

# LA POTESTAD DE ORDENANZA EN LOS CONCEJOS CASTELLANOS

---

## CLASES DE ORDENANZAS

1. Clases de ordenanzas: a) Por su origen, b) Por la amplitud de materias, c) Por su estructura, d) Por su ámbito territorial: 1.º Ordenanzas Comunes entre Villas. 2.º Ordenanzas de Villa y Tierra. 3.º Ordenanzas de Villas Eximidas. 4.º Ordenanzas de Aldeas.
2. Aprobación y recursos en materia de ordenanzas.
3. Conservación de las ordenanzas.

(CONTINUACION)

### 1. CLASES DE ORDENANZAS.

Los criterios clasificatorios en éste como en cualquier institución o materia pueden ser múltiples. Sin embargo hemos elegido aquellos que pueden dar una visión general de las distintas manifestaciones de la potestad de Ordenanza.

#### a) *Por su origen.*

Del estudio y análisis de los posibles titulares de la potestad de Ordenanza se deduce esta primera clasificación: Ordenanzas reales, Ordenanzas señoriales, Ordenanzas de los concejos y Ordenanzas gremiales y de los estamentos.

El Rey titular de la potestad autonómica originaria, tanto antes como después del Regimiento, dicta Ordenanzas para los municipios al margen de su potestad de sanción o confirmación en los realengos. En la mayoría de los casos se trata de Ordenanzas de interés supramunicipal, que se aplican concretamente al municipio de que se trate. En una pri-

mera etapa se manifiestan en la constitución, funcionamiento y organización del gobierno local autorizando incluso su desarrollo por el propio Concejo, o en el reparto de oficios (68) para dilucidar litigios entre estamentos; más tarde fueron frecuentes en materias que calificaríamos de laborales y económicas (ordenación de profesiones y oficios) y en las mancebías. En muchos casos estas Ordenanzas se incorporan a las Codificaciones o Recopilaciones que hacen los Concejos. Como criterio general, no sin posibles excepciones, raramente los monarcas y después los señores, regulan materias específicamente locales (abastos, policía rural, urbana, bienes, etc.).

Los señores, que entre otras facultades reciben la potestad de Ordenanzas de la que simbólicamente hacen uso en la toma de posesión del señorío, también dictarán Ordenanzas al margen de la confirmación de las del Concejo; lo dicho en el párrafo anterior es válido aquí. En ocasiones llegarán a imponer Ordenanzas en contra de la expresa voluntad del municipio.

Las manifestaciones típicas, y por supuesto las más numerosas, son las Ordenanzas municipales propiamente dichas que versan sobre materias propiamente municipales y que el propio municipio elabora y forma. Lo normal es que comprenda materias de interés general para la vida social y económica del municipio y para su gobierno: los abastos, el funcionamiento de los Concejos, los distintos servicios locales (peso, pescadería, carnicería, etc.), la Policía rural y urbana, la regulación y ordenamiento del uso y aprovechamiento de sus bienes (dehesas, egidos, prados) así como los distintos oficios municipales, son por regla general el contenido de estas Ordenanzas propiamente municipales y entre las que por supuesto incluimos las de las aldeas que éstas forman bien en Concejo abierto o por su Regimiento.

Los Gremios y los Estamentos. Singularmente las Juntas de los Linajes forman Ordenanzas sobre materias de interés local que en ocasiones se incorporan a las Ordenanzas de los Concejos.

#### b) *Por la amplitud de materias.*

Ordenanzas concretas y Ordenanzas generales. Reiteradamente hemos dicho cómo en todas las épocas los municipios van aprobando aislada y

---

(68) Ordenamiento dado por Alfonso XI el 5-5-1345, que constituye el Regimiento y autoriza a dictar Ordenanzas para su desarrollo.

ocasionalmente Ordenanzas ante problemas o cuestiones que es preciso ordenar o resolver sin demora, determinantes, como hechos dicho, de la confusión y contradicciones que originan y son causa de las codificaciones. Es difícil precisar dónde se agota el concepto de Ordenanza concreta y dónde comienzan las Ordenanzas generales. Creemos, por supuesto, que no es la unidad o variedad de materias reguladas, sino la solución a casos concretos y de escasa relevancia. En los textos encontraremos regulaciones extensas y detalladas sobre materias concretas (en Cuéllar por ejemplo, Ordenanzas sobre pinares, sobre el Pinar de Villar, sobre huertas) que obedecen más al concepto de Ordenanzas generales. El caso normal es la formación de Ordenanzas generales en el que al lado de la variedad más o menos extensa de materias se comprenden regulaciones detalladas de cada una de ellas. Unas y otras están a partir del siglo XIV sometidas a un procedimiento de formación o elaboración.

c) *Por su estructura.*

Las Ordenanzas generales por su materia, extensión y detalle pueden dar lugar a codificaciones o a compilaciones, conceptos que es preciso distinguir y en los que el procedimiento, alcance, límites, etc., son muy diversos.

