su colaboración el IEAL por razones económicas, 314 Ordenanzas detectó Carmen García en su trabajo, que en realidad fué previo, pues no pudo consultar el Archivo de Simancas, el del Consejo de Estado o una muestra de Archivos locales de la antigua Corona de Castilla.

⁹ V: POSADA, Adolfo, Evolución Legislativa del Régimen local en España. 1812-1908 2^a ed. Madrid IEAL. 1982.

A partir de la Instrucción para el Gobierno Económico Político de las provincias, aprobada por decreto de 3 de febrero de 1823, e inspirada en la Constitución del año 12, y posteriormente en las sucesivas normas generales de régimen local, veremos cómo queda determinada su intervención en la redacción de Ordenanzas por los Ayuntamientos. Otra característica de la época digna de señalar, será el fraccionamiento de la unidad que constituían las Ordenanzas municipales, para dar paso a normas de carácter específico de la actividad municipal, donde cada vez la intervención y el control del poder central, serán mayores.¹⁰

Sin embargo, es admitido que la Ley de 1823 (Instrucción Para el Gobierno económico-político de las provincias) reunía condiciones "radicalmente democráticas y bastante descentralizadoras". Aunque partía de la tradición del pensamiento francés, razón que podrían suponerla influida por criterios centralizadores, éstos suavizados y equilibrados por el mayor grado de intervención popular que existía en la vida municipal.¹¹

Quizá la visión más interesante, sea la expresada por Adolfo Posada, para el cual la Instrucción de 1823, fue "una verdadera Ley de Régimen Local, articulada y distribuida según la concepción que se iba formando de la organización de las representaciones locales, concepción más definida que la de 1813, pero siempre supeditada a la preocupación del servicio del estado, que tiene su expresión más eficaz y determinada en la provincia"¹².

En 1833 a la muerte de Fernando VII, se produce la salida efectiva del Antiguo Régimen del pueblo español, aunque hemos de considerarlo con las reservas naturales, pues hasta pasados unos años no se producirá la normalidad Constitucional. Tímidas reformas encaminadas a conseguir tal normalidad va a ser la tónica dominante, aunque en algunos aspectos, sobre todo en las de ámbito territorial, lo realizado con carácter provisional adquiere carta de permanencia, por ejemplo la división provincial de Javier de Burgos. De la misma época y con incidencia en nuestro trabajo, hemos de señalar una serie de decretos posteriores, como: el de Subdelegados de Fomento, la Subdivisión de Partidos Judiciales, el cambio de nombre del Ministerio de Fomento por el de Interior y del Subdelegado de Fomento por el de Gobernador Civil, etc. En la primavera de 1834 se promulgó el Estatuto Real en el que también participará Javier de Burgos, amén de Francisco Martínez de la Rosa. Pero todas estas normas eran reales órdenes de la Reina Gobernadora, sin refreno de ninguna cámara y por tanto sin consistencia Constitucional. Iguales características tendrá el Real Decreto de 23 de Julio de

¹⁰ V: EMBID IRUJO, Antonio. Ordenanzas O, cit. págs. 79 y sgts.

¹¹ V: MARTIN RETORTILLO, S. ARGULLOL. E. Descentralización Administrativa y Organización política. Madrid 1973. Vol. I págs. 77 a 79. También en : PAREJO ALFONSO L. La Región y la Legislación histórica de régimen local. (Las Autonomías Regionales). Madrid. Instituto Nacional de Prospectiva. 1977. págs. 1.185.

¹² V: POSADA, Adolfo. Evolución, op. cit...cit...pág. 122.

1835 "sobre arreglo provisional de los Ayuntamientos", el cual se promulgaba tras escuchar los dictámenes del Consejo Real de España e Indias, del de Gobierno y del de Ministros. Pese a su provisionalidad característica del momento, constituye una verdadera ley orgánica de ayuntamientos, en opinión de Posada, señalando igualmente el ilustre municipalista, que algunos de los principios que formula se han incorporado al Derecho municipal ¹³.

Si por un lado consagra la vida municipal de los pequeños núcleos de población, con criterio próximo a la constitución de 1812 y respetando parroquias y otras entidades locales, por otro establecerá las competencias de destitución del ayuntamiento, o de alguno de sus miembros por el Rey y la de suspensión por parte del gobernador civil.

Igualmente establecerá un sistema censitario, pero todos los cargos municipales lo serán por elección, quedando suprimidos los oficios enajenados, a perpetuidad, de por vida o previstos temporalmente por vía de merced.

En tal contexto las materias, habitualmente objeto de las Ordenanzas Municipales, se encuentran distribuidas entre las facultades de los Ayuntamientos, prebistas en el artículo 48, a lo largo de diecisiete apartados. Por ejemplo en el párrafo 4º

"Cuidar de la conservación y mejora de los Pósitos, y de las fincas y fondas de los Propios.

Del buen empleo de los productos, y de la acertada distribución de los aprovechamientos comunes.

De la salubridad, limpieza y ornato de los pueblos y sus paseos públicos.

