

# LA POTESTAD DE ORDENANZA EN LOS CONCEJOS CASTELLANOS

---

(CONTINUACION).

2. ESTRUCTURA DE LAS ORDENANZAS: Codificaciones. Compilaciones.
3. PROCEDIMIENTO DE ELABORACION:
  - a) Comisiones redactoras
  - b) Informes
  - c) Discusión por el Concejo o Regimiento
  - d) Aprobación o confirmación
4. PUBLICACION Y VIGENCIA.

## *2. Estructura de las Ordenanzas.*

No será quizá substancial el análisis formal o externo de los textos en que cristalizaron las manifestaciones de la potestad de Ordenanza de los Concejos, pero sí conveniente para alcanzar una visión de conjunto.

De los numerosos textos examinados, la primera conclusión general es que todos ellos obedecen al principio de reflejar todo el proceso de elaboración, describiéndolo en ocasiones minuciosamente, desde que se inician los primeros trámites hasta su publicación e impresión en su caso. Constituyen un expediente que recoge todos los detalles de los distintos momentos o trámites y todas las incidencias habidas, así las Ordenanzas de la Comunidad de Coca nos dan cuenta de que en su aprobación se originó un laborioso pleito que se prolongó por varios años.

En la estructura de las Ordenanzas antes de las Recopilaciones poco hay que destacar. A ellas se une, como encabezamiento o preámbulo, el acta de la sesión en que se aprobaron, acta que generalmente revela una concurrencia numerosa de Regidores y Sexmeros en su caso y de los demás oficiales. A continuación sigue el texto íntegro de las Ordenanzas sin ordenar en libros, capítulos o artículos o en cualquier otra forma. Finalmente una tercera parte en la que queda constancia en la forma en que se ha dado cumplimiento a la publicación.

Ya en la Edad Moderna y en las Codificaciones y Compilaciones todavía se mantienen el principio de unidad de expediente, pero al ser el

procedimiento de aprobación más complejo y los textos más extensos en materias y articulado, se observa en ellos unos criterios o intentos de sistematización. La sistemática de los textos obedece a unos criterios ordenadores no uniformes, ni en la clasificación de materias, ni en el esquema de desarrollo del articulado. Todas ellas, por supuesto, redactadas en castellano antiguo y de una verbosidad, reiteración y extensión en cada precepto que hace difícil su lectura y comprensión. Destaca por regla general la extensión de los textos.

Codificaciones. A título de ejemplo, fácilmente generalizable, la estructura de las Ordenanzas de Valladolid de 1549 constan: a) Un preámbulo (Introducción, Exposición de motivos y Petición) que contiene todo el proceso de elaboración más o menos complejo hasta la aprobación del texto por el Concejo (referencia a autorización previa, comisiones, informes, etc.); b) Texto u Ordenanzas propiamente dichas: consta, en el caso de Valladolid, de 62 Ordenanzas de gran extensión; generalmente cada Ordenanza se desarrolla en capítulos, a modo de lo que hoy propiamente serían artículos, numerados al margen y en él un resumen del precepto; c) Finalmente recoge la aprobación o confirmación y la diligencia y forma en que se pregonaron; d) Por último, incluye un Índice o Tabla que en algunos casos suele ir al principio.

Las Ordenanzas, que la Comunidad de Cuéllar codifica en 1546, obedecen a un mismo esquema, pero con variantes en cuanto a las cuatro partes antes descritas que están más definidas (en el apartado final se incluye íntegra la Carta de aprobación por el Duque y la Diligencia de la publicación). Se halla el texto dividido en dos partes: I, Ordenanzas propiamente dichas; II, Ordenanzas de Entregadores y Ejecutores. Contiene el texto Ordenanzas sobre 15 materias distintas, sucesivamente incluidas sin numeración, pero con títulos destacados y articuladas sucesivamente desde el principio en 316 Leyes las Ordenanzas propiamente dichas, y en 47 las de los Entregadores. Por último, lejos de incluir el Índice o Tabla en su final, como es la regla en los textos que hemos examinado, lo hace en su principio.