Las Codificaciones, bien consistan en elaboración de nuevas Ordenanzas, bien en rectificación, reforma e integración de las existentes por su verbosidad, confusión o contradicciones, son textos con la pretensión de incluir en un Código todo el derecho de esta naturaleza vigente en la villa o aldea. Es una corriente que surge paralela al Derecho Territorial. Sus manifestaciones son las más numerosas e importantes, sobre todo a partir del siglo XVI y hasta el XVIII. Son el precedente de las que a partir del régimen constitucional y leyes de Régimen Local se denominarán «Ordenanzas Generales de Policía y Buen Gobierno» de amplia extensión y muy variado contenido, frente a las Ordenanzas concretas sobre materias concretas, que serán el precedente de las distintas clases de Ordenanzas que recogerán y regularán las leyes de Régimen Local (69).

Concepto distinto es el de las Compilaciones o reunión en único texto de las vigentes en el Municipio. Su finalidad no es innovadora, ni incluso

---

(69) Esta materia estuvo regulada en Salamanca por Ordenanzas Municipales hasta 1570. Las Ordenanzas de 1619 incorporan una ordenación dada para Sevilla y que Felipe II hizo extensiva a toda España.

interpretativa, sino meramente sistematizadora y clasificadora; quizá pudiera decirse en terminología actual que son textos refundidos; en razón a ello el encargado del trabajo no podrá aportar innovación ni reforma. Se ha de limitar a ordenar y sistematizar las vigentes. Por eso el Concejo de Salamanca aprueba en 1619 sus Ordenanzas compiladas y aprobadas previa constatación «de ser conformes y ajustadas a las antiguas» (70). Hasta tal punto ello es así, que el Regidor que se encarga del trabajo al final de cada Ordenanza coloca la fecha en que fue aprobada. A este mismo concepto quizá obedezca el denominado Libro Verde de Segovia (71).

Estos textos ofrecen diferencias substanciales con los Códigos antes citados aunque su contenido pueda y de hecho es el mismo, así como su intención (facilitar la aplicación y conocimiento del derecho vigente), pero sus límites son más rigurosos ya que no pueden infringir las Ordenanzas ya aprobadas y el procedimiento de aprobación distinto, puesto que no se trata de hacer derecho nuevo sino de ordenar el vigente, por ello el Concejo se limita a encargar la labor a un hombre experto (Regidor, Corregidor, Procurador, etc.) que una vez cumplido su encargo lo presenta al Concejo que lo aprueba; ni siquiera es preceptiva la promulgación o publicación. La Compilación de Salamanca ni siquiera está articulada. La estructura de estas Ordenanzas varía escasamente respecto de lo expuesto anteriormente sobre este tema. El Preámbulo sólo contiene y hace referencia al encargo por el Regimiento del trabajo al compilador, la diligencia de aprobación, el Texto y el Índice o Tabla.

d) *Por su ámbito territorial.*

1.º Ordenanzas comunes entre Villas:

La dificultad de delimitar los respectivos términos y los problemas que en orden al aprovechamiento de los pinares y pastos comunes lindantes con la raya o frontera, origina infinidad de pleitos de deslindes y fijación de términos, por otra parte crónicos desde principios del siglo XV.

Con motivo de estos deslindes y amojonamientos, se establecen y fijan zonas de aprovechamiento común. Los Concejos respectivos designan representantes o Comisiones que, reunidos en los lugares que tienen por

(70) Ordenanzas de Salamanca de 1619 existentes en el Archivo.

(71) Hecho por el Regidor Arias de Verástegui González Herrero en Segovia, Ciudad y Pueblo, pág. 285.

costumbre, establecen Ordenanzas, compromisos y conciertos en donde se regula la forma de aprovechamiento, guarda, etc. de estos términos comunes.

