LA POTESTAD DE ORDENANZA EN LOS CONCEJOS CASTELLANOS (*)

(Siglo XIII-XVI)

1. La potestad de Ordenanza: a) Titulares, b) Fundamento, c) Ambito territorial, d) Límites: 1. De Contenido. 2. De procedimiento.

Las Ordenanzas Municipales. — Conocido el proceso evolutivo del Derecho Local: Cartas pueblas, Fuero Breve, que termina convirtiéndose en extenso tras un período de transición más o menos largo o distanciado en el tiempo, llegamos a la última y más amplia manifestación de la potestad normativa de los Concejos: las Ordenanzas. La potestad normativa de Ordenanza es tan antigua como los Concejos y es compatible con las demás manifestaciones legislativas y simultaneable con ellas; constituyen, en expresión de Ladero Quesada, el término final de evolución de las formas medievales del derecho local.

(*) El trabajo forma parte de la tesis de Diplomado defendida por el autor en el Instituto de Estudios de Administración Local y premiada con accesit en los Premios «Villalar de los Comuneros» de investigación histórica, convocadas por el Consejo General de Castilla y León.

Todas estas manifestaciones coexisten a su vez con el otorgamiento de privilegios y franquicias por los reyes y en ocasiones se incorporan a las Ordenanzas que los Concejos elaboran. A ellas se incorporan grandes y extensas regulaciones normativas procedentes del Derecho Territorial que, de esta forma (bien sea regulando con carácter general materias propias o locales, bien por su fuerza atractiva y expansiva), continúa su proceso absorbente hasta degradar las únicas manifestaciones normativas que restan: las Ordenanzas, Estatutos o Posturas.

Las fuentes jurídicas locales son, como hemos visto, principalmente los Fueros y aunque el Derecho local persiste en parte, va perdiendo importancia duanrte la Edad Media. A nivel nacional los textos locales perderán importancia. El Derecho local se manifiesta ahora en Ordenanzas como culminación del proceso de degradación de las fuentes locales y en definitiva del proceso lento pero seguro de pérdida de autonomía por la influencia del Derecho Territorial y el proceso de centralización del poder.

En un principio las manifestaciones de la potestad de Ordenanza son, comparativamente, muy poco relevantes en número y extensión respecto de las demás, debido: A) A que la potestad normativa municipal por vía del Fuero regulaba toda la vida jurídico-pública y privada de la Comunidad; B) A que, como dice Sacristán Martínez, las condiciones de gobierno, organización, nombramiento y autoridad de los oficiales se regulaban por la costumbre, ante el silencio del Fuero. Las Ordenanzas, como comprensivas de la propia y a veces exclusiva costumbre local, raramente, salvo en ciertas materias, se escriben. Más tarde, en defensa de esta ya modesta potestad normativa, frente a ingerencias foráneas (Derecho Territorial, autoridad de los Corregidores, Señores, etc.), se recopilan y escriben.

Cuando a partir de Fernando III el Derecho local ya no se produce ni desde el municipio, ni exclusivamente para el municipio, las manifestaciones de la potestad de Ordenanza superan y llegan a oscurecer a las otras manifestaciones normativas.

Galo Sánchez afirmará que, salvo alguna excepción digna de tenerse en cuenta, los textos locales, las Ordenanzas Municipales, no precisan ser estudiadas (1). No obstante creemos, con García de Enterría, que para el conocimiento del régimen municipal «las Ordenanzas municipales han constituido históricamente una fuente de derecho de extraordinaria amplitud e

(1) Sánchez, Galo. Historia del Derecho. Introducción y Fuentes, pág. 146. Madrid, 1949. Edit. Instituto Reus.

importancia» (2). Lo cierto es, como expone Rodríguez Moro (3), que es este un tema raramente estudiado y, salvo algunos comentarios a determinadas Ordenanzas de lugares concretos, recogidas en el Anuario de Historia del Derecho Español, la atención que históricamente se les ha prestado ha sido escasa. No existe ningún estudio monográfico sobre la potestad normativa de Ordenanza antes de la época constitucional (la Monografía de Embid editada por el Instituto de E. de admon. Local se centra con alusión escasa a los precedentes, en la época Constitucional). No cabe, por supuesto, decir lo mismo respecto a su estudio dentro del Régimen Constitucional a partir de las distintas Leyes de Régimen Local. Aquí sí encontramos estudios y artículos de cierta entidad, siendo quizá la única y más extensa monografía la antes citada, aparecida a finales de 1978.

Hoy parece surgir un evidente interés en su estudio y conocimiento, en el que al enfoque institucional se une el convencimiento de su imprescindibilidad para conocer el entorno social y económico de la vida vecinal, y así ha podido afirmar Ladero Quesada que «mientras los Fueros de la Edad Media no siempre nos ilustraban sobre las condiciones de la vida concreta de cada ciudad, las leyes locales de la Edad Media tardía tienen un valor mucho mayor para los historiadores que pretendan reconstruir las realidades cotidianas y específicas de la vida en una ciudad o territorio» (II coloquio de Historia Canario-Americana 1977). Consciente de ello trata de canalizar e impulsar en unión de otros Profesores universitarios un mayor conocimiento de estas fuentes.

Hay un hecho evidente y es que a partir del siglo XV, prácticamente, la única manifestación de la potestad normativa municipal son las Ordenanzas. El Libro VII, Título 3 de la Novísima Recopilación hace una remisión en blanco a las Ordenanzas para el buen gobierno de los pueblos y en ella se recoge una Pragmática de 1492 en la que el rey ordena que en todas las ciudades, villas y lugares de sus reinos se gobierne según sus Ordenanzas y costumbres.