Del buen estado de los caminos vecinales, puentes y comunicaciones..."

Posteriormente se enumerarán: la plantación de árboles, surtido de aguas potables etc. Pero también en el epígrafe 7 figuran una serie de asuntos a proponer al Gobernador Civil de la provincia para lo que estime conveniente. Y allí constará, por ejemplo,

-Sobre el modo de disfrutar los pastos, leñas, aguas y demás usos y aprovechamientos comunes

-Sobre las obras públicas que convenga hacer o mejorar o destruir...

-Sobre la supresión, reforma, sustitución o creación de arbitrios, repartimientos o derechos municipales.

Algunos de estos aspectos, señalará Embid, constituyen las Ordenanzas de bienes comunales y fiscales, pero además, añadiremos nosotros, también las de aseo urbano, abastecimientos, agua, alcantarillado, pavimentación etc. ¹⁴

Finalmente en el epígrafe 17 se dispone como facultad del Ayuntamiento, la de "formar las Ordenanzas municipales, que remitirán al Gobernador Civil, y éste

¹³ V: POSADA, A. Evolución...op. cit. p. 153.

¹⁴ V: EMBID, A. Ordenanzas...op. cit. p. 99

elevará con su informe a la aprobación de S. M.”

Tales premisas de tramitación de las Ordenanzas para su aprobación, unas veces por las Cortes, otras por el Rey o la Reina, y las demás por el gobierno, serán la constante hasta 1.985. Con ello se privará a los Municipios de una verdadera función legislativa, aspecto que ha sido llevado a extremos importantes en algunos países de Iberoamérica, precisamente a partir de estos momentos cuando se iniciaba su andadura municipalista una vez conseguida la independencia.

El caso es que, bien sea la intervención y facultad aprobatoria de una u otra autoridad, los municipios verán mermada notablemente su autonomía y sus posibilidades de actividad ordenancista, con ello se irá asentando paulatinamente el estado centralista, unitario, con unos Ayuntamientos cada vez más menguados de facultades, obedientes al poder del ejecutivo central y controlados por éste.

Tras la aprobación de la Constitución el 3 de febrero de 1.838, presentó el Gobierno a las cortes un Proyecto de ley sobre "Organización de Ayuntamientos" de tendencia evidentemente centralizadora, complementado con el proyecto de "Atribuciones de los Ayuntamientos" de 23 del mismo mes, que agudizaba aún más su carácter centralizador¹⁵.

Como se puede ver, en el primero se desarrollaban los preceptos constitucionales de la organización municipal, y el segundo complementaba el régimen de atribuciones. En ambas, además de las claras tendencias centralistas, habría que añadir el sentido de la desconfianza que irá anidando en el espíritu de los gobernantes de Isabel II, como indica Posada¹⁶

La sublevación de los sargentos de la Granja en la noche del 12 de agosto de 1836, supuso la formación de un nuevo gobierno presidido por Calatrava y la puesta en vigor nuevamente de la constitución de 1812.

Poco menos de un año después, el 26 de junio de 1837, se promulgaría un nuevo texto Fundamental, elaborado por las Cortes constituyentes de 1836, pero cuyo espíritu en principio se redujo a una revisión de la Constitución gaditana. La amplitud que en ésta se hacía sobre la regulación del Régimen local, desaparece en el texto de 1837, pues sólo 3 artículos (69 a 71) del Título XI hacían referencia a tal problema, del que "no se podía decir menos, ni cabría dar menor importancia constitucional a la organización del régimen local", en opinión de Posada¹⁷

En este proyecto se recogerá de forma directa la influencia del Derecho municipal francés, emanado de la ley de 18 e julio de 1837, y que por su proximidad cronológica sentará un precedente a imitar, con más desaciertos que otra cosa.

De acuerdo con el sistema francés, los Ayuntamientos deliberan y acuerdan y los alcaldes ejercen las atribuciones que les corresponde como agentes de la Admi-

¹⁵ V: MARTÍN MATEO, R. y ORDUÑA REBOLLO, E. La perspectiva histórica de la cuestión municipal en las diversas constituciones españolas. Madrid. ICE nº 549 Mayor 1979 pág. 34.

¹⁶ V: POSADA, A. Evolución...op. cit. pág. 171.

¹⁷ V: POSADA; A. Evolución...p. 156

nistración del Estado, a la que están supeditados y como administradores de los pueblos.

En los temas objeto de este trabajo, serán los Ayuntamientos los que deliberen "sobre la formación de Ordenanzas municipales donde se comprendan la policía urbana y rural", "alineación de calles, pasadizos y plazas", "supresión, reforma, sustitución o cesación de arbitrios, repartimientos o derechos municipales"

Pero también el alcalde tendrá potestad reglamentaria como indica Embid, pues el artículo 12, le faculta para publicar:

"...bandos y disposiciones que creyere oportunos; pero de todas ellas deberá pasar copia al jefe político, el cual podrá anularlos o suspender su ejecución"¹⁸.

Efectivamente tiene potestad reglamentaria, ampliada con la enumeración de atribuciones del artículo 9. 2º.