En otras ocasiones la materia es la resolución de problemas que afectan a ambas comunidades y que interesa regular para evitar conflictos entre sus vecinos. Por su mayor contenido y alcance no tienen este carácter las Cartas de Hermandad, por ejemplo la que suscriben Plasencia y Escalona concertada durante el reinado de Alfonso VIII (72) que contiene 43 puntos o artículos, algunos propios de Ordenanzas.

#### Consecuencias del deslinde:

Zona común. La fijación de los límites no debió ser empresa fácil. La infinidad de pleitos y los innumerables deslindes y amojonamientos practicados lo demuestran. Los jueces, por otra parte, son esencialmente de avenencia y amigables componedores. Surge así, como consecuencia de los deslindes, la fijación de zonas o términos comunes, singularmente en las más conflictivas que suelen serlo aquellas donde se encuentran los bienes de aprovechamiento común, lindantes con los de igual naturaleza de la tierra de la villa limítrofe. Allí donde hay pinares comunes, prados, cañadas, aguas, etc. surgirá al practicarse el deslinde, una zona donde incide la jurisdicción de ambas villas.

Esta atribución de jurisdicción compartida no parece ser un supuesto excepcional, sino todo lo contrario. Si vamos examinando los distintos deslindes puede afirmarse que prácticamente no hay Villa o Municipio limítrofe con Cuéllar en el que no aparezca esta figura fruto de una solución de compromiso o de fórmula de avenencia. Cuéllar comparte con Sepúlveda una amplia zona de pinares prácticamente a lo largo de toda la raya (73). En la delimitación que se practica en 1458 (74) con Fuentidueña, los prados de la Rayada y Navarroya, etc. se consideran como comunes y otro tanto sucede en el deslinde entre Cuéllar y la Comunidad de Villa Tierra de Portillo en 1422, dando carácter comunal a los prados de Mesegal y Testadal, entre otros (75). Consta asimismo que Cuéllar compartió términos comunes con Iscar, Coca y Transpinedo.

Las rayas o mojones se fijan entre o al borde de las respectivas zonas comunes y así se dirá que «por los otros mojones e hitos o señales que

[72] Carta de Hermandad entre Plasencia y Escalona. A. H. D. E., núm. 2, pág. 503.

[73] Colección Diplomática de Sepúlveda. Doc. 52-53 de fecha 19-VII-1381. Emilio Sáez. Diputación Prov. Segovia.

[74] Velasco Bayón, B. Historia de Cuéllar, pág. 145. Segovia, 1974.

[75] Ubieto Arteta. C. D. de Cuéllar. Doc. 209, pág. 429. Segovia, 1961.

van fechos entre la villa de Cuéllar e que de ellos adentro... sean término propio de la dicha villa de Cuéllar en su tierra e que los terminos, prados y pastos e labranzas que están entre medias de los dichos mojones e hitos o señales que sean comunes para ambas las dichas villas e sus tierras e que ambas las dichas villas e sus tierras e los vecinos e moradores lo puedan pacer e arar» (76).

En esta zona confluyen la jurisdicción de las villas y la propiedad (hay jurisdicción compartida y un proindiviso o copropiedad). El origen de esta situación tiene siempre o casi siempre un móvil patrimonial y no sólo ello sino que el deslinde viene en muchas ocasiones motivado por abusos e irregularidades en los aprovechamientos de estos bienes.

La titularidad corresponde a ambas villas y tierras y el aprovechamiento a los vecinos y moradores de la Tierra, aunque en ocasiones se reserva a los de las aldeas limítrofes de ambas villas.

Son pues, bienes comunales de titularidad compartida. Esta situación, mantenida durante siglos, llegará hasta nuestros días con las transformaciones e impronta que el paso del tiempo va dejando. Los pinares de Cuéllar y Sepúlveda llegan hasta hoy como residuo de esta situación histórica en la forma de una titularidad compartida o proindiviso sobre los pinares de Utilidad Pública, monte catalogado denominado «Ensanchas de Navacedón» ubicado entre las antiguas aldeas de Lastras de Cuéllar (Villa y Tierra de Cuéllar) y Cabezuela y Cantalejo (Comunidad de Sepúlveda).

Ordenanzas. Como regla puede afirmarse que las Ordenanzas comunes entre villas tienen su origen en aquellos deslindes donde surge la zona común. La doble faceta o aspecto de concurrencia de jurisdicciones y de propiedad común, impondrá sus características.

Se puede decir que toda zona común da lugar a ordenanzas comunes que tienen su origen y tienen por materia regular aprovechamientos comunes nacidos de deslindes. Por otra parte, en ocasiones frecuentes, se aprueban Ordenanzas para estas zonas sin que haya sido hecho simultáneamente el deslinde y amojonamiento.