En un período ya más avanzado, las Ordenanzas de Badajoz, aprobadas por Carlos III en 1767, obedecen a análogos esquemas (introducción con exposición de motivos y descripción del proceso de elaboración, Texto, Conclusión con diligencia de publicación e Índice o Tabla), únicamente varía la sistematización de texto dividido en 41 Títulos, y éstos a su vez en Capítulos no articulados, por lo que aquellos, los Capítulos, hacen las

veces de éstos. Cada Título hace referencia a una materia y al igual que las de Cuéllar son de una gran extensión (85 folios impresos frente a 88 las de Cuéllar, impresas en castellano antiguo en Valladolid en 1547).

Este esquema general, como hemos visto en los diversos y bastante numerosos textos u Ordenanzas examinadas, se prolongará y reflejará, como más adelante veremos, en las que, en el régimen constitucional y en la vigencia de las distintas leyes de Régimen Local, elaboran los Ayuntamientos cuando menos hasta el Estatuto de 1924.

Compilaciones. Incluimos en este concepto las manifestaciones de la potestad de Ordenanza consistentes en una mera labor de simplificación, sistematización y recogida en un texto único de las Ordenanzas vigentes, sin pretensiones modificadoras, de reforma o de eliminación, cual es el caso de las de Salamanca de 1619. Su estructura es, por supuesto, muy simple: a) Introducción que recoge el encargo, presentación y conclusión del texto, así como diligencia de su aprobación; b) Texto propiamente dicho, dividido, en el caso de Salamanca, en VII Libros y cada Libro en capítulos. No están articuladas, sino numerados sus puntos, y c) Tabla o Índice.

No es Salamanca el único texto de esta naturaleza que conocemos; el Concejo de Madrid aprobó en 1487 (sesión de 28 de septiembre) un texto de esta naturaleza y quizá análoga significación tenga el denominado Libro Verde de Segovia que también estudiaremos.

3. *Procedimiento de elaboración.* La sumisión a un procedimiento de la potestad de Ordenanza constituye una limitación y en tal sentido la hemos examinado, pero al propio tiempo constituye una garantía de acierto y respeto a la oportunidad y a la legalidad. La existencia de un procedimiento es la regla a partir del Regimiento, ello no quiere decir que con anterioridad no fuera necesaria la cumplimentación de determinados trámites, pero sí que estos eran muy simples.

Estos procedimientos, tanto en los realengos como en los señoríos, serán cada vez más complejos y largos, no sólo por garantía de acierto, sino como instrumento de intervención y control.

La duración del procedimiento, sobre todo en lo referente a la elaboración de Ordenanzas en los realengos, es realmente importante y mucho más si en su tramitación surgen pleitos o discrepancias, cual es el caso de las Ordenanzas de la Comunidad de Coca, donde llegaron a transcurrir más de treinta años desde la aprobación por el Concejo a la confirmación

por el Rey una vez resuelto el pleito (38). Aún en condiciones normales, resulta destacable la diferencia de tiempo entre la fase municipal (en las Ordenanzas de Badajoz de 1767 dura siete meses) y la fase de confirmación por el Consejo Real, que en el caso citado, llega a durar cinco años.

En los municipios de señorío, casi puede afirmarse es más corta la fase de confirmación por el señor que la fase municipal y en su conjunto, ambas fases son relativamente breves. A título de ejemplo, desde que el Concejo de Cuéllar envía al Duque de Alburquerque la petición de aprobación y el texto de las Ordenanzas, hasta que éste firma la confirmación, transcurren sólo 20 días. Aunque los términos de la comparación pudieran ser extremos, es incuestionable la mayor brevedad en los municipios señoriales.

