

Las Ordenanzas Municipales: sus orígenes, contenidos y posibilidades de investigación

(Bylaws: their origins, contents and research
opportunities)

Porrás Arboledas, Pedro A.

Univ. Complutense de Madrid. Fac. de Derecho. Avda. Paraninfo, s/n.
28040 Madrid
pporras@der.ucm.es

BIBLID [1136-6834 (2009), 36; 19-35]

Recep.: 14.01.2009
Acep.: 23.07.2009

Las Ordenanzas Municipales suponen el último eslabón en el proceso de creación del derecho local durante la Baja Edad Media; en la presente ponencia se estudia tanto este proceso como los materiales recogidos en las ordenanzas, además de realizar una prospección sobre sus posibilidades de futuro.

Palabras Clave: Ordenanzas Municipales. Fueros medievales. Derecho local. Policía rural. Policía urbana.

Udal Ordenantzak azken kate maila dira tokiko eskubidearen eratze prozesuan Behe Erdi Aroan zehar; txosten honetan bai prozesu hori bai ordenantzetan bilduriko materialak azterzen dira, baita etorkizunari begira dituzten ahalbideez azterketa bat egin ere.

Giltza-Hitzak: Udal Ordenantzak. Erdi Aroko foruak. Tokiko zuzenbidea. Landa aldeko polizia. Hiriko polizia.

Les Ordonnances Municipales représentent le dernier chaînon dans le processus de création du droit local durant le Bas Moyen Age ; en plus de réaliser une prospection sur leurs possibilités d'avenir on étudie, dans cette communication, aussi bien le processus que les matériels recueillis dans les ordonnances.

Mots Clé : Ordonnances Municipales. Fueros médiévaux. Droit local. Police rurale. Police urbaine.

La preocupación por las Ordenanzas Municipales es antigua, teniendo en cuenta su valor como fuente histórico-jurídica y, en especial, por el hecho de que son textos aún vivos en nuestro ordenamiento jurídico, bien que en un contexto algo diferente de aquel en el que aparecieron en la Baja Edad Media.

Sin embargo, los estudios de conjunto no son sino relativamente recientes, gracias, sobretudo, a los desvelos del profesor Ladero Quesada; sólo era posible emprender una labor compilatoria en el momento en que se dispusiera de un mínimo de textos históricos publicados, lo que sucedió en los años ochenta del pasado siglo, cuando el citado profesor e Isabel Galán realizaron una primera aproximación al estado de la cuestión¹.

Años después el profesor Ladero volvió en solitario sobre el tema, ofreciéndonos una exposición más completa del asunto y, naturalmente, más actualizada². A pesar de lo cual son muchas las ordenanzas que se siguen publicando, siendo necesario un esfuerzo permanente de puesta al día.

1. ORÍGENES

No es fácil datar con exactitud la fecha de aparición de las Ordenanzas Municipales, toda vez que el proceso debió de ser lento y no exento de dificultades, aunque es plausible su conexión genética con los textos que anteriormente venían regulando las actividades administrativas locales: los fueros municipales³.

Los fueros habían permitido a los concejos, seguramente hasta el crucial reinado de Alfonso X, legislar sobre amplios campos temáticos, incluyendo el derecho privado, el penal o el procesal, algo que los monarcas imbuidos del espíritu del Derecho de la Recepción difícilmente podían soportar. Es por ello por lo que creo que el inicio de la desaparición de los fueros municipales debe relacionarse, primero, con la recepción del Derecho Común y, segundo, por ende, con la asunción por parte de los reyes de un poder legislativo sin cortapisas. Dicho de otro modo, a partir de la interiorización de dicho poder por parte de los monarcas ya no cabía opción a que otros órganos, aun en el caso de los municipios, que actuaban como instituciones delegadas, tuvieran capacidad legislativa más allá de sus más próximas y cotidianas competencias.

De este modo se introduce en la vida jurídica municipal un nuevo derecho que desplaza al antiguo, sin perjuicio de que se mantuvieran distintas peculiari-

1. "Las ordenanzas locales en la Corona de Castilla como fuente histórica y tema de investigación (siglos XIII al XVIII)", *Revista de Estudios de la Vida Local*, CCXVII, 1983, pp. 85-108.

2. "Las ordenanzas locales. Siglos XIII-XVIII", *En la España Medieval*, XXI, 1998, pp. 293-337.

3. He expuesto más detalladamente mis ideas al respecto en varios trabajos, en especial, en el último de ellos: "La práctica de la policía en Castilla a través de los fueros, ordenanzas y bandos de buen gobierno durante los siglos XIII al XVI", *«Faire bans, edictz et statuz» : Légiférer dans la ville médiévale. Sources, objets et acteurs de l'activité législative communale en Occident, ca. 1200-1500. Actes du colloque international tenu à Bruxelles les 17-20 novembre 1999*, Bruxelles, 2001, pp. 577-586.

dades anteriores, sea en derecho privado (como, por ejemplo, el derecho de troncalidad, validado por las Leyes de Toro de 1505), sea en derecho penal (manteniendo como acumuladas o accesorias, junto a las reales, penas antes principales).