"...cuidar de todo lo relativo a la policía urbana y rural" pero también se divisa un claro panorama de intervención tutela y control por parte del poder central, ya que todo lo indicado será "conforme a las leyes, reglamentos, disposiciones de la autoridad superior y ordenanzas municipales"

Respecto al aprovechamiento de bienes comunales, se prevé su arreglo por medio de acuerdos, los cuales han de ser enviados al Jefe Político, el cual los puede anular en el plazo de un mes, si ello no se puede el acuerdo es ejecutorio.

Ninguno de los dos proyectos llegaría a superar la fase de discusión a lo largo de las legislaturas de 1837-38 y 1839 terminándose esta última sin que la Comisión elaborase el dictamen.

En la siguiente legislatura, el ministro del ramo Collantes Calderón presentó el 21 de marzo de 1840, dos proyectos sobre organización y atribuciones de las Diputaciones y los Ayuntamientos. Al pretender plantear la reforma por medio de una autorización de las Cortes, al igual que en 1835, y fracasar el intento, el Gobierno retiró el primer proyecto y solo el segundo referido a Ayuntamientos se tramitaría parlamentariamente y sería aprobado.

La ley orgánica de atribuciones de los Ayuntamientos, causó la llegada de Espartero al gobierno y la posterior abdicación de la reina Maria Cristina. Tuvo que ser derogada por Decreto de la regencia de 13 de octubre de 1840 y volvió a ser puesta en vigor con algunas modificaciones por Real Decreto de 30 de diciembre de 1843.

La ley, siguiendo la pauta iniciada en 1835 y continuada en el periodo moderado, se encontrará marcada por un espíritu centralista e intervencionista casi total, por lo que dirá Martín Retortillo:

"Esta ley municipal es justamente la opuesta a la de 1.823, si la Instrucción de 1823 sería el para-

¹⁸ EMBID, A. Ordenanzas....op. cit.,pág. 108

digma de las soluciones descentralizadoras, la ley de ayuntamientos de 1840, representaría precisamente el papel contrario".¹⁹

Como en el proyecto de 1837, los ayuntamientos y los alcaldes tienen un respectivo capítulo de atribuciones. Entre los primeros, el arreglo por medio de acuerdos de los propios, arbitrios, disfrute de pastos, aguas, aprovechamientos comunes, etc. También deberían deliberar conforme a las leyes y reglamentos: "Sobre la formación de las Ordenanzas municipales, en que se comprenden la policía urbana y rural". Requisito indispensable era la aprobación del Jefe Político.

Los alcaldes también tenían a su cargo "como administradores del pueblo... bajo la vigilancia de la administración superior....", el cuidar de la policía urbana y rural conforme a las normas superiores y a las ordenanzas municipales.

Cada vez las competencias municipales se ven más restringidas y ahogados sus posibles intentos de autonomía.

Ello se consagrará definitivamente tras la llegada de los moderados al poder, con la elaboración de la Constitución de 1845 y la promulgación de la Ley de Organización y atribuciones de los Ayuntamientos de 8 de enero de 1845, antes de aprobarse la Constitución del mismo año, y habiéndose recurrido al procedimiento de las autorizaciones legislativas para poner en vigor un texto aún más restrictivo que los anteriores. En opinión de Posada esta ley, como su igual dedicada a las diputaciones, expresaba:

"... el criterio centralizador, de dependencia jerárquica y desconfianza, más puro...."²⁰

Desde el nombramiento real de los Alcaldes en las cabezas de partido superiores a 2.000 vecinos y en las capitales de provincia, hasta el nombramiento de un Alcalde Corregidor donde el rey estimase oportuno, pasando por un sistema electoral censitario, medidas cautelares, suspensiones, intervención del Jefe Político en todas las actividades, etc. configuraban el panorama local que denuncia Posada y que sienta las bases de caciquismo y de la crisis municipal hasta nuestros días.

Como en el texto de 1840, y en los mismos términos, el alcalde tenía la atribución de cuidar de las Ordenanzas municipales. Las atribuciones de los Ayuntamientos eran análogas a las ciudades, tanto para los bienes, como para las Ordenanzas, para todo lo cual se determina tajantemente que:

"los acuerdos sobre cualquiera de estos puntos se comunicarán al Jefe político, sin cuya aprobación, ó la del Gobierno en su caso, no podrán llevarse a efecto".

¹⁹ V: MARTIN RETORTILLO, S. También en : PAREJO ALFONSO, L. Las Autonomías...op.cit. págs. 62 y 63.

²⁰ V: POSADA, A. Evolución...ap. cit. pág. 157

En 1853 se produjo un primer intento de recopilación de Ordenanzas Municipales, a través de la circular de 11 de mayo transmitida por los gobernadores a los Ayuntamientos "pidiéndoles noticia escrupulosa de los Ordenamientos, cuadernos de Cortes y Cartas Pueblas", al objeto de colaborar en el intento de la real academia de la Historia de preparar una colección metódica de tales documentos, en las que se incluían fueros provinciales y municipales.