La incidencia de autoridad y jurisdicción y de propiedad por parte de ambas Entidades se reflejará en el contenido y en la forma de estas Ordenanzas. En ellas hay dos tipos de preceptos: los que se refieren a la forma de aprovechamiento de estos bienes comunes y los que hacen referencia al ejercicio de la jurisdicción en el Término compartido.

(76) Ubieta Arteta, C. D. de Cuéllar. Doc. 209, pág. 429. Segovia, 1961.

Se regulan: el nombramiento de guardas, su duración, dónde han de jurar su cargo, la posibilidad de «prender a vecinos de ambas villas, el lugar donde han de depositarse las prendas que prendaren». En el orden penal se concede facultades a las autoridades de ambas villas para la persecución, enjuiciamiento y castigo de los delitos cometidos en el término común. Incluso se precisa la jurisdicción fiscal determinando dónde han de pagarse las alcabalas en las transacciones efectuadas en la zona común (77). En materia económica se regula la entrada y salida de madera de la raya, la policía y defensa de la propiedad ubicada en la zona que es minuciosamente regulada.

Consecuencia de la copropiedad son las normas que regulan el aprovechamiento, los titulares de este derecho, la forma y tiempo de efectuarlo o ejercitarlo, la expedición de licencias, etc.

Para la confección y aprobación de estas Ordenanzas se reúnen los alcaldes, regidores y escribanos (generalmente una representación reducida) en los lugares donde es costumbre celebrar las Juntas conjuntas. Las Ordenanzas aprobadas son ratificadas o se aceptan previamente por los respectivos Concejos.

Para la conservación y aprovechamiento de los bienes comunes se hicieron Ordenanzas en Peñafiel en 1445 y en 1458, con Traspinedo en 1481, con Coca en 1449, con Sepúlveda en 1491 y 1492.

Cuéllar y Sepúlveda. La gran masa forestal existente entre Cuéllar y Sepúlveda, origina infinidad de problemas. Se fijan términos comunes ( pinares, etc.), hasta hoy llegan las secuelas, y así ambas Comunidades son propietarias proindiviso del monte denominado «Ensanchar de Navacedón» catalogado de utilidad pública. Del examen de los documentos contenidos en la Colección Diplomática de Sepúlveda (78) vemos cómo en estas reuniones comunes se delimitan los términos de las zonas conflictivas, se señala una zona común de ambos Concejos, se regulan las cortas de pinos y maderas, la concesión de licencias y la guarda y prendimientos. Los representantes, reunidos donde lo tienen por uso y costumbre reciben poder y facultad especial para ello.

Cuéllar y Peñafiel. En 1458 (79) el Concejo de Cuéllar, otorga poder a sus representantes para que «se ayunten con los de Peñafiel en donde

(77) A. M. de Cuéllar. Doc. medievales. Carpeta 1, núm. 38, de fecha 13 de marzo de 1348. Términos Cuéllar y Fuentidueña.

(78) E. Giber, R. Ruiz Asensio. C. D. de Sepúlveda, doc. 51-53, pág. 203-209. Excelentísima Diputación de Segovia.

(79) A. M. de Cuéllar, carpeta 1, núm. 39.

es uso y costumbre reunirse entre ambas las dichas Villas, para examinar y ver las Ordenanzas ya hechas entre las dichas Villas y las dudosas de interpretación para hacer nuevas y para añadir y corregir cualesquiera Ordenanza referentes a bienes comunes».

Por su parte el Concejo de Peñafiel, otorga análogo poder, y ambas se reúnen para aprobar la división de ambos términos, señalando zonas (prados, abrevaderos, etc.), de aprovechamiento y propiedad común y dictan Ordenanzas para su defensa y conservación, en el «majón de la Junta». Parece evidente, que existieron y estuvieron en vigor Ordenanzas antiguas entre ambas villas.

Portillo y otros con Cuéllar. Consta asimismo, que las Comunidades de Portillo, en 1447 (80), la de Coca en 1429 (81) y la de Iscar, en 1450, establecieron Ordenanzas comunes con Cuéllar.