Pero, sobretodo, sobrevive el conjunto de normas que luego se van a constituir como las materias típicas de las ordenanzas municipales. En cierta medida, las medidas relativas a lo que hoy llamaríamos materias laboral y mercantil; pero, en especial, las disposiciones relativas a la organización administrativa municipal y a lo que los administrativistas franceses del siglo XIX denominarían policía rural y urbana.

Documentar este proceso de transición del fuero a las ordenanzas no resulta nada fácil debido a la austeridad de los textos conservados. Para el caso sevillano, ciertamente un ejemplo algo especial, ya desde el siglo XIII constatamos la existencia de acuerdos municipales, entendiendo éstos como la expresión de una potestad normativa, en el ámbito local, delegada de la regía.

La cuestión, entonces, sería si era necesario que el municipio se organizase como un cabildo de regidores, o concejo cerrado, para que sus decisiones tuvieran el carácter de acuerdos concejiles. Se trata de un asunto difícil de resolver, pues carecemos de actas de reuniones celebradas a concejo abierto. Por ello, tal vez, convendría desplazar el foco de interés desde el tipo de reuniones en las que nacerían esos acuerdos al modo de transmitirlos físicamente, esto es, a la redacción por escrito de estas decisiones de obligatorio cumplimiento por parte de todos los vecinos.

En efecto, aquí la figura del escribano juega un papel fundamental, como transmisor de la sustancia de los acuerdos, fueran tomados por los regidores designados por los monarcas o por todos los vecinos comunalmente. El hecho de redactarlos por escrito les daría la fijeza necesaria en el tiempo para ser invocados en cualquier momento. No obstante, si tenemos en cuenta que es precisamente en el reinado de Alfonso X cuando se extiende la presencia de los escribanos como fedatarios de todo tipo de acuerdos, podemos inferir que desde la segunda mitad del siglo XIII los escribanos de concejo, o sus predecesores en esa función, tomaron nota de los acuerdos aprobados en las reuniones de vecinos, antes de la aparición de los regidores; lo que ocurre es que, como afirmaba antes, la no conservación de esas actas nos sume en un círculo vicioso imposible de deshacer.

En cualquier caso, las Ordenanzas Municipales, como normativa que desarrolla o completa el contenido del fuero y los privilegios reales anejos al mismo, eran muy necesarias para aquellas villas pobladas a Fuero de Toledo o Fuero Juzgo, toda vez que los temas de ordenanza quedaban totalmente fuera de su regulación. Sin embargo, el panorama era muy diferente si nos referimos a otros fueros extensos, nacidos de la tradición extremeñurana, como sería el caso paradigmático del Fuero de Cuenca. Aquí no haría falta desarrollar otros textos paralelos, dada la vocación omnicomprensiva de los mismos.

Como decía, la ausencia de datos impide observar el tránsito del fuero a las ordenanzas municipales.

¿Son las ordenanzas municipales el resultado del decantamiento del contenido de las materias de ordenanza de los antiguos fueros? O, dicho de otro modo, ¿las ordenanzas proceden de una reducción de los contenidos de los antiguos fueros hasta quedar sólo las materias de ámbito más local?

Se trata de una hipótesis tentadora y, seguramente, lógica en su planteamiento, aunque, de nuevo, difícil de documentar. En cualquier caso, los fueros hacen referencia a una realidad originaria, en la que cobran todo su sentido histórico, si bien luego quedan petrificados en sus contenidos; eso es algo que no sucede en absoluto con las ordenanzas, dada la fluidez de la fuente productora en cuanto a su creación o alteración. Cuando se redactaban unas ordenanzas evidentemente se tendría en cuenta el articulado del antiguo fuero, si es que algo aprovechable tenía, aunque se procedía a una nueva regulación libre de ataduras textuales, es decir, las ordenanzas no tenían por qué respetar la letra de las anteriores disposiciones forales.

En algunos casos conservados es posible rastrear ciertas pervivencias concretas, mostrándonos cómo señores y concejos se resisten a perder ciertas competencias ahora reclamadas por los monarcas: a mediados del siglo XIV, en tierras riojanas, se aprecia cómo por vía de ordenanza se regulan cuestiones de carácter penal (Sajazarra)⁴, mientras que a fines del siglo XV, si bien en un ambiente algo diferente, aún se reserva un señor la imposición de penas para castigar los desórdenes habidos en una villa de frontera (Jódar)⁵. No es mucho

4. En cinco ocasiones, entre los años 1366 y 1399, se redactaron ordenanzas por dicho concejo, prohibiendo sacar armas con resultado o no de lesiones, con pena pecuniaria y permanencia en el cepo; pelear con piedra o palo, disputar hombres y mujeres u hombres solos, intercambiando insultos (jodido, traidor, hijo de traidor, jodido por el culo, hijo de puta, malato o hijo de malato, astroso, mesillo o cornudo, con sus correspondientes hijos de, graduándose con penas pecuniarias: respectivamente 20, 80, 20, 20, 100 y 30 mrs. El insolvente estaría en el cepo, además de los nueve días de rigor, tantos días como fuese necesario, a razón de cinco dineros el día). Otras palabras semejantes, no especificadas, darían lugar a penas parecidas.