¿Quién y por qué se iniciaba el procedimiento? Las causas ya las hemos examinado, la inexistencia, la inadecuación de las vigentes, la constante producción normativa del Concejo que origina confusión y contradicciones. Quien se encuentra en condiciones de valorar éstas y otras causas y quien las sufre es generalmente el Concejo, de ahí que, sin temor a equivocarnos, pueda afirmarse que en el 90 por 100 de los casos es él quien pone en marcha el proceso de formación o reforma. No faltaron casos en los que, ante la dejadez e inoperancia municipal, fuera el Rey o el señor o sus Delegados quienes lo instaran, e incluso dictarán, en virtud de su originaria potestad, Ordenanzas; aunque referido a un municipio catalán (Fatarella), cabe citar cómo el señor dicta e impone Ordenanzas, aún en contra y con la oposición activa del municipio (39).

La iniciación estaba pues condicionada a la conveniencia y oportunidad de hacerlas; esta, en un principio, la valoraba por sí y ante sí el Concejo. A partir de la intervención real en la vida municipal el tema deja de ser cuestión exclusivamente municipal. El papel de los Corregidores fue fundamental, pues su intervención se refería, no sólo a su observancia, sino a su reforma. D. Carlos y D.<sup>a</sup> Juana, en Toledo, en 1559, responden a una petición referente a las Ordenanzas de los Concejos: «primero vean si conviene y reciban información de las partes a quien tocare si son útiles, necesarias y convenientes...» (40) y en el Capítulo

(38) El texto de las Ordenanzas refleja el pleito habido.

(39) Font y Rius. Ordenanzas en municipios rurales catalanes A. H. D. E., núm. 31, págs. 369-384.

(40) Tomo I, Libro VI Ley 8 de la Nueva Recopilación recogida en la Novísima.

para Corregidores, que D. Fernando y D.<sup>a</sup> Isabel dictan en Sevilla el 9 de junio de 1500, se contiene que los corregidores «vean las Ordenanzas... y si vieren que algunas deben deshacerse o enmendar las harán de nuevo de acuerdo con el Regimiento...» (41). No obstante esta conveniencia no puede ser exclusivamente valorada por el Corregidor, sino también por el municipio, por lo que aquél sin éste no puede poner en marcha el procedimiento, ni valorar la conveniencia. Ante el supuesto de disparidad, sobre la «reforma o hacimiento de Ordenanzas, entre Corregidor y Regidores ha de resolverse como al respecto digan las Ordenanzas de la ciudad y si no consultar al Rey» (42), en opinión de Castillo de Bobadilla. En el caso de las Ordenanzas de Béjar se abre un período de consulta a todos los estamentos y a todos los vecinos de la Villa y Tierra (43).

Lo cierto es que, en todos los textos de Ordenanzas que hemos examinado y en sus preámbulos, introducciones o exposiciones de motivos, se justifica por extenso la conveniencia de hacerlas o modificarlas. El que tiene la iniciativa e incoa el procedimiento ha de justificar la conveniencia de hacer o modificar, ya sea el Concejo por propia iniciativa, ya sea por mutuo acuerdo entre Corregidor y Regidores, ya por consenso entre el señor y el Concejo ya por iniciativa del propio Señor de la villa o ciudad (44). Sacristán Martínez parece atribuir la iniciativa sólo al Corregidor (45) en una época muy avanzada.

Ello nos lleva a afirmar que el acto condicionante y previo requisito para poner en marcha la nueva formación o reforma es la autorización y consentimiento del Rey, del Señor o de sus Delegados, previa petición razonada y fundada del Concejo. Esta regla y requisito, a juicio de Castillo de Bobadilla, es especialmente rigurosa en el supuesto de reforma de las Ordenanzas vigentes: «para derogar las Ordenanzas confirmadas por el Rey se debe consultar al Rey o a su Consejo sobre las causas que mueven a ello pues esto es hacer otras leyes y Ordenanzas nuevas sin orden del Príncipe, lo que no es lícito» (46).

(41) Ley 14, Título VI, Libro III de la Novísima Recop.