Sepúlveda concertó y aprobó Ordenanzas comunes con otras Comunidades limítrofes. Con Ayllón sobre aprovechamientos comunes el 15 de junio de 1409, con Buitrago el 11 de abril de 1398 sobre utilización de pastos y aguas de sus sierras, donde acuerdan rija la Ordenanza ya hecha en Junta de hace ocho años y que ha de regir por dos más, y finalmente con Pedraza para acabar con las contiendas en razón de la entrada de ganados en los términos de una y otra villa y sobre el pago de tributos en cambios de vecindad (sobre ellas puede consultarse la Colección Diplomática de Sepúlveda, libro editado por la Excma. Diputación de Segovia).

## 2.º Ordenanzas de Villa y Tierra:

No es el momento de analizar a fondo el fenómeno e institución de las Comunidades de Villa y Tierra para lo que nos remitimos a nuestro libro sobre las Comunidades Castellanas y la Villa y Tierra Antigua de Cuéllar; baste decir que son los Grandes Concejos castellanos que surgen a raíz de la reconquista y repoblación de la zona comprendida entre el Duero y el Tajo a cuyos Concejos se asigna un vasto territorio o alfoz que repueblan y gobiernan, estructurado en sexmos, cuartos, ochavos, etc. La Villa o ciudad ejercía jurisdicción sobre la Tierra y la gobernaba sin perjuicios de las competencias y atribuciones de los Concejos aldeanos (81 bis).

(80) Ubieto Rrteta. C. D. de Cuéllar. Doc. 27, Excma. Diputación Provincial de Segovia.

(81) Ibidem. Documento 27 (perdido).

(81 bis) Santayana limita la potestad de Ordenanza a las ciudades cabeza de partido (Cap. IV, pág. 37).



Estos grandes Concejos aprobaron y modificaron sus Ordenanzas, cuyo ámbito de vigencia era no sólo la villa donde radicaba el núcleo urbano principal, sino la Tierra con sus aldeas, lugares, torres, castillos, monasterios, etc. a las que se aplicaba el derecho local vigente en aquélla. De estas Comunidades son los principales textos que conocemos y que más tarde examinaremos. Segovia, Avila, Cuéllar, Coca, Madrid, etc. aprobaron sus codificaciones y Ordenanzas aisladas con vigencia en su tierra. Como expresa García de Valdeavellano, la Comunidad es un señorío en el que el señor es el Concejo y el coto su término municipal. En su época de oro, antes de Alfonso X, ostentaron un gran poder, sirvieron a la reconquista y de ellas se sirvieron los reyes para frenar y contrapesar el poder de magnates y nobles.

### 3.º Ordenanzas de Villas eximidas:

El deseo de independencia de las aldeas respecto de la villa supuso un progresivo deterioro del vínculo con el núcleo principal (Villa o ciudad cabecera). A ello hay que unir posteriormente razones de necesidad económica y de perentorios ingresos de la Hacienda real que llegaron a ser tan poderosos que pasaron a ser la principal causa de la proliferación de estas Villas que de esta suerte adquieren el derecho de villazgo.

Los supuestos son muy numerosos y se producen en toda época.

Los Reyes Católicos el 20 de marzo de 1480 otorgan el título de Villa a la aldea de Tejares, apartándola de la jurisdicción de Salamanca (82), asignándole tierra y jurisdicción propia. Este proceso adquiere grandes proporciones en el reinado de Felipe II, que precisa conseguir dineros y fondos para sus empresas llegando a obtener en 1574 un Breve de Gregorio XIII autorizándole a desmembrar de las Villas, iglesias y fortalezas de señorío eclesiástico cuyo valor de renta anual no excediera de 40.000 ducados. Adquieren, entre otras muchas, villazgo, por Carta de Felipe II las aldeas de Duraton, de la jurisdicción de Sepúlveda en 1564 (83), San Miguel (antigua aldea del Palo) (84) de la jurisdicción de Zamora en 1590. Las aldeas lo piden al Rey y han de pagar sustanciosas

(82) Llopis, S. Felipe II vende al Municipio de Salamanca la Villa de Tejares. Salamanca, 1971.

(83) Linage Conde. Carta de Felipe II de exención a Duraton de la Jurisdicción de Sepúlveda. A. H. D. E., núm. 42, pág. 600.

(84) Pescador del Hoyo, M.ª Carmen. Como surge una villa en el siglo XVI. R. E. V. L. número 148.

cantidades (Duraton paga 510.000 maravedíes que repartido entre los vecinos suponen 7.500 por vecino).