Se penaba también el desmentirse mutuamente los vecinos, el no acudir a la llamada del concejo, el salir a pelear en bando, jugar a los dados, llamar "advenedizo" a otro (100 mrs.), regañar al condenado por la justicia (¿?), jugar a seca o a hacer (¿?), mencionar la entrada de los ingleses en la villa (200 mrs. y salir de la villa), querellarse ante el alcalde sin hacerlo también ante el concejo, portar cuchillo o espada dentro de la villa o no dejar el foráneo su cuchillo o espada en su posada (Pedro A. Porras, "Algunos documentos medievales riojanos", *Espacio, tiempo y forma. Historia Medieval*, III-14, 2001, doc. 8, pp. 237-240).

5. Se prohibía desenvainar armas con intención de herir o matar, siendo penado el que matare con la muerte, el que cortare miembro con la amputación de la mano, el que hiriere con pecuniaria de 600 mrs., y la mitad si no llegase a herir, además, debería permanecer 10 días en la cárcel (§ 1). El que injuriase o deshonorase a otro pagaría pena de 100 mrs. para los muros, además de estar otros 10 días en la cárcel (§ 2). Así mismo, semejantes penas sufrirían las mujeres que se insultasen mutuamente, o las mujeres que lanzasen invectivas a varones, o viceversa; sin embargo, las mujeres estaban exentas de la pena de cárcel, razón por la que se les duplicaba la pecuniaria (§ 3). Otras conductas penadas eran la participación en asonadas (§ 4 y 5), separar con armas a los participantes en asonadas (§ 7), denegar auxilio a la justicia (§ 6), quebrantar domicilio (§ 10), injuriar...

más lo que se puede decir, pero en ambos casos están legislando cuestiones de tipo criminal, casi siempre centrados en los delitos de sangre o en las injurias, temas también de interés preferente para las autoridades locales; a este respecto cabe plantearse si se trataba de penalidades autónomas o si, por el contrario, estamos en presencia de penas locales acumuladas a las reales. Desde luego, en los años finales de la Edad Media, la segunda opción es la más lógica.

A la inversa, se documentan pervivencias de los fueros en vías de extinción, por ejemplo, en Úbeda: allí, en la segunda mitad del siglo XV se mantiene el uso del fuero extenso (procedente de Cuenca) en lo que se refiere al delito de lesiones, si bien la pena tiene carácter acumulativo respecto a la real; además, se conservan el uso de diversas prescripciones de derecho privado, procedentes del fuero⁶. Cabe conjeturar con el hecho de esta pervivencia de cuestiones concretas en muchas más ocasiones, así, sabemos del mantenimiento de las disposiciones sobre uso de hornos, o las ya mencionadas relativas al derecho de troncalidad, que ha dejado un rastro interesante en la práctica judicial del siglo XVI en buena parte de las localidades giennenses y murcianas pobladas a fuero de Cuenca, cuestión que en la actualidad tengo en estudio.

También en la denominación de los textos se aprecia un notable apego al pasado, así cuando los Reyes Católicos dan ordenanzas a Baza, tras despojar de ella a los nazaries, le otorgan el “Fuero” correspondiente, a despecho de su verdadero contenido⁷.

...en hornos (§ 9), participar en juegos prohibidos (§ 19) y provocar incendios (§ 21 y 30). Particularmente severa era la penalidad del allanamiento de morada, pues la primera vez se castigaba con azotes, en tanto que la primera y segunda reincidencia implicaban el desorejamiento y la muerte, respectivamente (Pedro A. Porras, “Fueros, privilegios y ordenanzas de la villa de Jódar. Cinco siglos de derecho municipal”, *Historia. Instituciones. Documentos*, XXI, 1994, pp. 402-404).

6. Véase mi reciente artículo “El protocolo ubetense de 1459 y otros documentos procesales de los siglos XV y XVI”, *Cuadernos de Historia del Derecho*, XIII, 2006, p. 314, nota 1.

En dicho protocolo hay un apunte que menciona el título 58-A del fuero, que disponía que el comprador de un caballo no podía devolverlo al vendedor por vicios ocultos sino pasados nueve días de la compraventa; en el proceso seguido en 1487-1488 contra Pedro Mercador por haberle cortado la nariz a Fernando de Castro se está aplicando el título 30, ley 2-J del mismo fuero ubetense.

Otra pervivencia, en este caso nominal, es la costumbre de denominar a las compraventas como robras, que obligaban a esposas del vendedor y a menores a comparecer tras la celebración del contrato a prestar juramento ante el escribano público de que lo mantendrían en vigor.