(42) Castillo de Bobadilla. Política para Corregidores. Tomo II, Libro III, Cap. VIII, epig. 159.

(43) Introducción y Exposición previa de las Ordenanzas de Béjar de 1577 facilitadas en fotocopia por la Archivera de su Ayuntamiento.

(44) Las Ordenanzas de Fatarella a las que hace referencia Font y Rius en el trabajo ya citado del núm. 31 del A. H. D. E. se hacen por iniciativa y con resistencia del vecindario.

(45) Sacristán Martínez. Municipalidades de Castilla y León, pág. 458 y ss. Madrid 1877.

(46) Castillo de Bobadilla. Política para Corregidores. Tomo II, L. III, Cap. VIII, epig. 165.

a) Comisiones redactoras (formación de las Ordenanzas). Conseguida la previa autorización se inicia el proceso de formación o modificación propiamente dicho. Lo regular es que el Concejo o Regimiento encarque su redacción, bien a una Comisión de trabajo (Comisión redactora), bien a una sola persona, ya sea el Corregidor, un Regidor e, incluso, a una persona experta ajena al Gobierno municipal.

Lo normal es la Comisión y lo excepcional el órgano individual, salvo quizá en lo que hemos denominado Compilaciones en las que, al tratarse de una mera labor ordenadora y de sistematización, es quizá más conveniente el criterio de una sola persona de solvencia acreditada (47). Las Comisiones redactoras, que los Concejos designan, son ampliamente representativas, aunque no sean por lo común muy numerosas. En ellas se integran regidores, representantes de los estamentos en el concejo, la tierra o el alfoz en el caso de las Comunidades, a través de uno o varios sexmeros o procuradores de la Tierra, y si existen además regidores del alfoz también se incorpora alguno. La Comisión redactora de las Ordenanzas de la Villa y Tierra de Cuéllar se integra por representante de los dos estamentos (dos regidores de los caballeros y su Procurador General y un regidor pechero de la villa) y en ella se hallan representadas la Tierra por medio de un regidor de los buenos hombres pecheros y el Procurador del Sexmo de Valcorba (48). A pesar de ello, como hemos dicho, no suelen ser muy numerosas (6 personas en la citada de Cuéllar, 4 en la que elabora las de Segovia de 1514). La de representación y número quizá más amplio es la que elabora las Ordenanzas de Béjar de 1577 en la que se integran alcaldes, regidores, procuradores generales, sexmeros, los Concejos de la tierra y «otras personas para ello nombradas».

Fue frecuente la presencia en estas Comisiones de juristas o técnicos, dice Font y Rius (49), esta labor la desempeñan en parte los procuradores generales (oficios profesionales) y a ello alude seguramente la expresión de las Ordenanzas de Béjar, arriba entrecomillada. Otras veces la expresión es rotundamente clara y se habla de Letrados (50).

---

(47) Ordenanzas de Valladolid de 1549 hechas por el Regidor Juan de Mosquera. Facilitada fotocopia por su Archivero Municipal.

(48) Ordenanzas de la villa de Cuéllar de 1546.

(49) Font y Rius, o. c.

(50) Ordenanzas de Carmona de 1511. Excm. Diputación de Sevilla, año 1972. En su Introducción.

No obstante conviene resaltar, que no siempre estas Comisiones resultaron operativas, y así encontramos algún caso en que, por inoperancia de la Comisión, se acaba encomendando a un Bachiller (Ordenanzas de Carmona de 1511) (51) que en algún caso se trata de conseguir una participación y colaboración en la iniciativa y formación realmente singular para la época (52), y que quizá en los propios albores de la Era Constitucional no siempre existieran estas Comisiones, por cuanto Sacristán Martínez al hablar de la formación de las Ordenanzas dice «que su modificación correspondía al Corregidor que de acuerdo con los alcaldes formaría el proyecto» (53). En 1756 el Consejo Real dictó un auto en este sentido.