Las aldeas recibieron el título de Villa y una serie de facultades o poderes que en cierto modo las equipara a las otras ya existentes; recibían «jurisdicción civil y penal alta y baja, mero y mixto imperio» y sobre todo expresamente como se dice en la Carta de Concesión de San Miguel «que puedan hacer Ordenanzas», aunque no se han de usar de ellas ni ejecutar sin que previamente «sean vistas en el nuestro Consejo».

La opinión general de los autores fue ésta. Así Castillo de Bobadilla dice: «como quiera que estando eximidas de por sí con territorio y jurisdicción de mero y mixto imperio pueden hacer Ordenanzas como las demás villas y ciudades según la más recibida opinión (85), y Gregorio López recalca «en esto no está sujeta la villa eximida a la cabeza de partido porque el hacer Ordenanza es regla de jurisdicción la cual no ejerce la ciudad en la tal villa» (86).

No ofrece, pues, duda su potestad, de la que por otra parte suelen inmediatamente hacer uso. Los límites y el procedimiento de formación suelen ser los mismos que en los demás casos. No parece ser necesaria intervención alguna de la villa o ciudad de cuya jurisdicción se separan, ni el respeto de las Ordenanzas que aquellas tuvieren aprobadas. Las materias que en estas Ordenanzas se regulan son típicamente municipales: organización y funcionamiento del Ayuntamiento y designación de oficiales, policía urbana y rural (panes, viñas, huertas, etc.), bienes y su aprovechamiento (dehesa boyal, montes, pastos, etc.). Este es el contenido de las que dicta y aprueba para la antigua aldea del Palo en 1590 Felipe II, de una extensión más bien breve (87).

#### 4.º Ordenanzas de las Aldeas:

Quizá el problema más significativo que pudiera plantearse es el de su posibilidad; la respuesta hemos de encontrarla en la doctrina de la época, en el Derecho Territorial y en la realidad de sus manifestaciones.

(85) Castillo de Bobadilla. Política para Corregidores. Tomo II, L. III, Cap. VIII, ep. 28, página 639. No acepta esta tesis Santayana Bustillo; será necesario el consentimiento de la capital.

(86) Castillo de Bobadilla. Política para Corregidores. Tomo II, L. III, Cap. VIII, ep. 28, página 639.

(87) El art. citada en la nota 84, recoge el texto de las Ordenanzas.

La regla o principio general en toda época es que las aldeas están sujetas a las de la ciudad o villa y han de regirse por ellas, regla que no tiene el mismo contenido y carácter en todas las épocas.

Castillo de Bobadilla afirma rotundamente su posibilidad al decir que han de confirmarse por el Ayuntamiento de la ciudad o villa, si conviene fuesen distintas la ciudad consienta en ello, aunque regularmente han de gobernarse por las de la cabeza. La realidad es contundente sobre todo en los siglos XV y XVI. Aprobaron y formaron Ordenanzas las aldeas de Carbonero el Mayor (Comunidad de Segovia) en 1409, Sta. María del Olmo (Comunidad de Sepúlveda) en 1516, Villacastin (Comunidad de Avila) en 1608 (se trata de una copia por lo que es posible asegurar que su fecha es anterior) y La Alberca (jurisdicción de Granadilla) en 1515 entre las que hemos detectado (88).

Muy posterior a la época en que escribe Castillo de Bobadilla, Santayana Bustillo (89) al referirse a las Ordenanzas dice que no tienen potestad las aldeas que están sujetas a las de la ciudad o villa y que por ellas deben regirse. Este mismo sentido recoge un Auto del Consejo Real de 1756, tantas veces citado, en el sentido de que las aldeas no tengan precisión de hacer Ordenanzas particulares, criterio que recogerá Pérez Bua en 1919 al estudiar las reformas de Carlos III en el Régimen Local (90).

La conclusión parece aflorar con cierta claridad, las aldeas gozaron de potestad de Ordenanza e hicieron uso de ella durante casi toda la edad Moderna y aún antes, mediado el siglo XVIII es muy posible la perdieran porque la doctrina y el derecho parecen abonar esta conclusión.

Su facultad alcanzó no sólo a hacerlas nuevas (ejm. Carbonero el Mayor) sino a revisarlas e incluso codificarlas, (ejm. La Alberca). Simultáneamente rigen las de la Villa pero en el supuesto de disparidad prevalecen las de las aldeas. Los alcaldes en ciertos casos llegan a jurar la obligación de cumplirlas (91).

El ámbito de vigencia se circunscribe al término de la aldea; así las de La Alberca se aplicarán a La Alberca y su socampana y en las de Car-

(88) Todas y cada una de estas Ordenanzas son estudiadas en el cap. IV de este trabajo.