La producción normativa de este tipo de fuentes es muy temprana y prácticamente, como veremos, tan antigua como los propios Concejos. Desde su constitución y existencia jurídico-pública, ya sea por la Asamblea Ge-

(2) García de Enterría, E. Dictamen sobre Ordenanzas Municipales. Rev. de Admón. Pública, número 50, pág. 311.

(3) Rodríguez Moro, N. Ordenanzas Municipales y Bandos de Policía y Buen Gobierno, pág. 48 y ss. Tomo II de Estudios Homenaje a Jordana de Pozas. Inst. de Est. Políticos, Madrid 1962.

neral, ya por el Regimiento, la elaboración y aprobación por el Concejo es constante y permanente, ya en forma aislada, ya incorporadas a los Fueros e incluso a las Cartas Pueblas reales o señoriales. Con ellas los Concejos regularán «ex novo» o completarán la legislación real individual de cada uno o el Derecho territorial.

En cualquier caso su importancia para la organización de lo que hoy entendemos por régimen local es realmente decisiva, por cuanto los textos locales de superion rango, primero, y el Derecho Territorial, después, contienen escasa normativa o se remite a ellas como expresión de la costumbre local o como forma de expresarla en norma jurídica. Todo ello sin dejar de destacar lo aconsejable de su estudio como fuente de análisis de temas económicos concretos.

Finalmente cabe concretar que en los siglos XIV y XV no es corriente utilizar la palabra Fuero para referirse a la legislación de orden local que va apareciendo, sino que se empleaba mucho más las de Ordenamiento y Ordenanzas, expresiones no enteramente sinónimas para Ladero, que reserva la de Ordenamiento para la legislación local más solemne y genérica, referida sobre todo a la Organización y funcionamiento de los Concejos y otorgadas por los Reyes, a veces incluso ante las Cortes, a alguna ciudad, y la de Ordenanzas a la legislación emanada del Concejo, destinada a reglamentar aspectos de la vida económica, orden, limpieza, servicios, etc.; criterio esencialmente admisible, aunque, como veremos, las Ordenanzas locales dimanadas de los Concejos contienen importantes regulaciones sobre la organización y funcionamiento de los Concejos. No parece posible admitir la distinción que hace Falcón Pérez (Isabel), que distingue entre Ordenanzas y Estatutos, reservando el primer concepto para las reales y de ámbito general y la segunda para las normas que regulan materias concretas y que son elaboradas por el Concejo. Aunque cualquier precisión tendrá mucho de convencional y subjetivo comprendemos dentro del concepto de Ordenanza toda norma general, cualquiera sea su autor, cuyo ámbito territorial se circunscribe al municipio que se dicta para él y que regula aspectos de la vida económica, social, vecinal, de organización y funcionamiento del Concejo su actividad y competencia.

1. La potestad de Ordenanza: a) Titulares.

No es fácil dar una respuesta a esta interogante. A la vista del texto citado de la Novísima Recopilación y de la Pragmática del Rey D. Juan en Ocaña, de 1425, cabe una simple respuesta: el Concejo. Así, Santayana Bus-

tillo sienta como regla la de que los pueblos tienen facultad para hacer Ordenanzas para su gobierno y establecer estatutos (4), pero ni siquiera en esto están de acuerdo los autores antiguos, pues Castillo de Bobadilla expresa que los Regidores pretenden tener jurisdicción para ello, pero esto, dice, es hacer derecho y acto de jurisdicción, que corresponde al príncipe y que no pueden hacerla sin su consentimiento o la de su Corregidor (5), y Baldo y Abad que las ciudades y Concejos pueden hacer Ordenanzas con ciertos límites. A la opinión de Castillo se unen Gandino y otros (6). No cabe, pues, una respuesta simple, habrá que precisar, según la época, las materias, según sean manifestaciones concretas o generales, recopilaciones, compilaciones, según el rango del Concejo (villa, ciudad, aldea, etc.). Habrá que precisar si el titular es único o hay otros titulares.

Por de pronto cabe afirmar que el titular de esta potestad es el Concejo (Asamblea General, Concilium, Regimiento) y ello cualquiera que sea la época, la materia, el rango del núcleo de población, etc. Manifestaciones de esta potestad, en el más amplio sentido (general o concreto), las encontramos en todas las épocas, desde las Cartas Pueblas hasta la época de las Codificaciones generales de las Ordenanzas. Los Concejos aprueban y forman Ordenanzas sobre los más amplios aspectos de la vida municipal, con exclusión de materias de derecho privado procesal y penal; a título de ejemplo, que podría multiplicarse: Salamanca, Burgos, Cuenca, Valladolid, aprueban e incorporan a sus textos la regulación de oficios manuales y profesionales (desde la medicina a tejedores, batanas, capacitación y exámenes para el ejercicio de ciertas profesiones). La citación de los Concejos, que en forma concreta, constante y periódica a lo largo de sus reuniones aprueban Ordenanzas sobre oficiales, abastos, policía rural, etc., sería prolija (Cuéllar, Coca, Avila, etc.). Las manifestaciones de la potestad de formar, lo que hoy pudiéramos llamar textos refundidos, son también numerosas en Castilla, valga de ejemplo las Ordenanzas de Salamanca de 1619. Cabe precisar que las manifestaciones compiladoras y codificadoras se producen casi exclusivamente a partir de los Reyes Católicos en corriente paralela a la Codificación del Derecho Territorial y que, en un principio (Asamblea General de Vecinos), lo normal son las manifestaciones concretas, fruto de acuerdos concretos del órgano rector, y más tarde imperan las Ordenanzas Generales.