Al parecer la petición no tuvo éxito y se reiteró en 22 de febrero de 1.855, consiguiéndose algún resultado positivo, pero que no nos consta su detalle. Posteriormente se reprodujo la demanda por una Real Orden de Gobernación de 16 de Diciembre de 1856, con el propósito de una mayor difusión de la petición, a través de los gobernadores, haciéndola llegar a los ayuntamientos, archivos provinciales y otras instituciones. En esta Real Orden, se consigna igualmente la razón de que la Academia dé la Historia de fin a su obra.

El gobierno, presidido por Espartero, que se formó en 1.854, tras la Vicalvarada, volvió a poner en vigor la ley de 3 de febrero de 1.823, y tras un periodo de dos años, se promulgó una nueva ley municipal, a la que podemos considerar, en su estructura, como un antecedente de la legislación local posterior a la caída de Isabel II y a la Revolución de 1.868²¹. Representando sin duda un aligeramiento de las presiones centralistas y cercenadoras de la autonomía municipal.

En la ley se define a los Ayuntamientos como corporaciones económico-administrativas, prohibiendo expresamente las funciones o actos políticos, y entre sus atribuciones constan como inmediatamente ejecutivas los acuerdos del Ayuntamiento referentes a.

"Los reglamentos y disposiciones para la ejecución de las ordenanzas de policía urbana y rural, en las que no podrán variar las penas que el Código penal establece para los casos que en el mismo estén previstas..." (Art. 126º 3º)

Igualmente se integran en diversos apartados del mismo artículo 126, los pósitos, las fincas de propios, hasta que en virtud de la ley desamortizadora se enajenasen, arbitrios, rentas y caudales, conservación y mejora de las fincas de común aprovechamiento, caminos, veredas, etc.

Para todos estos apartados no era preciso la aprobación de ninguna autoridad superior. Pero sin embargo este requisito sí era preceptivo por doble partida: Diputación Provincial y Gobernador civil, para la formación y reforma de las Ordenanzas municipales y rurales. Ante la posible decisión negativa de las autoridades superiores citadas, era obligatoria su remisión al Ministerio de la Gobernación, para que éste lo resolviera definitivamente tras ser oído el Consejo de Estado (Art. 128. 6º).

Respecto al Alcalde, le correspondía como jefe de la administración municipal: "Publicar, ejecutar y hacer cumplir los acuerdos del Ayuntamiento...", así como:

²¹ V: MARTIN MATEO, R. y ORDUÑA REBOLLO, E. La perspectiva.... op. cit. p. 36

"Dirigir todo lo relativo a la policia urbana y rural, dictando al efecto los bandos y disposiciones que tuviese por convenientes, conforme a las ordenanzas y resoluciones del Ayuntamiento en la materia" (Art. 153, 5º)

Pocos meses después, el 16 de Octubre de 1856, se declaró sin valor ni efecto esta ley municipal, restableciendo la de Organización y atribuciones de los Ayuntamientos de 1845. Tras esto, aquellas caducas y reaccionarias leyes volvieron a ser las normas que regularán la vida local española²²

Al producirse la caída de Isabel II, los hombres de la revolución estaban inspirados en principios descentralizadores y renovadores, por tanto el legislador recogió aquellas corrientes, vertiéndolas en la Constitución del 69 y para lo que a nuestro estudio interesa en la Ley municipal de 28 de agosto de 1870. La abdicación de Amadeo de Saboya y el advenimiento de la República, con las convulsiones políticas y sociales que representaba, hicieron que esta ley municipal careciese de la necesaria aplicación efectiva y de su consolidación, lo que nos permitiría hacer juicios más concretos sobre el particular²³.

Pero el hecho es que, en el artículo 67 que determinaba las competencias exclusivas de los Ayuntamientos, figuraban:

"1º Establecimiento y creación de servicios municipales, referentes al arreglo y ornato de la vía pública, comodidad e higiene del vecindario, fomento de sus intereses materiales y morales, y seguridad de las personas y propiedades, a saber:

I. Apertura y alineación de calles y plazas y de toda clase de vías de comunicación.

II. Empedrado, alumbrado y alcantarillado.

III. Surtido de aguas.

IV. Paseos y arbolados.

V. Establecimientos balnearios, lavaderos, casas de mercado y matadero.

VI. Ferias y mercados.

VII. Instituciones de beneficencia e instrucción y servicios sanitarios.

²² V: MARTIN MATEO, R. y ORDUÑA REBOLLO, E. *Perspectivas...* ap. cit. pág. 36

²³ V: MARTIN RETORTILLO, S. *Descentralización...* ap. cit. p. 136 y

VIII. Edificios municipales y en general todo género de obras públicas necesarias para el cumplimiento de los servicios.

IX. Policía urbana y rural, o sea, cuanto tenga relación con el buen orden y vigilancia de los servicios municipales establecidos; cuidado de la vía pública en general y limpieza, higiene y salubridad del pueblo.”