(89) Santayana Bustillo. Gobierno Político..., pág. 39 y s.

(90) Pérez Bua, M. Las reformas de Carlos III en el Régimen Local, Madrid, 1919.

(91) Ordenanzas de Carbonero el Mayor, de 1409 (art. 14), recogidas en A. H. D. E., número 9, pág. 322 y ss.

bonero el Mayor se dice «...Ordenar hacer Ordenanzas por donde viniéremos los vecinos e vecinas de dicho lugar a procura de todos» (92).

Los textos de gran extensión en ciertos casos, las de La Alberca constan de 163 capítulos, son más reducidos en otros (46 Ordenanzas integran el texto de las de Carbonero) regulan materias típicamente municipales (Policía Urbana, rural, abastos, bienes, comercio., etc.), pero por ejemplo, las de Villacastín hacen referencia a la ordenación de la industria textil y batanes.

La estructura y los límites son en esencia idénticos a las demás Ordenanzas de otras entidades con algún ligero matiz e igualmente el procedimiento de aprobación con la salvedad: a) que suelen aprobarse en Concejo abierto; b) que han de ser confirmadas por el Concejo de la villa o ciudad, aunque a veces sea el Rey quien las confirma sin intervención del Concejo. En unos casos vemos que interviene la ciudad (ejm. Sta. María del Olmo, en Segovia), en otros casos no consta su intervención en la aprobación (La Alberca y Carbonero) y finalmente se da el supuesto de que el Rey las aprueba al margen del Concejo (Villacastín).

## 2. Aprobación y Recursos en materia de Ordenanzas.

La Confirmación y aprobación, previo minucioso estudio, a partir del siglo XV fue la regla. Sin esta aprobación, como hemos visto no son ejecutivas ni en su texto ni en sus penas o sanciones. Una disposición de Felipe III de 2 de febrero de 1610 (93) establecía la regla de que las Ordenanzas de ciudades, villas y lugares se vean en cualquiera de las Salas de Justicia del Consejo para su confirmación, pero ¿cuáles eran las facultades del Consejo del Rey? ¿Podrían, sin más, rectificar, añadir o retirar alguna Ordenanza? ¿Deberían los Concejos acatar sin más la resolución en esos casos?

Creemos que el Consejo y el Rey tendrían esta potestad, mucho más si la Ordenanza en cuestión infringía la jerarquía normativa y creemos que también la de añadir, aclarar y completar pero en este caso deberían consentirlo el Consejo de la ciudad o villa.

De hecho ya desde los Reyes Católicos que dictaron una Pragmática en 26 de julio de 1502 recogida en la Nueva Recopilación (94) se admite y

(92) *Ibidem.*, en el preámbulo del texto.

(93) Resolución de Felipe II de 22-XI-1610. Ley 8 de la Novísima Recopilación.

(94) Reyes Católicos. Pragmática 26-8-1502 contenida en la Ley 34. T. III, L. II de la Nueva Recopilación, recogida en la Ley V de la Novísima.

regula un recurso de apelación o nulidad por querrela o cualquier causa. En este caso los Presidentes y Oidores de las Cancillerías deben: a) antes de resolver solicitar informes de los corregidores y oficiales que deberán dar razón; b) oír a las partes; c) resolver en atención al bien público. Este recurso se denomina «sobre cosas tocantes a materias de Ordenanzas».

La aprobación de las Ordenanzas de la Comunidad de Coca debió dar lugar a un largo y prolongado pleito desde que Felipe II en Madrid el 14 de mayo de 1583 las confirma y aprueba. En la notificación de la aprobación de las Ordenanzas se ordena se junte el Concejo para que «venga a vuestra noticia y no aleguen ignorancia». Al propio tiempo les indica la posibilidad de recurrir en un plazo de 15 días ante el Consejo sobre el pleito que hay sobre ellas. El pleito duró largos años, porque hasta sesión celebrada en 1623 (31 de diciembre) el Concejo (Corregidor, regidores y procuradores) «nemine discrepante las aprueba y consiente».

Villapalos encuadra dentro de los actos o disposiciones impugnables aquéllas que producen agravio, ya se traten de actos agravados del Rey dentro de los cuales incluye los agravios originados por las Ordenanzas de los Concejos, así como aquellos actos de gestión y ejecución que se dictan con infracción de las normas entre las que están los actos de gobernación en materia de bienes comunes y propios, etc.