(4) Santayana Bustillo, L. Gobierno Político de los pueblos de España, pág. 59. Año 1769. Fondo del Inst. de Est. de Admón. Local.

(5) Castillo de Bobadilla. Política para Corregidores. Tomo II, Libro III, Capítulo VIII. Hnos. Detournes. Amberes, año 1750.

(6) Ibidem.

Esta potestad no es por supuesto privativa de los grandes Concejos o Comunidades, también la ostentan las aldeas o lugares integrados en ellas, ya funcionen en Concejo Abierto (7) ya en Regimiento. Con mayor motivo la ostentan aquéllas que consiguen de los reyes el Derecho de Villazgo y las Villas eximidas (8); en el título de concesión se hace expresa mención de esta potestad y dentro de ellas, aldeas y villazgos, encontramos las aprobadas por sus Concejos, desde Ordenanzas sobre materias muy concretas, incluidos oficios mecánicos y manuales (9), hasta Ordenanzas Generales (10).

Manifestación interesante son las Ordenanzas comunes entre villas sobre materias de interés común, que, elaboradas por Comisiones que se reúnen en lugares establecidos por la tradición, las aprueban y posteriormente ratifican los Concejos respectivos.

Por supuesto que esta potestad no empieza ni termina en la mayoría de los casos en el Concejo, como veremos al estudiar otros aspectos. Ello pudo ser cierto en un principio (Alta Edad Media y parte de la Baja), pero, a medida que el tiempo pasa, la intervención previa (juzgar la conveniencia de su redacción, comisiones redactoras, etc.) y la posterior o final de aprobación, llega a ser constante, hasta el punto de poder dudar si en realidad tiene algún contenido la titularidad de la potestad normativa.

Pero dentro del Concejo ¿quién tiene esta potestad? ¿La Asamblea como cuerpo, los Alcaldes, el Regimiento, los Regidores, el Corregidor? La propia Ley o Pragmática de D. Juan de 1425 da por supuesto a entender la no exclusividad del órgano colegiado, al hablar de «Ordenanzas que tienen de sus Alcaldes, Regidores y Oficiales» (11). Castllo de Bobadilla dirá: «Los Regidores sólo pueden hacerlas sin el Corregidor en algunos casos leyes y de poco momento (12) y al Corregidor y Regidores juntos y no los unos sin los otros corresponde la acción, modo y forma y ordenación de ello» 13). En Cuéllar encontramos Ordenanzas dadas por su Alcalde y representantes de

(7) Las Ordenanzas de la aldea de Villacastín, de la Comunidad de Segovia (copia del 24-4-1608) se aprueban en Concejo Abierto. Las del lugar de La Alberca de 1515 (Comunidad de Granadilla) se aprueban también en Concejo Abierto.

(8) Ordenanzas de la Villa de San Miguel de 1590, antigua aldea de El Palo de la jurisdicción de Zamora.

(9) Ordenanzas de Villacastín. Regulan tintes y batanes.

(10) Ordenanzas de Salamanca, de 1619.

(11) Pragmática de D. Juan en Ocaña en 1425, recogida en Ley I, Libro VI de la Novísima Recopilación.

(12) Castillo de Bobadilla. Política para Corregidores. Tomo II, Libro III, Cap. VIII, epígrafe 154.

(13) Ibiden, epígrafe 155.

las aldeas vecinas (Cogeces, Chatun, Lastras) en presencia del escribano (14). Si hubiéramos de sentar conclusiones podríamos decir que en la Alta Edad Media y parte de la Baja la potestad la ostentaban los Alcaldes y la Asamblea, que en la época del Regimiento la ostenta éste con los demás oficiales, primero sin intervención (real o señorial y de sus delegados) y más tarde con ella creciente. Continuando con este afán de sentar conclusiones podría afirmarse que para manifestaciones aisladas y muy concretas los órganos rectores de los Concejos fueron titulares de esta potestad; así, si observamos los libros de Actas de la época del Regimiento, en Madrid y Cuéllar, por ejemplo, vemos que sin más trámite se aprueban y se mandan pregonar; que en las Compilaciones(los textos refundidos de hoy) bastaba la aprobación municipal y que en las Ordenanzas Generales y las Recopilaciones la intervención fue creciente.

En el siglo XVIII la situación ha variado escasamente: dice Pérez Bua, en su trabajo sobre las reformas de Carlos III, que estaba reconocida a los pueblos la facultad de dar Ordenanzas. Eran discutidas y votadas por los Regidores, pero no se ejecutaban sin la previa aprobación del Consejo de Castilla (15); pero más expresiva del «status legal» vigente es el siguiente texto del capítulo IV de las Ordenanzas de Badajoz de 1767: «la potestad de derogar, interpretar y aclarar la Ley es inseparable e imprescindible de la autoridad de establecerla. En los Ayuntamientos de pueblos que tienen territorio distinguido o separado y jurisdicción con «mero y mixto imperio», sin reconocer otra superioridad que la soberanía del Príncipe, es, sin controversia, la facultad de hacer Ordenanza con la calidad de sujetarla a la censura y aprobación del Concejo que la tiene». Otro tanto para interpretar, alterar y reformar (16).