Y asimismo, entre las atribuciones de los Ayuntamientos, previstas en el siguiente artículo 68 del citado texto legal, se encontraba la 1ª que decía: "Formación de las Ordenanzas de policía urbana y rural".

Según Embid, se reconoce en esta ley municipal a las Ordenanzas como: "Medio auxiliar de cumplimiento de unos servicios, racionalización del futuro actual municipal"²⁴

Una vez redactadas las Ordenanzas Municipales por los Ayuntamientos, no eran ejecutivas hasta que no se procediese a su aprobación por el Gobernador civil, de acuerdo con la comisión provincial²⁵. Con lo que indudablemente vemos una manifestación de intervencionismo centralista, pero en el mismo artículo se preveía que:

"en caso de discordia si el Ayuntamiento insiste en su acuerdo, la aprobación en los puntos a que aquella se refiere corresponde al Gobierno previa consulta al Consejo de Estado"

III. LAS ORDENANZAS MUNICIPALES Y LA LEY DE 1877

La Restauración Canovista y la ley municipal de 1877 marcaron la pauta de la que surgen las Ordenanzas Municipales objeto de nuestro estudio. Si bien es cierto que esta normativa municipal perduró hasta el año 1924, no por ello es menos cierto que en tal periodo experimentarían numerosos intentos de reforma que no se plasmarían en nada firme²⁶, con lo que en definitiva se desilusionaría al cuerpo social, pero lo más grave es que a partir de aquí se institucionalizaron las prácticas caciquiles en la administración municipal española, lacra que se arrastrará durante muchos años sin solución de continuidad, pese a los honrados intentos de los reformistas y sobre todo de D. Antonio Maura, que pretendían un saneamiento y un adecentamiento de la vida municipal española, objetivo en el que fracasarían estrellándose contra el cúmulo de intereses políticos, sociales y económicos de los

²⁴ EMBID IRUJO, Antonio. Op. cit. pág. 157

²⁵ Art. 71 de la Ley Municipal de 1870

²⁶ Hasta 22 intentos de reforma hemos contabilizado para todo el periodo

grupos de presión y caciques surgidos de la Restauración ²⁷

Pero además, no olvidemos que los políticos de la Restauración aportaban a su obra legislativa una mentalidad de poner orden en todo lo hecho por la revolución, revisándolo y reduciéndolo a límites y marcos evidentemente más reaccionarios. Apuntamos en tal sentido el significativo preámbulo de la ley Provincial de la isla de Puerto Rico, de 24 de mayo de 1878, dictado en un momento que las demandas de formas de autogobierno eran imparables, y un tratamiento inadecuado de las mismas podría en pocos años, desembocar en una catástrofe. Con estos planteamientos, en el citado preámbulo, entre otras cosas se dice: "La organización municipal que, reducida a muy estrechos límites, regía en la Isla de Puerto Rico desde 1846, se intentó reemplazar en 1870 con el régimen provincial y municipal que las Cortes Constituyentes habían decretado para la Península. Pero tan trascendental como no bastante meditada reforma ha demostrado una vez más la ineficacia de toda medida legislativa que no esté en armonía con las necesidades y condiciones del país para que se dicta. Basada en un exagerado espíritu descentralizador, sin precedente en los hábitos y costumbres de aquellos pueblos y en pugna con los principios de gobierno a ellos aplicables, la Autoridad superior de la Isla, al recibir los decretos de 27 de agosto del expresado año de 1870, que contenían la mencionada reforma, se vió obligada a suspender la publicidad del más importante de ellos, el relativo a la Ley municipal"²⁸.

Como es sabido, con el cambio de régimen y la nueva ley municipal, las mermas de autonomía se manifestaron; "restringiendo el sufragio, modificando el nombramiento de los alcaldes, dando al gobierno una eficaz intervención en materia de presupuestos y cuentas, reformando, en una palabra, aquellas prescripciones que hacían imposible el ejercicio del poder tutelar del Estado y la inspección superior de los actos de los ayuntamientos"²⁹.

La tutela del Estado era constante, como podemos ver al tratar de las competencias municipales y de las Ordenanzas, así el artículo 72, de la referida ley municipal determinaba las atribuciones de los ayuntamientos, que no difieren mucho, sobre el papel, de las previstas en la ley de 1870 pero no olvidemos que el artículo anterior definía a los ayuntamientos como Corporaciones económico-administrativas y que únicamente podían ejercer aquellas funciones que por ley les eran encomendadas; lo que suponía que las competencias municipales habían de ser objeto de amplias y diversas interpretaciones. Igualmente el artículo 76 determinaba que para el cumplimiento de las obligaciones de los ayuntamientos, tenían éstos la atribución de formar las Ordenanzas municipales de policía urbana y rural, pero en general, tanto ésta como las demás competencias atribuidas a

²⁷ V: Descentralización Op.Cit. vol. I. pág. 186 y sgts.

²⁸ V: MARTIN RETORTILLO, S. COSCULLUELA, L. y ORDUÑA, E. Autonomías regionales en España. Traspaso de funciones y servicios. Madrid.IEAL. 1978.págs. 92-93

²⁹ V: ABELLA. Tratado de Dcho. Administrativo español. Madrid 1885 pág. 479.

los ayuntamientos estaban sometidas al correspondiente sistema de tutela ³⁰.