La importancia de las Comisiones es singularmente relevante en las Ordenanzas comunes entre villas, puesto que, designadas por los respectivos Concejos, reunidos en los lugares que tienen por costumbre con cada Concejo limítrofe, no sólo redactan sino que negocian y acuerdan, dando por bueno los Concejos lo acordado en unos casos, en otros lo ratifican y en otros los elevan a ratificación del Señor.

Las aldeas debieron igualmente formar sus Ordenanzas a través de Comisiones, las que aprueban las aldeas de Santa María del Olmo y otras de la jurisdicción de Sepúlveda son examinadas y dictaminadas por una Comisión de dos regidores.

b) Informes. En la fase municipal los Concejos se asesoran de sus procuradores, oficiales y en algún caso se hacen consultas por la Comunidad e incluso a los vecinos. El Consejo Real devuelve a Valladolid sus Ordenanzas por no estar acreditado en el expediente la conveniencia de que deben ser confirmadas mediante informe del Corregidor y regidores. Creemos no obstante que lo que se pedía era la aprobación previa del Regimiento que no debía haberse hecho.

Más tarde quizá debió ser preceptivo algún informe posterior a la aprobación, como ya se requiere en las de Badajoz, donde por orden del Rey el texto pasa a informe del Regidor perpetuo de Badajoz y de «nuestro fiscal».

En la fase de confirmación era requisito «sine qua non» el informe del Consejo Real en las Ordenanzas de los Concejos de realengo. Un

---

[51] Ibidem.

[52] En el caso de las Ordenanzas de Béjar de 1577 donde la colaboración y participación de estamentos, concejos aldeanos y otras personas fue amplia en todas sus fases.

[53] Sacristán Martínez, o. c., pág. 458, Madrid, 1877.

Auto del Consejo de Castilla en 1756 exigía la remisión del texto a la Audiencia del Territorio, que con el informe del Fiscal lo elevaba al Consejo, para que emitiese el suyo y por medio de cualquiera de sus Salas hiciera la propuesta.

El proceso es más simple en los municipios de señorío. El Señor solicita informe a sus Letrados y cuantos otros tuviere por bien. En las Ordenanzas de Béjar además se solicita informe de los oficiales «que fueren del Concejo» y de los vecinos.

c) Discusión por el Concejo o Regimiento. La aprobación previa por el Concejo o Regimiento es necesaria, por ello devuelve el Consejo Real las de Valladolid. Como negocio de gran importancia se debía citar a todos (54). Lo cierto es que, se haga o no en Concejo extraordinario y sea o no preceptivo a tenor de las Ordenanzas respectivas un quórum especial de constitución, la concurrencia suele ser muy numerosa y cualificada. Al referirse Sacristán Martínez a la discusión en Concejo, dice refiriéndose ya a la última etapa, que el Concejo se hará con citación del Procurador Síndico, los Diputados y Personeros del común (instituciones éstas que constituyen la principal aportación de Carlos III a su reforma del Régimen Local), cuya necesaria presencia exigida también por un Auto del Consejo Real de 1756, revela no sólo la importancia que el Rey dio a estos cargos sino el considerar que la importancia de la materia requería su presencia.

En cuanto al «quórum de votación» Castillo considera suficiente el voto de la mayoría y Santayana Bustillo se remite a lo que digan las Ordenanzas o la costumbre incorporada o no a ellas.

Concluamos finalmente diciendo que, en cuanto a las aldeas, las Ordenanzas se aprobaban muy frecuentemente en Concejo abierto, no sabemos si porque continuarán funcionando así sin instituirse el Regimiento, como frecuentemente sucedió, o porque por ser asunto grave se convocaba a Concejo abierto.

d) Aprobación o confirmación. Discutidas por el Concejo se remiten al Consejo Real con las contradicciones que hubiere; si el municipio es señorío se remiten al Señor de la Villa con petición expresa de que se confirmen (55).

---

[54] Santayana Bustillo, L. Gobierno Político..., pág. 39.