7. Se trata de un texto dictado por los Reyes Católicos en Madrid, el 20 de diciembre de 1494, en el que, en sus 33 disposiciones, se regulaba básicamente el régimen administrativo municipal. Resulta particularmente interesante el mandato incluido en este “fuero” (§ 22 a 26), encargando a los nuevos municipios que redacten ordenanzas sobre molienda y peso de trigo y harina; el jabón (cuyos derechos se destinarían a los propios del concejo); introducción de vino, régimen de tabernas, mesones y ventas; guarda de términos comunes, panes y viñas; régimen de cereros y otros menestrales; entrada de mantenimientos, carnicerías y pescaderías, régimen de regatones (penas de todo ello para los propios); contribuciones y repartimientos; y establecimiento de veedores para los oficios de menestrales y jornaleros. Todas ellas deberían ser enviadas al Consejo real para su confirmación o rectificación, lo mismo que deberían hacer con las ordenanzas de sus aldeas (§ 33), que tendrían que tratar de la elección de alcaldes, regidores, procurador y demás oficiales, así como...

El caso mejor documentado y por ello paradigmático de todo esto está representado por los fueros de Alcalá de Henares⁸: en este caso contamos con el denominado Fuero Viejo, convencionalmente datado en 1135, el cual es un texto producto del acarreo de disposiciones de distintos arzobispos y decisiones de los órganos locales, no representando, en este sentido, nada peculiar respecto a otras fuentes contemporáneas suyas.

Caso bien distinto es el del llamado Fuero Nuevo, datado en 1509; se trata de un texto que sólo tiene de fuero el nombre, a pesar de que su recopilador expresa su deseo de actualizar el manuscrito viejo. Como he estudiado en otro lugar, el fuero de 1509 contiene algunas antiguallas tomadas del de 1135, como la sorpresiva referencia al fonsado, pero su contenido no es otro que el propio de unas ordenanzas municipales. De hecho, si comparamos los contenidos de ambos textos, llegaremos a las siguientes conclusiones:

- Desaparecen los contenidos de tipo penal, en el fuero antiguo siempre acompañados del correspondiente correlato procesal (como era habitual en la Plena Edad Media, la norma que “tipifica” un delito lleva aneja tanto la pena como el procedimiento para probarlo); cuando se conservan cuestiones penales es porque han sufrido un proceso de administrativización, siendo considerados, entonces, los castigos como “penas de fuero”, esto es, como penas acumuladas a las dispuestas en la legislación real.
- Las normas de derecho privado, tan abundantes en el texto antiguo, prácticamente se ven reducidas a lo simbólico en el nuevo. Debe tenerse en cuenta a estos efectos la aprobación en 1505 de las llamadas Leyes de Toro, que tanto innovaron en este ámbito.
- En el terreno de lo que hoy denominaríamos derecho administrativo es donde hallamos una importante eclosión en el fuero nuevo, lo cual es particularmente apreciable en el ámbito de la policía rural, es decir, en la protección de caminos públicos, bosques y cultivos.

En suma, en la transposición de un texto del siglo XII a otro de comienzos del XVI vemos cómo los amplios contenidos de los fueros municipales son costreñidos hasta la caricatura para dar como resultado otra fuente diferente, llámesela como se la quiera llamar, pues siempre estaremos en presencia de ordenanzas municipales.

...de las otras cosas que tocan a la buena gobernación de las dichas villas e lugares. En este caso, el corregidor, antes de enviarlas a confirmar, debía revisarlas, según el tenor del propio “fuero” (J. Moreno Casado, *Fuero de Baza*, Granada, 1968).

Sobre esta problemática en las tierras del antiguo Reino nazarí, véase el trabajo pionero del profesor Pérez-Prendes, “El derecho municipal del Reino de Granada (Consideraciones para su investigación)”, *Revista de Historia del Derecho*, II-1, 1978, pp. 371-459.

8. Pedro A. Porras, “Los fueros de Alcalá de Henares. Introducción histórico-jurídica”, *Homenaje al profesor Alfonso García-Gallo*, II-2, Madrid, 1996, pp. 131-186.

2. CONTENIDOS

Las Ordenanzas Municipales son desde antiguo una fuente estudiada tanto desde el punto de vista de los historiadores del Derecho, como desde el campo de medievalistas y modernistas, si bien los focos de interés son muy diferentes para todos estos especialistas. En efecto, al historiador especializado en las Edades Media o Moderna (el uso por los dedicados a la Historia contemporánea, de momento, no parece que haya sido muy amplio, a pesar de que son fuentes vivas en la actualidad) los temas que le suelen interesar son los de tipo económico o administrativo: cómo se organiza la ciudad o el medio rural, quiénes ostentan el poder en el municipio, qué clase de cultivos predominan, las referencias concretas a personas o lugares, etc.

En cambio, al historiador del derecho, sin ser ajeno a toda esa problemática, le interesan otro tipo de cuestiones, particularmente, dos: la organización administrativa del municipio (organigrama de sus oficiales o sistema de toma de decisiones, por ejemplo) y el procedimiento administrativo por el que se ejerce la coerción de la autoridad municipal dentro de su ámbito de competencias, como yo mismo puse de relieve hace años a propósito de las ordenanzas de la toledana Torre de Esteban Hambrán⁹.