En otro orden, la ley municipal determinaba y fijaba el carácter obligatorio de las Ordenanzas municipales, facultando a los ayuntamientos para formular las sanciones correspondientes dentro de los límites señalados en el artículo 77 y, a su vez, eran limitadas por el artículo 625 del Código penal.

Veamos seguidamente otros condicionamientos a la forma y contenido de las Ordenanzas municipales, siguiendo la relación de Adolfo G. Posada:

”1º. Deben ser materia de acuerdo del Ayuntamiento

2º.- Han de contraerse al régimen del respectivo término municipal; así por un Real Decreto resolviendo una competencia de 4 de septiembre de 1901, se decidió que las Ordenanzas municipales de una población no pueden referirse a las relaciones de los vecinos de aquélla con los de otro término municipal;

3º.- Para ser ejecutivas las Ordenanzas han de ser aprobadas por el gobernador de acuerdo con la Diputación provincial respectiva, que en este caso ”no podrá nunca sustituirse, ni aun a título de urgencia, por la Comisión provincial”, según dispone el párrafo 2º del art. 18 del Real Decreto de 15 de noviembre de 1.909;

4º.- Que corresponde al Gobierno, previa consulta al Consejo de Estado, decidir en definitiva en los casos de discordia entre el gobernador y el Ayuntamiento si éste insistiere sobre lo acordado en las Ordenanzas. En cuanto al fondo, la ley subordina el contenido regulador o dispositivo de las Ordenanzas municipales a las leyes generales del país. ³¹

IV. LAS ORDENANZAS MUNICIPALES RECOGIDAS EN 1908 POR ORDEN DE LA CIERVA

La característica de la Ley Municipal de 1877, como hemos visto, fue su excesivo matiz centralista y en la que se habían incorporado también influencias foráneas a las que un grupo de prestigiosos juristas, entre ellos, Santa María de Paredes y fundamentalmente Joaquín Costa, tratarían de contrarrestar oponiendo a esos aspectos restrictivos de la Ley Municipal, los principios inspiradores de la más pura tradición española, en las que las libertades y la autonomía municipal eran la base de su actuación.

Los estudios de Costa sobre el derecho consuetudinario lo mismo en los órdenes civiles que en los administrativos, tuvieron una importancia fundamental que influiría decisivamente en el posterior desarrollo de los trabajos de investigación de una generación de especialistas en Historia del Derecho y de las Instituciones, como fueron D. Laureano Díez Canseco, Urueña, Bonilla San Martín y, fundamentalmente, Sánchez Albornoz. Años después y a través del Centro de Es-

³⁰ V: MARTIN RETORTILLO, S. Descentralización. Op. cit. Vol. I. págs. 199 y sgts.

³¹ V: POSADA, Adolfo. Ordenanzas municipales. Barcelona. Enciclopedia Jurídica. Seix. 1916.

tudios Históricos, se plasmaría en importantes investigaciones que analizarían perfectamente la historia municipal en la Edad Media, estudiándose los fueros y todas las instituciones concejiles españolas.

Paralelamente, en el ámbito de los intentos de reforma de la Ley Municipal del 77, nos encontramos con el proyecto de D. Antonio Maura, según hemos indicado anteriormente, el propósito más serio de resolver la situación municipal, que fue presentada a debate en la legislatura de 1.907.

En el curso de aquellas discusiones, concretamente el 14 de marzo de 1908, siendo Ministro de la Gobernación don Juan de la Cierva, se publicó una Real Orden disponiendo que los pueblos enviasen a los respectivos Gobiernos civiles antes del día 15 de abril siguiente, dos ejemplares de sus Ordenanzas Municipales.

En el texto de la disposición se reconoce que las Ordenanzas Municipales responden a satisfacer la necesidad de regular variadas cuestiones que afectan directamente a la vida local y que son reflejo de la atención dedicada al buen orden y régimen de los servicios municipales, mejora de las poblaciones, cuidado de la vía pública, limpieza, higiene y comodidad de los habitantes del término municipal. Como representan un Cuerpo de doctrina y de disposiciones de índole especial, sino de un valor inapreciable para cotejar y comparar las de diversos territorios entre sí, amén del gran interés que supone la reunión de estos Códigos locales que con el transcurso de los tiempos han acumulado sus experiencias.

No hemos encontrado antecedentes de ningún tipo que nos permitan justificar la razón de esta decisión tan importante, que suponía el reunir todo un "Corpus" en un lugar determinado. El propio Don Juan de la Cierva, en sus Memorias, sólo dedica un párrafo a darnos la noticia, y tampoco los autores de la época, así como los que han recogido posteriormente el hecho, dan más luz sobre el tema ³².