El Rey o el Señor. — Que la potestad de Ordenanza no ha sido exclusiva y excluyente de los Concejos y sus órganos de gobierno y en materias de la vida municipal es un hecho incuestionable. Sin perjuicio de las facultades interventoras (previas y posteriores) que tuvieron a partir de la Baja Edad Media, por sí o por sus delegados, estos ejercieron en todas las épocas una potestad de Ordenanza de la que las manifestaciones son múltiples.

Los Reyes o los Señores dictan, sin previa aprobación por los Concejos, Ordenanzas sobre materias concretas. Alfonso XI al ordenar la consti-

(14) Ordenanzas sobre Pinares, de 5 de marzo de 1492. Archivo Municipal de Cuéllar. Documentos medievales, Legajo 17.

(15) Pérez Búa, M. Las reformas de Carlos III en el régimen local. Madrid 1919.

(16) Ordenanzas de Badajoz de 1767, confirmadas por Carlos III el 8 de enero de 1767, Cap. IV, impresas. Copia publicada por su Ayuntamiento.

tución de los Regimientos en Segovia, Avila, etc., sin perjuicio de nombrar regidores, dicta disposiciones sobre su funcionamiento, sesiones, etc., facultando a los Concejos para ampliarlas o complementarlas (17). Juan I dicta Ordenanzas sobre repartimiento de oficios y su ordenación para Salamanca (18). Carlos V lo hace igualmente para Salamanca sobre los Sexmeros (19). Sobre oficios mecánicos y profesiones dicta Ordenanzas Pedro I para Madrid e incluso encontramos, lo que no es frecuente, el supuesto de Ordenanzas Generales dadas por el Rey, cual es el caso de las de Burgos dadas por los Reyes Católicos en 1357 (20). El denominado Fuero de Baza, dado por los Reyes Católicos el 20-XII-1494, sin intervención del Concejo y en virtud de su potestad, constituye por su contenido una Ordenanza, ya que regula la organización y funcionamiento del Concejo, pero no contiene disposición sobre derecho privado, penal ni procesal. Es una manifestación de esta potestad real de ordenanza a nuestro juicio similar a los Ordenamientos de Alfonso XI dados para instituir el Regimiento.

Esta manifestación se ha producido siempre y en todas las épocas y no sólo por vía de aplicación concreta para un solo municipio, sino con carácter general para todos. Así Felipe II dictó para Sevilla unas Ordenanzas sobre las Mancebías que más tarde se hicieron extensivas a toda España (aparecen incluidas en las Ordenanzas de Salamanca de 1619).

Esta potestad que los reyes ejercen sobre temas y materias municipales por vía de aplicación a un municipio, o con carácter general, se manifiesta, en otros casos, ordenando a los Concejos que las hagan por un mandato, como resultado de los Ordenamientos de Cortes, y, en otras, a través de sus delegados, los Corregidores, cuya intervención en este tema fue amplísima. (El Corregidor de Segovia recopila las contenidas en el denominado Libro Verde) y otras veces son ellos los que las hacen y las someten a aprobación de los Concejos. Algún autor, como Bermúdez Aznar, atribuye a los Corregidores la «potestad reglamentaria en una variada gama de materias y habla de ordenanzas por ellos dictadas». No creemos pudiera hacerlo sin in-

(17) García de Cortázar. Nueva Historia de España en sus textos Edad Media, página 732 recoge un trabajo de Represa Rodríguez que transcribe el documento de constitución del Regimiento en Segovia el 5-V-1345 por Alfonso XI.

(18) Ordenanzas sobre Repartimiento de Oficios, dadas en Sotos Albos por Juan I de Castilla el 17 de agosto de 1390 recogidas en Apéndice Documental XII del Libro IV de la Historia de Salamanca de Villar Macías. Salamanca 1974.

(19) Ibidem, libro V, Apéndice Documental XII.

(20) García Sáinz de Baranda, J. La ciudad de Burgos y su concejo en la Edad Media. Burgos 1967, tomo II, epígrafe 71 y ss. donde se recoge una fotocopia del texto original.

tervención y aprobación de los Regidores; así en el supuesto de Murcia, que recoge en el Documento 21 del apéndice, se dice «...el señor Corregidor con acuerdo de algunos de los dichos Regidores».

Los Señores, en virtud de la jurisdicción civil y penal, mero y mixto imperio, asumen y ostentan una potestad de ordenanza, directa y sin intervención del Concejo, de la que hacen uso cuando conviene o incluso las imponen de forma unilateral (caso en Cataluña del municipio de Fatarella). Sus manifestaciones son numerosas, por ejemplo, en Cuéllar el Infante Don Juan en 1417, fruto de una Concordia entre caballeros y pecheros, dicta Ordenanzas que aprueba por su carta (21), así en las tomas de posesión de los señoríos una de las manifestaciones que de su poder hacen los señores es la de dictar una Ordenanza (22).

Veamos lo que dice Castillo de Bobadilla al respecto: «Los mayores magistrados, que son los del Concejo del Rey, pueden hacer sólos, sin los pueblos, cualesquiera Estatutos y Ordenanzas» (23), y establece dos postulados: a) Si conviene reformar las antiguas o hacer otras nuevas compete al Corregidor; b) Si la acción, modo y forma de llevarlo a cabo corresponde al Corregidor y Regidores, no a los unos sin los otros.

La potestad, cualquiera sea su titular, se extiende, pues, a tres aspectos: 1) confeccionarlas o dictarlas de nuevo; 2) reformar las antiguas; 3) recopilar las vigentes.