[55] Santayana Bustillo afirma que aunque en la práctica todas se envían a confirmación, esta no es necesaria en ciertas materias. Véase cap. IV de su libro.

El Rey, previo informe y propuesta del Consejo Real, confirma o no el texto remitido; en ocasiones lo hará a través de su Delegado.

El Señor asume estas facultades dentro de las villas o lugares sometidos a su jurisdicción, en el supuesto de estar la villa sujeta a varios señores todos ellos han de sancionar y confirmar; las Ordenanzas de Palos de la Frontera serán sancionadas y confirmadas por el Conde de Miranda, el Duque de Medina Sidonia y el Conde de Cifuentes (56). En algún municipio catalán la aprobación se hará a la fuerza y contra la expresa voluntad de los vecinos (57).

La villa asume respecto de las aldeas análogas funciones, la de confirmar la que aquellas elaboran (59). No obstante, éstas a veces son aprobadas y confirmadas por el Rey sin que conste la intervención de la Villa. Las villas eximidas están sujetas al mismo régimen que los demás Concejos.

Problema que puede plantearse es que el Rey, a propuesta del Consejo Real, modifique o altere las Ordenanzas formadas; ¿cabe apelación o recurso?, será éste un problema que estudiaremos en su lugar. Lo que no cabe duda es que el Rey tiene esta potestad.

En cualquier caso el efecto fundamental de la confirmación real es la ejecutividad. Sin ella, sin la aprobación, las Ordenanzas no pueden entrar en vigor. Dice la Ley XIII, T. I., Libro IV de la Novísima Recopilación, ya recogida en la Nueva, «las Ordenanzas no confirmadas por los de nuestro Consejo no son ejecutivas».

El procedimiento antes del Regimiento. El procedimiento anteriormente descrito hace referencia ante todo al «iter» seguido desde que a la fase municipal subsigue otra de aprobación real o señorial.

En la época en que la potestad de Ordenanza era manifestación de una auténtica autonomía normativa, el procedimiento quedaba reducido a la fase municipal. El Concejo, bien directamente, bien a través de sus alcaldes, tomaba la iniciativa y valoraba la conveniencia; no consta la designación de Comisiones redactoras pero nada se opondría a ello, el papel

---

(56) González Gómez. Historia, instituciones y documentos, núm. 3, pág. 249 y ss., estudia las Ordenanzas Municipales de Palos de la Frontera de 1484 y hace referencia a esta forma de aprobación.

(57) Es el caso recogido por Font y Rius en el trabajo citado refiriéndose al municipio de Fatarella.

(58) La Comunidad de Sepúlveda confirma el 12-XII-1516 las ordenanzas de las aldeas de Sta. María del Olmo y otras.

de los oficiales (procurador, escribanos, etc.), sería importante. Se aprueban en reunión generalmente extraordinaria siendo la costumbre la que, a falta de Ordenanza, determinaba la exigencia de mayorías especiales. Esta aprobación es definitiva. En las actas se transcribe por lo común el texto y al propio tiempo se ordena la publicación mediante pregón ante testigos, de lo que da fe el Escribano presente en el pregón, que se hace en los lugares de costumbre. No parece que, tras la intervención creciente del Rey en la vida municipal, la aprobación de Ordenanzas quedase, desde finales del siglo XIV, en mano municipal exclusivamente. Quedó a partir de entonces limitada a Ordenanzas aisladas de escasa entidad. En cuanto a la formación de Ordenanzas Generales solamente conocemos un caso referente a un municipio catalán, en que la aprobación se reduce sólo a la fase municipal, el propio Font y Rius manifiesta sus dudas de que la intervención real o señorial no se haya producido.

En las Ordenanzas dadas por los Reyes directamente, y en su caso por los señores, es difícil pensar se prescindiera del informe y colaboración del Concejo afectado. En las Ordenanzas reales de la Comunidad de Avila (59) de 1330, dadas por Alfonso XI y confirmadas por Pedro I, consta se hicieron con la colaboración de los alcaldes y otros caballeros y hombres buenos de la Corte.