El hecho de estar encuadrado en un momento en que se está discutiendo un proyecto de ley de tamaña importancia como el de Maura de 1907, nos obliga a pensar con toda la lógica de los acontecimientos, que el propósito que guiaba a la recogida de ordenanzas, además de las puramente documentales, era el de reunir un material valiosísimo que sirviera como fuente de estudios para posteriores decisiones que hubiesen de tomarse en estas materias. Así se desprende de que en el párrafo citado textualmente afirmase...."y nombré una comisión para clasificarlos y hacer un estudio científico de tal derecho". Esta comisión, según Cirilo M. Retortillo, la presidió D. Pedro Sangro ³³.

Los datos que tenemos sobre el éxito de la operación de recogida de las ordenanzas municipales, son ciertamente significativos. En 1.908, de los 9. 266 municipios que había en España 5. 210 no tenían ordenanza, 75 no las habían remitido, las enviaron 3. 981, de las cuales se consideraban en parcial desuso 97 y en desuso

³² CIERVA Y PEÑAFIEL, Juan de la . Notas de mi vida. Madrid. 2ª edición 1955 p. 111

³³ V: MARTIN RETORTILLO, C. Contenido jurídico-social de las Ordenanzas Municipales de fines del pasado siglo. Importancia de las mismas en los Municipios rurales. Madrid. REAS nº 12. 1955. Nota de la pág. 60. La comisión estaba formada por los señores Sangro, Rivera, Azaña y Lázaro Junquera.

total 71. Realizado el inventario correspondiente, se habían recibido entre ordenanzas municipales y bandos 4.023 documentos ³⁴.

El porcentaje inferior al cincuenta por ciento era un dato preocupante, que se agravó al detectar que en alguna provincia, las ordenanzas se hicieron prácticamente en serie, para todos los municipios, en el despacho de algún abogado de la capital ³⁵.

Estos documentos fueron depositados en el Instituto de Reformas Sociales, del que a la sazón era Presidente D. Gumersindo de Azcárate, y aparte de la comisión de estudios presidida por Don Pedro Sangro, que por razones de los cambios políticos no pudo concluir su estudio de sistematización, trabajaron posteriormente en estas ordenanzas D. Luis Redonet y López Doriga, que haría referencia a ellas en el prólogo de su volumen primero en la obra "Policia rural en España". Posteriormente, Martín Jara realizó alguna investigación por encargo de la Junta de Ampliación de Estudios ³⁶.

Naturalmente, D. Adolfo Posada, dada su vinculación al tema y su personalidad dentro del Instituto de Reformas Sociales, no fue ajeno al mismo, consultando y manejando esta documentación. Años después, en el 1942 y 1955, respectivamente, Don Cirilo Martín Retortillo publicaría sendos trabajos, donde se analizan algunos aspectos de las mismas, fundamentalmente los de tipo social y su influencia en el Derecho Social ³⁷.

Estas ordenanzas, al crearse el Ministerio de Trabajo, que aglutinó al Instituto de Reforma Social, fueron incorporadas como base de la Biblioteca de dicho Departamento, con lo que, en realidad, y salvo para una minoría muy reducida de especialistas, se perdió completamente el hilo de aquellos documentos, puesto que en esta nueva época, excepto el último de los autores citados, y el Sr. Martín Granizo, pocos han conocido este fondo documental en sus dos dependencias de Amador de los Rios, 7 y Agustín de Bethancourt, 5.

En la década de los 60, el profesor Alejandro Nieto tuvo acceso a las Ordenanzas con motivo de algunos trabajos en su importante estudio sobre Bienes Comunales ³⁸. En los últimos años, conocedores de la existencia de este Fondo Documental, nos hemos propuesto, primero, hacer una copia de todas las Ordenanzas municipales existentes actualmente en la Biblioteca del ministerio de Trabajo, y depositarlas en la Biblioteca del Instituto Nacional de administración Pública y segundo, realizar una serie de estudios de sistematización, e incluso de publicación de algunas de las series o de algunos de los aspectos más interesantes de estos

³⁴ V: REDONET Y LOPEZ DORIGA, Luis. Policia Rural en España. Madrid. 1916. Vol. I págs. 7 y sgts.

³⁵ Idem. pág. 12 cita expresamente Logroño. Trataremos en breve de hacer un estudio en detalle; comprando los textos para confirmar lo indicado.

³⁶ V: POSADA, Adolfo G. Ordenanzas Municipales. op. cit. en la nota 5 de la pág. 28

³⁷ MARTIN-RETORTILLO, C. Las Ordenanzas municipales como fuente de Derecho civil. Madrid. R. D. P. n^o XXVI 1942 págs. 778-782, así como la citada en la nota n^o 19

³⁸ NIETO, Alejandro. Bienes Comunales. Madrid. Editorial Revista de Derecho Privado. 1964.

documentos ³⁹.