Según éstas, es posible hablar de un procedimiento «administrativo», mostrado de una forma fragmentaria entre sus disposiciones; tendría carácter expeditivo, oral y sancionador, con una doble función: retributiva (castigar las infracciones cometidas) e indemnizatoria (resarcir al propietario de los bienes o derechos dañados). El «bien jurídicamente protegido» sería la economía comunitaria, en el caso de la policía rural, y, en el de la urbana, la higiene o la salud públicas. Los modos de proceder para sustanciar responsabilidades serían los siguientes:

- La vía de cercanía, mediante la presunción de que el más próximo al lugar de comisión de la infracción es el responsable.
- La vía de pesquisa, averiguación a través de la correspondiente información.
- El allanamiento del infractor.
- El procedimiento *in fraganti*.

El procedimiento podía ser iniciado por cualquiera, siendo habitual que presentase la denuncia el damnificado o, en su caso, el responsable de la protección del bien (como el guarda del campo, meseguero, etc.). La prueba del daño

9. "Las ordenanzas de la Torre de Esteban Hambrán. Examen de su contenido", *Anales Toledanos*, XXV, 1988, pp. 149-165; el texto de las ordenanzas lo había ya publicado en el número XXI, de 1985, págs. 93-155. Otra muestra del procedimiento seguido, en este caso del concejo toledano, se puede encontrar en mi trabajo "El procedimiento gubernativo del concejo de Toledo a fines del siglo XV: la fijación de las pechas de las aldeas", En: *España Medieval*, XXVIII, 2005, pp. 127-153.

causado generalmente se verificaba mediante el juramento, bien del perjudicado bien del guarda. Conocido el causante y valorado el daño por los apreciadores, se podía optar entre la multa o el resarcimiento de daños, aunque también cabía la posibilidad de que se pagase por ambos conceptos. Las indemnizaciones eran cobradas por el dueño del bien dañado, así como una parte de la multa, que debería compartir con el juez y el denunciador.

En la tasación de la pena se tenían en cuenta distintas circunstancias (personalidad del infractor, reincidencia, edad del responsable, el tiempo, el lugar, etc.), pudiendo existir consecuencias accesorias para el infractor (pérdida de efectos utilizados, bestias de transporte, etc.).

Si se seguía la «vía administrativa» percibían la multa, por regla general, denunciante, juez y concejo, en tanto que en la «vía criminal» todas pertenecían a la cámara del señor de la villa.

Lógicamente, todo esto reza especialmente para el procedimiento en el ámbito de la policía rural y en un caso determinado; para las infracciones contra las medidas de policía urbana es de suponer se utilizase en parte este mismo procedimiento, aunque las normas de este tipo suelen ser mucho menos explícitas y sometidas, además, a un intenso casuismo que merece la pena en cada caso estudiar. Aquí, almotacenes y veedores jugarían un papel similar al de los guardas del campo en el medio rural.

Por otro lado, frecuentemente se olvida que las ordenanzas municipales no son sino el resultado del decantamiento de las resoluciones tomadas en el pleno del cabildo de regidores¹⁰; esto es, las decisiones del cabildo revestían el carácter de norma de obligado cumplimiento en su ámbito temporal y espacial. Dichas decisiones provenían de la facultad de ordenar y mandar del regimiento, tal como expresan reiteradamente en los encabezamientos de estas ordenanzas.

La estructura de la ordenanza, así pues, es bien simple: imposición de una conducta o prohibición de otra y sanción al que incumpliese lo ordenado; así mismo, se incluían normas de procedimiento, cuando ello era preciso, incorporándose, además, otras disposiciones complementarias, en especial si estamos en presencia de un cuaderno articulado de ordenanzas, donde se pretendía un tratamiento más complejo de un tema.

Por tanto, cada año el cabildo municipal dictaba una gran cantidad de ordenanzas, muchas de las cuales no tenían ninguna vocación de permanencia (pensemos en la fijación de los precios de distintos productos, revisables cada vez que fuera preciso), de modo que sólo unas pocas de estas resoluciones en forma de ordenanza pasaban al acervo normativo de la ciudad; junto a estas ordenanzas sueltas, el cabildo podía dictar cuadernos de ordenanzas, con un

10. Véase mi introducción a las *Ordenanzas de la Muy Noble, Famosa y Muy Leal Ciudad de Jaén, guarda y defendimiento de los Reinos de Castilla*, Granada, 1993.

articulado variable, para regular aspectos de un asunto (el almotacenazgo de la campaña, los degredos, etc.).

Hasta que los Reyes Católicos no obligaron a recopilar todo ese material, los concejos subsistieron utilizando de una forma un tanto caótica (dependiendo de la diligencia del escribano de concejo encargado de la custodia de los cuadernos de ordenanzas y libros de acuerdos de cabildo) todas estas disposiciones; frecuentemente, cuando se planteaba una duda, era forzoso pedirle al escribano que localizase tal o cual ordenanza para saber su contenido y actuar en consecuencia. A esta misma realidad responde la costumbre de copiar la ordenanza a la letra en los procesos seguidos en aplicación de esta normativa municipal.