Los asesores y oficiales del Rey formaban el proyecto que éste concede, concuerda o impone según los casos.

En el caso de las Compilaciones el procedimiento es lógicamente simple. La iniciativa y conveniencia la toma y juzga el municipio. La aprobación definitiva corresponde al Concejo. Creemos que ni siquiera era preceptiva la publicación. Estas Compilaciones las encarga el Concejo normalmente al Corregidor o a un Regidor destacado.

Conclusiones: 1.<sup>a</sup> En las Ordenanzas aisladas en todo tiempo y en las Generales hasta quizá finales del siglo XIV el procedimiento de formación y aprobación es muy simple (redacción por los Oficiales, aprobación por el Concejo y pregón ante el Escribano en los lugares de costumbre). El procedimiento es igualmente simple en las Compilaciones que surgen ya entrado el siglo XVI que se limitan a la fase municipal.

---

(59) Asocio de la extinguida Universidad y Tierra de Avila. Bosquejo Histórico. Apéndice documental que contiene el ordenamiento Real para la ciudad de Avila dado por Alfonso XI en 1330 en Avila. Libro facilitado por su Ayuntamiento.

2.<sup>a</sup> En las Codificaciones el procedimiento es cada vez más complejo. Hasta el siglo XVIII los trámites esenciales son: autorización previa del Rey o Señor, y previa justificación de la conveniencia y petición de ello), nombramiento de comisión o comisionado redactor, aprobación por el Concejo, remisión al Consejo Real y confirmación real, posterior publicación. A partir del siglo XVIII, a tenor del Auto del Consejo Real de 1756 (60) y la opinión de Sacristán Martínez, el procedimiento en esencia es el siguiente:

- Iniciativa y conveniencia determinada por los Corregidores con y de acuerdo con los alcaldes mayores que forman el proyecto.
- Deliberación de los Ayuntamientos con citación obligatoria del Procurador Síndico y los Diputados y Personeros del común.
- Remisión a la Audiencia para que informe el Fiscal.
- Remisión al Consejo Real para que visto por cualquiera de sus Salas haga propuesta al Monarca.
- Confirmación real (61).

Embid apunta que a lo largo de la Edad Moderna existieron tres diversos procedimientos, los tres recogidos en la Novísima Recopilación y representados respectivamente por lo acordado en las Cortes de Toledo de 1539, Auto del Consejo de 1756 y la Instrucción de Corregidores de 1788. No obstante creemos no se trata de verdaderos procedimientos distintos y autónomos, sino de modificaciones o adaptaciones o correcciones que las circunstancias o cambios institucionales o legislativos aconsejaban (62).

4. *Publicación y vigencia.* No es el momento de analizar toda la problemática de la «publicatio» como acto solemne que pone en conocimiento de los ciudadanos la norma a cumplir, ello es materia de la Teoría general del Derecho Civil. Lo cierto es que ha sido y es un acto imprescindible y necesario y, por supuesto, previo a la vigencia de las normas.

La publicación de las Ordenanzas cumple, según se expone en sus preámbulos o en las Cartas aprobatorias, una doble finalidad: a) Dar a conocer la existencia y contenido de la norma, hasta el punto de que el

(60) Ley VII de la Nov. Recopilación, recogido en nota.

(61) Sacristán Martínez. *Municipalidades de Castilla y León*, pág. 459. Madrid, 1877.

(62) Embid Enjuto, A.: *Ordenanzas y Reglamentos...*, pág. 67. Instituto de Estudios de Admón. Local, 1978.

pregón en su caso supone la lectura íntegra del texto; b) el que no se alegue posteriormente como causa de incumplimiento la ignorancia.