La realidad nos demuestra la existencia de Ordenanzas impuestas por el Rey o Señor; otras concordadas (24) y otras obra exclusiva de los Concejos.

En cualquier caso y teniendo en cuenta que los Alcaldes, Regidores y Corregidores, además de las competencias administrativas concejiles, tenían competencias judiciales; se comprende que su existencia y vigencia implicaba en realidad el reconocimiento de un régimen completo de estatutos locales, no limitados a aspectos administrativos, que comprendía con absoluta normalidad normas sustantivas privadas. La experiencia histórica confirma este fenómero estatutario local. Este conjunto abigarrado y no uniforme de

(21) Ordenanzas del Infante Don Juan, de 28 de agosto de 1417. Archivo Municipal de Cuéllar. Carpeta I, número 27.

(22) Ibidem.

(23) Castillo de Bobadilla. Política para Corregidores. Tomo II, Libro III, Cap. VIII, epígrafe 155 (de los Oficios y poder de los Regidores).

(24) Font y Rius. Ordenanzas en Municipios rurales catalanes, siglos XI-XVIII. Anuario de Historia del Derecho Español, número 31.

normas locales queda degradado al último escalón ya dentro del siglo XIX, al centrarse en un solo órgano el Poder legislativo, relegándose a materias residuales.

Los Gremios. — Aunque desde luego su estudio es ajeno a nuestros propósitos, sí conviene dejar apuntado que disfrutaron de una potestad de ordenanza, hicieron ordenanzas referentes a sus oficios y no sólo ello, sino que, como dice Ruiz de la Peña, influyen en ocasiones en el gobierno y administración de las villas y en algunas ocasiones tuvieron facultades interventoras. Los Gremios eran Corporaciones profesionales constituidos con arreglo a un estatuto escrito. Los municipios ordenaron la vida económica hasta la Baja Edad Media. A partir de ella aquéllos tienen plena competencia en la regulación del trabajo en la ciudad. No obstante, dice García de Valdeavellano, las Ordenanzas gremiales requerían por lo general la aprobación de las autoridades del municipio, opinión que comparte Ladero Quesada.

b) Fundamento — El fundamento remoto se encuentra en la potestad normativa, más o menos amplia, de que la ciudad, villa o aldea disfruta en cada momento y que, como ya hemos visto, es decreciente a medida que el tiempo pasa.

El próximo es la utilidad, manifestada en cada caso por el problema municipal que lo exige o demanda. En las Ordenanzas concretas o aisladas que regularmente van aprobando los Concejos, es claro, surge un problema y éste ha de resolver dictando una norma por acuerdo corporativo para el caso concreto y para supuestos similares de futuro. En las Ordenanzas generales unas veces serán razones de tipo económico las que sirven de fundamento (el Concejo de Burgos dicta para regular las bodas y sus gastos por los excesivos dispendios que en ellas se hacen; otras veces serán razones de tipo laboral, como regular el ejercicio de oficios y profesionales y la capacitación (Burgos dicta Ordenanzas sobre el ejercicio de la medicina, y Cuenca sobre los tejedores, por citar algunos entre los muchos casos de este tipo) (25), otras de tipo comercial y de abastecimiento de la villa (el Concejo de Cuéllar dicta Ordenanzas sobre la entrada y salida de vino y sobre la venta y fabricación de ciertos materiales de construcción, teja, ladrillo, etc.) (26).

(25) Ordenanzas de tejedores de Angosto, 28-VI-1462, contenidas en el libro de García de Cortázar, Nueva Historia de España en sus textos. Santiago 1975.

(26) A. Municipal de Cuéllar. Libro de Regimiento. Carpeta 24, número 1.

El fundamento en las Compilaciones, Codificaciones y Recopilaciones es muy distinto. En las Ordenanzas de Salamanca de 1619 la causa determinante será «la dispersión, confusión y verbosidad de las existentes», es un criterio simplificador y utilitarista sin más pretensión de reforma . El Concejo de Valladolid en sus Ordenanzas de 1549 fundamentará la Codificación en la confusión, por el gran número de ellas; algunas de ellas impertinentes y en la duda sobre su vigencia, ya que al parecer algunas no estaban confirmadas. Béjar (Ordenanzas de 1577) en la necesidad de actualizarlas, ya que si en su tiempo fueron justas, ya se han quedado antiguas por el paso del tiempo y las nuevas causas y supuestos exigen nuevas regulaciones.

Conviene dejar precisado que el móvil y motor de las Condificaciones y Recopilaciones tiene su base en el constante y permanente uso que en las reuniones de los Regimientos hacen los Concejos de la potestad de Ordenanza. Esta proliferación constante y periódica incidía directa o indirectamente en las vigentes, y desde luego originaba confusión en la interpretación y en la consulta. Con una u otra expresión en los respectivos textos, esta es la auténtica razón a la que hay que unir el mimetismo de las Codificaciones del Derecho Territorial.

En las Ordenanzas comunes entre villas la causa determinante es, o bien una cuestión conflictiva entre ambos concejos que exige solución uniforme, o bien la coopropiedad de bienes, generalmente litigiosos, por las delimitaciones de términos, que precisan ser regulados para su pacífico y común aprovechamiento.

c) Ambito territorial. — Como expone Gibert (27), la característica fundamental del Derecho de la reconquista es su acentuado localismo, consecuencia de la fragmentación política. El localismo se presenta a partir de la destrucción del Estado visigodo y sólo concluirá con el triunfo absoluto del Derecho Territorial (28).