Los recursos podrán plantearse, dice, en dos vías: a) gubernativa a la que se acude por petición mediantealzada; b) la de justicia que se resuelve en proceso contencioso sujeto a rigurosas formalidades y que se ejercitan ante la Audiencia configurada como tribunal estable a partir de las Cortes de Toledo de 1480 que en grado de apelación conocía de la guarda de las Ordenanzas concernientes al buen regimiento del pueblo, limpieza de calles y cuentas de gastos y propios. También actuaba en asuntos de justicia junto al Rey el Consejo, que conocía de asuntos de terrenos y aprovechamientos comunales, ala vía judicial podía llegarse mediante simple querrela o mediante simple querrela o mediante los recursos clásicos de apelación y suplicación.

Los recursos pueden ser interpuestos contra las Ordenanzas por el común o por un vecino, en el primer caso se revoca casa y anula la Ordenanza y en el segundo se reforma el texto en el punto concreto. De ello deduce Villapalos (95), antecedentes claros del actual recurso contra reglamentos y de un control eficaz de la potestad normativa de los Concejos respecto de

---

(95) Villapalos, Gustavo. Los recursos contra los actos de Gobierno, pág. 96.

aquellas normas que causan agravio a los particulares. Lo que parece a Embid Irujo forzar demasiado las cosas (96). En cualquier caso creemos que la anulación de la Ordenanza se limitaría a la ordenanza concreta, no al texto completo y que, el pleito de Coca así parece demostrarlo, aunque el Rey podría dictar una nueva Ordenanza no lo haría sin posterior ratificación por el Ayuntamiento.

Finalmente la revocación corresponde al Regimiento y debe ser consultado el Rey o Señor «porque es hacer nuevas leyes salvo en el caso de que contuviere cláusula irritante que la anulase o invalidare» (97).

### 3. Conservación de las Ordenanzas.

Es esta una obligación propia y específica de los Escribanos del Consejo, quienes por otra parte cuando se planteaba pleito debían remitir a los Tribunales un ejemplar. La Nueva Recopilación (Libro V, Título 25, Ley 25) imponía a los Escribanos la obligación de llevar: a) Un libro de Cartas y Ordenanzas que recoja las otorgadas; b) un libro de fueros y privilegios de las ciudades y villas. Fielmente debieron cumplir estas obligaciones, pues muchos son los Fueros y Ordenanzas que incluso todavía se conservan en sus archivos por los Ayuntamientos.

Como recoge Castillo de Bobadilla, entre las funciones de los corregidores señala la de que cuiden y estén a buen recaudo las escrituras, privilegios, y haya un libro registro de Propios (quizá antecedente del actual Inventario de Bienes), un Libro de Ordenanzas, etc.

Los propios textos locales contienen normas sobre la organización y funcionamiento de los archivos locales, indicando el lugar donde han de estar ubicado, destacando la tendencia a domiciliarlos en las iglesias (Cuéllar, en la iglesia de Sta. Marina; Valladolid, en la de San Miguel, etc.) y monasterios (Salamanca, en el de San Francisco) y como ha de estar guardado bajo la llave del Corregidor, dos Regidores y el Escribano; cómo han de trasladarse los papeles a él y con qué garantías han de ser sacados, debiéndose llevar un Libro sobre Saca de Papeles (Salamanca).

Por ello, cuando Valladolid aprueba sus Ordenanzas, el Rey ordena que se ponga el original del texto y la Provisión Real de aprobación en el Archivo de San Miguel bajo la llave de dos Regidores llaveros (una cada uno)

(96) Embid Enjuto, A. Ordenanzas y Reglamentos, pág. 49, nota 27.

(97) Castillo de Bobadilla, o. c., tomo II, L. III, Cap. VIII.

y la del Escribano. Ordena al propio tiempo el Rey se publiquen haciendo cuando menos treinta copias.

Finalmente apuntemos cómo algún autor tardío como Ibáñez de la Rentería en su discurso sobre el Gobierno municipal destaca que las «Ordenanzas como ley particular relativa a las circunstancias del pueblo» no se deben hacer solo para almacenarlas en los archivos o para arrinconarlas en los gabinetes privados, sino que deben ser conocidas, estudiadas, y deben ser enseñadas como elemento de formación y educación de los jóvenes (98).

ESTEBAN CORRAL GARCIA

(98) Discurso sobre el Gobierno Municipal contenido como apéndice en el libro de Baena del Alcázar sobre la Administración Española en el s. XVIII.