A partir del mencionado reinado, la vida administrativa tiende a normalizarse, contando para ello con estos textos recopilados. La variedad de posibilidades a la hora de proceder a la recopilación era enorme: a unos concejos (la mayoría) les interesaba recopilar el material relativo a la policía rural, en cambio otros estaban más interesados en la vida gremial o en los propios del concejo, etc. Así, cada conjunto de ordenanzas recopilado muestra un aspecto muy diferente, no pudiendo hablarse, como hacemos al referirnos a los fueros, de familias de ordenanzas; todo lo más cabe mencionar la tendencia a intercambiar ordenanzas entre aquellas localidades de una misma tradición foral (como es el caso de aquellas que gozaban de los privilegios del modelo toledano-sevillano).

A la postre, quedaban ordenanzas recopiladas y otras sin recopilar (las que se iban añadiendo cada año o las que, por distintas circunstancias, no se habían querido recoger en su día en la recopilación), aunque el proceso compilador no terminó en un solo acto, ya que al menos durante todo el siglo XVI se produjeron sucesivos intentos, algunos de ellos culminados con el paso por la imprenta, como ilustra bien el caso giennense.

En cualquier caso, el conjunto de ordenanzas sueltas y cuadernos nuevos aprobados cada año solía ser relativamente exiguo, de modo que no necesitaban una actualización permanente; no se puede decir lo mismo de toda la normativa emanada del poder central que venía a completar o contradecir lo legislado a nivel local; éstas pragmáticas, autos, cédulas e, incluso, sentencias judiciales venían a crear un verdadero problema a la hora de conocer el estado de la cuestión del derecho vigente en cada localidad.

Como decíamos más arriba, los contenidos de los textos de derecho local fueron aligerándose progresivamente desde que a mediados del siglo XIII la Monarquía decidió intervenir cada vez más en los ámbitos jurídicos que estimaba que le eran pertinentes; a pesar de ser los municipios órganos delegados de la Monarquía, ésta les fue desposeyendo progresivamente de la capacidad de legislar fuera de la temática más cercana a sus competencias. De este modo, el derecho municipal va a circunscribirse a tres grandes esferas, en las que, a grandes rasgos, ha continuado desempeñando sus actividades hasta la fecha; bien es cierto que la creación en el siglo XIX del Ministerio de Fomento intentó, con éxito, atraer para la administración central una serie de competencias pre-

viamente ejercidas por los municipios, actuando en muchos casos las nuevas Diputaciones Provinciales como intermediarias de ese papel centralizador del gobierno de la Nación¹¹. A pesar de todo, los municipios han continuado gozando de esas competencias en el ámbito local.

Así pues, a partir del siglo XVI, ya de un modo claro, encontramos una triple compartimentación de competencias propias de los municipios, que son recogidas con gran variabilidad dentro de las ordenanzas que han llegado hasta nosotros, toda vez que no todas respondían a las mismas preocupaciones en el momentos de ser redactadas.

En primer lugar, debe tenerse presente que la religión jugaba un papel central en la vida de nuestros antepasados, por lo que es lógico que en las ordenanzas aparezcan reguladas cuestiones en las que el municipio debía hacer valer su capacidad intervencionista, en especial, en lo referido a la organización de los espacios públicos y la salvaguardia de los lugares y momentos del culto en sus múltiples manifestaciones. Así, encontramos ordenanzas que intentan preservar la calma en los momentos de celebración de la misa mayor dominical, impidiendo el juego a las puertas de las iglesias y la venta de comestibles en esos momentos, por ejemplo. Asimismo, era necesaria la intervención de los munícipes en las celebraciones de procesiones y otras expresiones públicas de religiosidad, para mantener el orden público y las inevitables prelações de lugar, en las que ellos jugaban, por cierto, un papel destacado.

Fuera de esta salvedad, las ordenanzas se ocupan de regular la organización administrativa del municipio, así como de la policía rural y urbana. Estas son las tres grandes esferas de la temática ordenancista.

Por lo que se refiere a la estructura orgánica del municipio, se suele regular con cierta minuciosidad el conjunto de oficiales al servicio de la administración local, tanto los pertenecientes al capítulo como los ajenos al mismo. Entre los mismos, si bien no hay una planta única, podemos hallar en todos los casos a los regidores, que junto a los alcaldes forman el cabildo municipal, encargado, junto al corregidor, de tomar decisiones o *ver fazienda de concejo*. Naturalmente, al ser el corregidor un oficial de designación real, con planta propia, no suele mencionársele en las ordenanzas. Miembros del cabildo, aunque sin voto en el mismo, allá donde existía el modelo municipal que he dado en llamar toledano-sevillano (aquél que tenía por base el antiguo Fuero Juzgo, completado con un elenco más o menos similar de privilegios regios) existían los jurados, encargados de velar por la recta administración del cabildo de regidores. Los jurados celebraban sus propios cabildos apartados, donde decidían qué cuestiones denunciar a los monarcas o instar a los munícipes a actuar correctamente, de acuerdo con la representación popular que, en principio, ostentaban.