El incremento de los núcleos de población y de los centros urbanos origina: a) una diferenciación entre el ordenamiento jurídico de un núcleo respecto de las demás ciudades, villas, etc., y b) Al propio tiempo frente a este factor de disparidad surge uno integrador: la equiparación de los que se establecen en los citados núcleos en cuanto a su condición jurídica.

(27) Gibert, R. El Concejo de Madrid, pág. 15. Madrid 1949.
(28) Ibidem.

No es el momento de profundizar en el estudio del régimen de Villa o Ciudad y Tierra, de las Comunidades o grandes Concejos; el hecho es que este régimen está muy extendido en el territorio castellano-leonés. El Concejo de la Ciudad o Villa abarcaba bajo su jurisdicción una amplia demarcación o territorio (el alfoz o tierra), zona en la que había otras localidades. Tales Comunidades deben su origen a la repoblación de los grandes Concejos, a los que se asigna un vasto término para repoblar mediante el asiento de poblaciones que se organizan en concejos rurales sometidos a la jurisdicción del Concejo General de la ciudad o villa de la que dependían.

Estas Comunidades constituyen un fenómero peculiar aunque no exclusivo de Castilla. A partir del siglo X, a raíz de la batalla de Simancas, surgen las Comunidades Castellanas (también las aragonesas) en Castilla: Avila, Soria, Segovia, Guadalajara, Cuenca, Sepúlveda, Coca, Portillo, Peñafiel, Iscar, Cuéllar, etc. En León y Extremadura: Salamanca, Cáceres, etc.

En su estructura es preciso distinguir entre casco urbano y alfoz, en el primero se asienta la villa o ciudad y lindante con ella los arrabales carentes de entidad administrativa. En el alfoz se asientan las aldeas y lugares, castillos, torres, monasterios. En esta estructura suele, a veces, existir una distinción entre vecinos o habitantes «intra muros» y «extramuros», siendo éstos de peor condición jurídica en ocasiones.

De las características de este régimen importa destacar dos a nuestros efectos: a) La fraternidad e igualdad entre las aldeas (ocasionalmente se dan situaciones de privilegio), y b) Unidad de fuero y ordenanzas, unidad de jurisdicción y unidad económica con sumisión al Concejo de la Ciudad o Villa.

Con lo expuesto, el problema del ámbito territorial de vigencia de la Ordenanza queda resuelto; del localismo del derecho y del sometimiento de las aldeas a la Villa o Ciudad y su Concejo, resulta claro que la regla es que las Ordenanzas se extiendan en su vigencia hasta allí donde llega la jurisdicción del órgano que las aprueba. Se aplican tanto a la villa como a la tierra o alfoz, lo que no quiere decir que en virtud de esta jurisdicción, por causas o circunstancias específicas, no puedan éstas tener un ámbito reducido, bien por la materia o por resolver problemas que afectan a ciertas zonas o aldeas limítrofes. Lo que no parece posible es que el Concejo de la Villa apruebe Ordenanzas específicas para una aldea o lugar en asuntos que sean de competencia de los conce-

jos rurales o aldeanos. Estos que también tienen potestad de Ordenanza extenderán lógicamente el ámbito de su vigencia al término del Concejo aldeano y su «socampana» en su caso.

En el supuesto de Ordenanzas comunes entre Villas, al ser elaboradas por los Concejos respectivos, se convierten en Ordenanzas de cada uno de ellos y su ámbito es, pues, el de la jurisdicción de ambos.

El ámbito temporal (período de vigencia) y el material (cuestiones sobre las que pueden dictarse) serán examinados con extensión posteriormente, quedando aquí únicamente expresada la vigencia indefinida como regla y la exclusiva posibilidad de dictarlas en el ámbito de su competencia.

d) Límites — La potestad que al Concejo o Regimiento corresponde no es ilimitada ni aún en los momentos en que esta potestad fue más amplia. Bien es cierto que prácticamente hasta los últimos años de la Baja Edad Media, y por supuesto en la Alta, las limitaciones fueron mínimas. A partir de entonces el intervencionismo ha sido constante y creciente, primero sólo a posteriori, a través de la técnica de la aprobación o confirmación, más tarde se une en muchos casos la intervención previa a través de la técnica de la autorización para elaborarlas o modificarlas y finalmente a través de un control o intervencionismo en todo el procedimiento, juzgando discrecionalmente y previamente la oportunidad de hacerlas o modificarlas e interviniendo el Corregidor en todo el procedimiento.

No obstante, parece hubo siempre, no sólo en sus orígenes, sino más tarde, unas materias o aspectos en que la intervención fue mínima. Observamos, examinando los libros de actas del Regimiento en Cuéllar (29) y Madrid, cómo en éstos se aprueban Ordenanzas aisladas que, sin más trámites, se mandan «apregonar» en los lugares de costumbre. Así parece confirmarlos más tarde Castillo de Bobadilla, al decir que «los regidores sólo pueden hacerlas sin el Corregidor en algunos casos leves y de poco momento si es costumbre, como por ejemplo, en poner los precios de los mantenimientos» (30).

---

(29) Libro de Regimientos, años 1484-1490. Archivo Municipal de Cuéllar. Carpeta 24, número 1. Igualmente en Libro de Acuerdos 1486-1492 del Ayuntamiento de Madrid, publicados por su Archivero D. Agustín Gómez Iglesias.

(30) Castillo de Bobadilla. Política para Corregidores. Tomo II, Libro III, Cap. VIII, epígrafe 154.