El número de ordenanzas que ha llegado a nuestros días con su distribución por provincias y pueblos es el siguiente:

La Coruña	18 pueblos	Guadalajara	108 pueblos
Lugo	28 "	Navarra	157 "
Zamora	7 "	Zaragoza	112 "
Salamanca	123 "	Huesca	34 "
Cáceres	105 "	Teruel	136 "
Oviedo	38 "	Lérida	1 "
Badajoz	70 "	Gerona	40 "
Valladolid	67 "	Tarragona	73 "
Palencia	135 "	Valencia	100 "
Santander	5 "	Murcia	20 "
Burgos	28 "	Baleares	25 "
Logroño	97 "	Granada	49 "
Segovia	95 "	Huelva	25 "
Avila	39 "	Jaén	1 "
Soria	82 "	Málaga	48 "
Toledo	25 "	Cádiz	18 "
Ciudad Real	30 "	Canarias	5 "
Cuenca	49 "	-----	

Como apéndice incorporamos a este trabajo la relación de Ordenanzas Municipales de la Provincia de Valladolid, con expresión de su fecha de aprobación. Pensamos en la importancia que tendrá su futuro trabajo sobre los aspectos comparados histórico-jurídico de las ordenanzas municipales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y que prometemos realizar.

PROVINCIA DE VALLADOLID

ALDEA DE SAN MIGUEL	8 agosto 1886
AGUASAL	15 marzo 1894
AGUILAR DE CAMPOS	16 mayo 1906
ALMENARA	8 mayo 1906

³⁹ En el curso de la impresión de este trabajo han aparecido dos importantes trabajos del profesor PEREZ BUSTAMANTE, Rogelio. Ordenanzas municipales de la provincia de Palencia-época Constitucional. (En: Actas del I Congreso de Historia de Palencia). Palencia. Diputación Provincial. 1987. Vol. III. págs. 179-217. y Ordenanzas de los Ayuntamientos de Palencia. Epoca Consitucional por...y Faustino Narganés Quijano. Conun pról. de Jesús Mañueco y una preesntación de Alejandro Nieto. Palencia. Diputación Provincial. 1987. 3 vols.

ARROYO	6 agosto 1886
BECILLA DE VALDERABUEY	4 febrero 1887
BENAFARCES	19 mayo 1891
BERCERO	20 junio 1904
BOCIGAS	14 marzo 1906
CAMPORREDONDO	23 septiembre 1905
CASASOLA DE ARION	21 junio 1883
CASTRILLO TEJERIEGOS	30 noviembre 1893
CASTRONUEVO DE ESGUEVA	2 septiembre 1886
CASTROPONCE	1 agosto 1866
CEINOS DE CAMPOS	10 julio 1881
CORCOS	7 julio 1883
CUENCA DE CAMPOS	26 septiembre 1886
ENCINAS DE ESGUEVA	4 agosto 1889
ESGUEVILLAS	29 septiembre 1899
FOMBELLIDA	24 julio 1886
FRESNO EL VIEJO	7 mayor 1890
FUENTE OLMEDO	4 septiembre 1899
GERIA	23 julio 1886
HERRIN DE CAMPOS	28 abril 1874
MANZANILLO	8 agosto 1866
MATAPOZUELOS	19 julio 1886
MONTEALEGRE	18 agosto 1887
MORAL DE LA PAZ	7 mayo 1904
MOTA DEL MARQUES	6 marzo 1882
NAVA DEL REY	7 julio 1892
PEDRAJA DE PORTILLO, LA	25 junio 1886
PEDRAJAS DE SAN ESTEBAN	12 marzo 1872
PALAZUELO DE VEDIJA	5 octubre 1886
PEDROSA DEL REY	1 abril 1886
PEÑAFLOR	30 abril 1874
PORTILLO	25 jullio 1896
ZARATAN	12 julio 1896
POZAL DE GALLINAS	11 agosto 1879
POZALDEZ	8 abril 1888
PURAS	28 junio 1906
QUINTANILLA DE ABAJO	11 julio 1886
QUINTANILLA DE ARRIBA	29 septiembre 1886
QUINTANILLA DE TRIGUEROS	17 febrero 1878
RABANO	10 agosto 1886
ROALES	25 julio 1886
RODILANA	20 septiembre 1891
RUEDA	18 febrero 18726
RUBI DE BRACAMONTE	26 octubre 190

SAN PEDRO DE LATARCE	27 mayo 1877
SAN ROMAN DE HORNIJA	7 marzo 1894
SAN VICENTE DEL PALACIO	8 junio 1880
SARDON DE DUERO	1 agosto 1886
SIMANCAS	16 agosto 1886
TIEDRA	17 mayo 1893
TORRE DE ESGUEVA	28 marzo 1886
TORRE DE PEÑAFIEL	13 abril 1908
TORRECILLA DE LA ORDEN	20 diciembre 1874
VALDENERO	1 enero 1892
VILLABAÑEZ	6 abril 1908
VILLARDEFRADES	13 abril 1908
VILLANUEVA DE LOS INFANTES	18 julio 1886
VILLALBA DEL ALCOR	29 agosto 1888
VILLALBARRAL	11 abril 1880
VILLANUBLA	7 agosto 1886
VILLANUEVA DE LA CONDESA	4 julio 1891
VILLANUEVA DE DUERO	9 noviembre 1894
VILLAVELID	30 marzo 1880
ZARATAN	12 julio 1896