11. Véase el trabajo de Aurelio Guaita, "La competencia del Ministerio de Fomento, 1832-1931", *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1983, en especial, págs. 356-359.

Dejando a un lado a los fieles ejecutores, no generalizados por toda la zona poblada a Fuero de Toledo, hallamos al personero, presente en el cabildo municipal, aunque sin voto, además del necesario escribano y del alguacil, y una pléyade de oficiales menores: mayordomo, almotacenes, obreros, corredores, cogedores, letrados, letrados y procuradores de pobres, etc. Avanzada la Edad Moderna nos encontraremos con los síndicos del común, padres de pobres, alféreces, etc.

Probablemente, cada localidad, dentro de este esquema general, tendría sus propias peculiaridades en cuanto al organigrama de oficiales municipales, que, fuera de los modelos conquense o toledano-sevillano, reviste una gran variedad de origen. En todas las localidades, no obstante, deberían existir los alcaldes y cuadrilleros de Hermandad.

Capítulo importante sería el del sistema electivo, allí donde algunos cargos lo fueran, puesto que éste se fue costriniendo con el paso del tiempo. Más importante sería la forma de organizarse, en especial, los regidores, a fin de ejercitar las competencias del municipio. En unas ocasiones intervendrían todos los regidores, solos o en unión de la justicia, en otras se delegaría en uno de ellos y, finalmente, en otras, se diputaría una comisión. Aquí hay una enorme variedad de posibilidades¹².

A este respecto, el tema de mayor relevancia, a mi modo de ver, era el procedimiento de toma de decisiones; evidentemente, éste residía en el cabildo de regidores, acompañado por la justicia, formaran ésta los alcaldes ordinarios o el corregidor. No siempre se recoge la costumbre en cuanto al modo de votación, que es de suponer se produjera por antigüedad de los regidores, conformándose unos u otros con las posiciones fijadas por los más prestigiosos. El papel del corregidor queda un tanto oscurecido en estas votaciones, aunque es de suponer que tuviera un peso muy fuerte sobre las mismas, al tener en los asuntos importantes instrucciones de los monarcas.

Las ejecuciones de estos acuerdos podían ser encargadas a algunos de los capitulares o a los otros oficiales subalternos, de acuerdo con el tema de que se tratase.

Las competencias del municipio se enfocaban, pues, en dos direcciones concretas: la policía rural y la policía urbana. Bien entendido que el concepto policía sólo se introduce con el carácter que hoy le otorgamos por los estudiosos franceses del derecho administrativo del siglo XIX, siendo por tanto un anacronismo aplicarlo siglos antes, aunque ese concepto nos sea de utilidad con fines didácticos.

12. Como ejemplo de esto puede verse la forma en que se organizaban los capitulares toledanos para ejercer de veedores en el ámbito del urbanismo, tal y como he estudiado en mi trabajo "Licencias de obras y servidumbres urbanas en Castilla (Toledo, 1450-1600)", *Archivo Secreto. Revista cultural de Toledo*, II, 2004, pp. 72-78. Se diputaba a un regidor, dos fieles ejecutores, un jurado de la collación donde se localizaba la intervención y dos alarifes de concejo.

El ámbito de la policía rural, el que mayor número de ordenanzas genera en todo el país durante las épocas bajomedieval y moderna, iba encaminado a la protección de todo el término municipal, dejando a un lado el casco urbano y sus alrededores inmediatos (ruedo).

En este sentido, se trataba de mantener en su integridad el principal medio de vida de los vecinos, dado que los aprovechamientos del término estaban reservados en exclusiva a los habitantes legítimamente censados en la villa. No tiene, pues, nada de extraño que se pusiera especial esmero en que los caminos públicos se mantuvieran incólumes y en buen estado de conservación; algo parecido puede decirse de los campos de cultivo situados fuera del ruedo de la villa, estableciéndose multas para aquellos que introdujeran ganados o causaren daños en los mismos, dado que en su mayoría estaban situados en un medio no vallado; así mismo, se regulaba con celo lo relativo a los diferentes tipos de dehesas que podían constituirse para la crianza y alimentación de los distintos tipos de ganados. Sin embargo, la mayor parte del término estaría representada por los bosques, cuyos aprovechamientos estaban estrechamente vigilados por el concejo, dado que se trataba de bienes comunales y eran básicos en la economía local.

Por lo que se refiere a la policía urbana, salvo en las grandes localidades, no suele representar un volumen de ordenanzas tan importante como sucede con el ámbito rural, y ello a pesar de las ingentes responsabilidades que el municipio asumía de cara al bienestar de sus vecinos. En última instancia, puede decirse que el objetivo de estas normas de policía no era otro que el mantenimiento del orden público, uno de los pocos *nomines iuris* que se conservan aún de aquella época. Porque para alcanzar la meta del orden público era preciso no sólo tomar medidas de seguridad, sino laborar por la “felicidad” de la población, entendida ésta como el derecho al sustento y a un cierto grado de prestaciones que hoy llamaríamos sociales.