El Derecho territorial, en éstas como en otras materias, es en principio poco expersivo; ni las Partidas, ni el Ordenamiento de Alcalá, ni el Fuero Real que como municipal rigió en muchos de los grandes Concejos, nada dicen respecto del gobierno local. A partir de la Nueva Recopilación y sobre todo de la Novísima, la cuestión cambia, aunque es preciso que a partir del siglo XV las disposiciones reales sobre el tema fueran varias y frecuentes.

Existen unas limitaciones de contenido y otras de procedimiento y control de la legalidad, a través de órganos superiores, con facultades de intervención y fiscalización, que lo hacen no sólo sobre la legalidad sino también sobre la oportunidad.

Limitaciones de contenido. — Competencia: Es evidente que los Concejos sólo podrán hacer uso de esta potestad dentro de la esfera de su competencia, pero ¿cuál es y hasta dónde llega esta competencia? A la vista de las materias reguladas en las numerosas Ordenanzas de todas las épocas, especialmente en los siglos XIV a XVIII, es muy difícil, a la vista de su contenido, pronunciarse. Las Ordenanzas regulan los más amplios y variados aspectos de la vida de la comunidad vecinal. Al lado de las materias clásicamente propias de estas Ordenanzas, como la de Policía urbana, rural, abastos, organización y funcionamiento del gobierno municipal, encontramos otras no siempre reguladas en ellas y hoy tan ajenas a la competencia municipal como las mancebías o protíbulos, la ordenación de la vida económica y laboral (regulación de oficios y profesiones manuales, fijación de salarios, de precios y regulación del comercio interior y exterior de ciertos productos), y otras tendentes a limitar los gastos excesivos en las bodas; cuestiones religiosas, fiscales, de obras y servicios públicos, etc., son reguladas en ellas. Ello nos lleva a afirmar que debió regir el principio de generalidad y de competencia no tasada, por ello quizá sea más fácil definirla negativamente; así, no es normal se regulen en ellas cuestiones civiles, penales, procesales, esto con ciertos matices, y de orden político general, así como fiscal, aunque sí los repartimientos y las rentas de los propios de ámbito general.

En muchas de las materias enunciadas su competencia no era exclusiva y privativa. El único texto que en cierto modo enmarca la competencia y ámbito material propio de estas Ordenanzas es una Pragmática de los Reyes Católicos de 28 de mayo de 1448, contenida en la Novísima Recopilación (Ley 4, Título 6, L. 3.º), en la que, como competencia privativa y exclusiva, se señalan, en cuanto a las Ordenanzas, las referen

tes a Fieles y Oficiales, guarda de términos, exidos de los campos, pesas y medidas, rentas de propios y otras semejantes. En ellas no se entremetan —dice— los Oidores y los Alcaldes salvo por vía de apelación y agravio.

Vigencia temporal — Las Ordenanzas que aprobaron los Concejos, en tanto en cuanto esta potestad les correspondió en exclusiva, y sin aprobación superior, rigen en tanto en cuanto el Concejo no cree oportuno modificarla o derogarla. Cuando la aprobación o confirmación superior es necesaria, la situación no es la misma. Las Ordenanzas de Valladolid de 1549 se aprueban por el Rey y están en vigor «por el tiempo que nuestra voluntad fuere...» (31), las que Felipe II aprueba para la villa eximida de San Miguel (Zamora) estarán en vigor «sin perjuicio de nuestra Corona Real y de otro tercero y por el tiempo que nuestra voluntad fuere» (32). Otro tanto cabe afirmar cuando las Ordenanzas han emanado directamente de la Potestad Real; «por tanto tiempo como nuestra voluntad fuere y lo tuviéremos por bien», se lee en las Ordenanzas que para Madrid (33) y Segovia (34) dicta Alfonso XI al constituir el Regimiento en ellas. Vemos, pues, que siempre y en todo caso, sobre todo a partir de la Baja Edad Media son revocables «ad nutum».

El Orden jerárquico de las normas. — Entre las limitaciones de contenido que señala Santayana Bustillo, primera y fundamental es no infringir las leyes del Reino (35), límite que Castillo de Bobadilla recoge, diciendo, por boca de Baldo y Abad, que los Concejos pueden hacer Ordenanzas no derogando las leyes y ordenanzas confirmadas por el Rey (36). Este segundo punto nos hace ver que sólo puede revocar quien puede aprobar. Es la antigua expresión del hoy principio de jerarquía de las normas recogido en el Ordenamiento de Alcalá: primero se aplicarán las leyes, pragmáticas y ordenanzas de los reyes; segundo, el Fuero si no es contrario a dichas leyes, y tercero, las Partidas. Tampoco pueden ir las Or-

(31) En la Carta de confirmación del Rey Carlos I de 20 de julio de 1549, recogida en el Texto de las Ordenanzas.

(32) Pescador del Hoyo, Mari Carmen. Cómo surge una villa en el siglo XVI. Rev. de Est. de la Vida Local, número 148. Recoge el texto de las Ordenanzas y su Confirmación.

(33) Ordenamiento dado por Alfonso XI el 6 de enero de 1346 para el Concejo de Madrid.

(34) Ordenamiento dado por Alfonso XI el 5-V-1345 constituyendo el Regimiento en Segovia y dictando Ordenanzas para su funcionamiento.

(35) Santayana Bustillo, L. Gobierno Político..., pág. 39.

(36) Castillo de Bobadilla. Política para Corregidores. Tomo II, L. II, Cap. VIII, epígrafe 153.

denanzas contra el derecho divino o natural, ni ser contrarias a las buenas costumbres, límites estos últimos que también recoge Santayana Burtillo (36b).