La publicación adquiere cierta solemnidad y por regla general es del texto íntegro; las Ordenanzas que la Comunidad de Cuéllar elabora sobre el Pinar de Villa en 1542 «se pregonarán a la letra», expresión inequívoca de que se refiere al texto completo. En la evolución del proceso de elaboración, y desde las primeras Ordenanzas que conocemos, la publicación es trámite esencial y con el tiempo, aun aparecida la imprenta y ordenándose imprimir en muchos casos, se tiende a dar mayor solemnidad, siendo a este punto expresivas las tan citadas Ordenanzas de Valladolid. En la última época, ya entrado el siglo XVIII, quizá se suprimiera el pregón por la impresión. Las Ordenanzas de Badajoz ya no aluden al pregón y sin embargo ordenan se impriman.

La forma de publicación es el pregón que se hace en la plaza pública y en los mercados, donde la concurrencia es mayor, así como en los lugares de costumbre; suele hacerse durante varios días (las Ordenanzas de Valladolid se pregonan durante cuatro días), pero no siempre los pregones son simultáneos, sino que un día se hace en un lugar y otro en otro, lo que tiene su lógica, puesto que como acto de especial solemnidad suele celebrarse con la presencia del Corregidor o su Teniente, Alcaldes o regidores. Los Escribanos dan fe del acto así como de la presencia de testigos. En ocasiones el ceremonial es realmente solemne; las de Valladolid antes citadas se publican por tres pregoneros y hay acompañamiento de trompetas y otros instrumentos.

La publicación mediante impresión se irá imponiendo a medida que la imprenta se desarrolla, compatible con el pregón cuando menos hasta el siglo XVIII. Generalmente al propio tiempo que se aprueban se mandan imprimir.

Como hemos visto la confirmación real es imprescindible para la ejecutividad, pero ¿lo es también la publicación? Aunque expresamente no se diga en los textos legales, creemos que sí.

La entrada en vigor supone un efecto derogatorio de las anteriores si existieran, así lo expresan entre otras las Ordenanzas de Avila de 1384 (63) y un mandato imperativo para que se cumplan, mandato que

---

(63) Asocio de la extinguida Universidad y Tierra de Avila. Bosquejo Histórico. Libro folleto editado por su Ayuntamiento en cuyo Apéndice documental contiene Ordenanzas de 1384 en las que se establecen la derogación de las viejas.

afecta, no sólo a las propias autoridades municipales que en muchos casos han de jurar cumplirlas «poniéndolas sobre sus cabezas» como signo de acatamiento, sino también a otras autoridades y a los Tribunales que han de juzgar por las nuevas. «Nadie —dicen las de Valladolid— puede ir contra ellas» sin perjuicio de multa de la nada despreciable cantidad de 10.000 reales (64). La vigencia por otra parte supone la prohibición de enmendarlas sin cumplimiento de los trámites establecidos (65) puesto que la facultad de interpretar y derogar corresponde al que las establece.

No siempre la entrada en vigor es inmediata; es más, pensamos que sería lo excepcional; lo normal es un período de «vacatio legis». En el caso de las Ordenanzas de Cuéllar de 1546 su entrada en vigor se produce dos meses más tarde. En las Ordenanzas aisladas la vigencia es inmediata, así como en las Compilaciones que ni siquiera se llegan a pregonar.

Todo lo dicho en cuanto a vigencia y publicación es predicable respecto de las demás clases de Ordenanzas tanto de Villas eximidas como de aldeas. En resumen la vigencia supone que el texto adquiere fuerza y vigor de ley, que revoca otras cualesquiera anteriores, que faculta a los concejos a aplicar las sanciones contenidas en ellas, que vinculan a autoridades y Tribunales.

(CONTINUARA).

Esteban CORRAL GARCIA

(64) Ordenanzas de la Villa de Cuéllar de 1546. Documento de confirmación unido al final. Valladolid 1547.

(65) Ordenanzas de Valladolid de 1549. Así se afirma en la Carta de Confirmación unida a ella, dada por Carlos I el 20 de julio de 1549.