Este principio de jerarquía de las normas se lleva a sus últimas consecuencias, y así las aldeas o lugares ven limitada su potestad en el sentido de que no pueden infringir las de la villa o ciudad en cuyo alfoz se hallan asentadas y que, como regla, ha de ser la que las ratifique.

En resumen: Derecho Territorial (leyes y pragmáticas), Fuero, como norma local de superior rango, buenas costumbres y usos y las propias Ordenanzas de la villa respecto de la Tierra, constituyen la jerarquía normativa que no ha de infringirse bajo la suprema guía del Derecho divino y natural.

La suprema potestad real. Aunque los reyes transfieren a los señores jurisdiccionales una serie de facultades propias de la Corona, no obstante, en el orden jurisdiccional («los casos de corte o la mayoría de la justicia»), en el orden político o de gobierno (orden y paz pública, legislación, moneda, fonsadera, yantares), las regalías o derechos propios de la Corona (bienes vacantes, tierras yermas, minas, etc.) y otras de orden fiscal, se las reserva el rey y no pueden ser transferidas.

Esta y no otra es la limitación que impone el Rey al aprobar o confirmar las Ordenanzas «sin perjuicio de nuestra Corona Real ni de otro tercero alguno», limitación que se contiene, por ejemplo, en las de Valladolid de 1549. No podrán las Ordenanzas ir en contra de los derechos y privilegios de la Corona y de los que por vía de inmunidad hayan sido transferidos, o de las facultades de los delegados del Rey en la ciudad o villa.

Por otra parte, el Rey, en virtud de su originario poder legislativo, se reserva y hace uso de la potestad de modificar, suprimir o incluir nuevas Ordenanzas no aprobadas por el Concejo y no incluidas en el texto presentado.

Probar la vigencia. — El Concejo, en los pleitos que se plantean ante los Tribunales, ha de acompañar un ejemplar de las Ordenanzas aprobadas, como medio de acreditar su existencia y vigencia, además de hacer posible su conocimiento y aplicación a los Tribunales.

(36 b) Recoge además como límite la inmunidad eclesiástica y las franquicias concedidas a los clérigos. Véase Cap. IV de su libro.

Ambito territorial. — Tema éste examinado con detalle anteriormente. Las Ordenanzas rigen hasta allí donde llega la jurisdicción del Concejo que las aprueba, todo ello con los matices que se indicaron.

2. Límites de procedimiento. — La sujeción a un procedimiento, más o menos complejo según la época, es de por sí una limitación nada baladí. A través de él se controlará y fiscalizará no ya sólo la legalidad sino incluso la oportunidad.

La razón nos la ofrece Castillo de Bobadilla: «la aprobación de ordenanzas es negocio grave y extraordinario». Los controles y trámites serán cada vez más complejos y, por unas causas o por otras, las aprobaciones llegan a durar varios años, como en el caso de las de la Comunidad de Coca. Cual sea el procedimiento, no es este el momento y lugar de precisarlo, aunque sí el de examinar aquellos trámites que son un control en sí y un auténtico límite también.

Conveniencia de la formación. — Fueron generalmente los Corregidores quienes valoraron con gran discrecionalidad este tema y valoraron las razones que los Concejos daban para ello, aunque ellos mismos podían promover la modificación de aquéllas que no fueren buenas y de hacerlas nuevas de acuerdo con el Regimiento.

Aprobación previa: Fue frecuente la previa y preceptiva aprobación real o señorial para iniciar el procedimiento de formación o reforma. El Concejo de Segovia se dirige a la Reina y ésta manda en función de ello que enmienden y corijan las vigentes, para lo cual el Regimiento nombra una Comisión (Ordenanzas de 1514). Análoga petición dirige el Concejo de Béjar al Duque, Señor de la villa (Ordenanzas de 1577). Castillo de Bohadilla, al referirse a la reforma de las Ordenanzas, apunta que para derogar las Ordenanzas confirmadas por el Rey se le debe consultar a él y 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» (37). Creemos que en la Edad Moderna, tanto la formación de nuevas Ordenanzas como la reforma de las vigentes, requería en Castilla el «placet» del Rey o del Señor previa justificación.

Tramitación especial dentro del Concejo. — Como negocio grave y extraordinario que es, en opinión de Castillo de Bobadilla, se debe tener especial cuidado en convocar a todos (presentes y ausentes), si bien re-

(37) Castillo de Bobadilla. Política para Corregidores. Tomo II, Libro II, Cap. VIII, epígrafe 165.

conoce no ser nulo si concurren los suficientes para hacer Concejo ordinario, opinión que más tarde mantiene Santayana Burtillo. Suele ser normal, en cuanto a las Ordenanzas generales y Codificaciones, la aprobación en Concejo extraordinario, especialmente convocado, aunque el «quórum» de votación sólo se requiera si las propias Ordenanzas de la villa lo exigen.

Aprobación o confirmación. — Como control a posteriori de la legalidad y oportunidad es básico, generalmente y desde que se inicia la fiscalización de la potestad normativa es la regla y «conditio sine qua non» para su ejecutividad. Santayana afirma no ser siempre necesaria la confirmación.

En el caso de las aldeas la confirmación corresponde a la villa y en de las Ordenanzas Comunes entre villas, además, a la de cada uno de los Concejos.

Esteban CORRAL GARCIA
Doctor en Derecho
Secretario General del Ayuntamiento de Burgos