Dicho de otro modo, la policía urbana, ayer como hoy, tenía múltiples ramos de actuación:

- Control del urbanismo, imponiéndose la licencia previa de obras para nuevas construcciones o para reformas de las existentes; delineación de mercados limpios y abiertos; alineamientos de calles; política respecto a entoldamiento de adarves o fijación de ajimeces, etc. además del tema siempre candente de la apropiación privada de espacios públicos no utilizados (adarves, callejones, etc.). Así mismo, caía de cuenta del concejo el mantenimiento de todo el sistema defensivo local, fuera en torres y murallas de la ciudad o en las fortificaciones campestres.
- Ornato y limpieza de los espacios públicos, contemplando medidas sobre unificación del aspecto externo de los edificios (en especial, desde que cunden las ideas urbanísticas del Renacimiento), creación de espacios soportalados, mantenimiento de un servicio público de limpieza, establecimiento de vertederos, prohibición de crear estercoleros en el interior de la ciudad, interdicción de las actividades molestas, insalubres o peligrosas dentro del casco urbano, etc.

- Políticas de abastos, tendente a facilitar la manutención de la población a precios relativamente asequibles; para ello, al tratarse de una economía intervencionista, el municipio utilizaba distintos expedientes, de acuerdo con el producto concreto: por lo que se refiere a la alimentación básica (trigo, harina, pan) se establecía la venta de todo el producido en el término o traído de fuera en un centro público a precios tasados por el concejo, prohibiéndose tanto la reventa al detall como la distracción de pequeñas cantidades de cereal antes de llegar a la Alhóndiga. Respecto a la carne y el pescado, el concejo realizaba un contrato con empresarios (obligados de la carne o del pescado) a fin de que durante un período de tiempo abastecieran de dichas especies en carnicerías y pescaderías públicas a precios previamente convenidos. Finalmente, en cuanto a los productos elaborados (por ejemplo, la mantequilla) el municipio mandaba realizar un análisis (*ensay* o *ensaye*) de los elementos que los componían y tasaban sus precios por separado, concluyendo su precio final a partir de la suma de éstos. En todos los demás casos, como por ejemplo el vino, el aceite y demás productos, fueran a no de primera necesidad, el concejo siempre se reservaba la fijación del precio de venta, que se reconsideraba periódicamente de acuerdo con las circunstancias. En el caso del vino solía existir el llamado “derecho de relego”, según el cual no se podía vender vino foráneo hasta tanto no se daba salida al local. Como se puede apreciar, todo esto presuponía la existencia de una red de establecimientos públicos destinados a controlar todo esto (alhóndigas, casas de peso de harina, alcaicerías, carnicerías, pescaderías públicas, etc.).
- Política laboral: centrada en el campo de la producción artesanal, en la que el peso de los gremios se acrecienta conforme avanzamos en la época moderna. El concejo controlaba los exámenes de los oficiales, así como sus labores y precios de venta al público, a fin de evitar abusos. En el mundo agropecuario las normas laborales suelen aparecer mucho más restringidas, centrándose en el estatuto del jornalero o pastor y, en especial, en sus salarios y gajes.
- Aun cuando era tradicional que la educación, la sanidad y la caridad quedasen en manos de la Iglesia, lo cierto es que los municipios jugaron un papel fundamental en la asistencia a su población, dejando aquellas prácticas eclesióásticas para los más necesitados. De hecho, se constata la contratación por parte de los municipios de gramáticos y profesores de distintas materias para la enseñanza de las primeras letras a los niños vecinos, la atracción a la ciudad de médicos, físicos, barberos o sacamuelas, más o menos prestigiosos, para que atendiesen sanitariamente a la población; de igual manera, la ciudad, en caso de necesidad, utilizaba diversas medidas para atajar hambrunas o situaciones de peste, etc.
- Así pues, atendidas todas estas prioridades ya mencionadas, el mantenimiento del orden público, en términos de seguridad interna, no tenía por qué plantear problemas mayores; en cualquier caso, el municipio contaba con un alguacil mayor y una pléyade de alguaciles menores que velaban

por dicha seguridad, que en casos de necesidad era completada por un servicio obligatorio de velas nocturnas y vigilantes diurnos, reclutados entre los vecinos. Tanto en la vigilancia ordinaria como en la especial el Corregidor jugaba un papel central.

Como se puede apreciar, el elenco de competencias del municipio era realmente amplio, si bien hay algo que todas ellas tienen en común, a mi modo de ver, que es el estar encuadradas dentro de lo que actualmente denominaríamos una policía de la economía.

En efecto, la preservación del medio rural y del bienestar urbano, tal como lo acabamos de describir, pasaba por el mantenimiento de una organización económica relativamente estable. Así, quedaba meridianamente clara la distinción entre bienes privados (rústicos o urbanos, adquiridos en su día por donación regia o cesión del municipio, o bien por usucapión) y bienes públicos, esto es, bienes de propios y comunes. Los propios eran predios rurales o urbanos o recursos de otro tipo (tributos, rentas o arrendamiento de escribanías, por ejemplo) que estaban afectos, por decisión real, a la hacienda municipal, siendo por tanto inembargables, imprescriptibles, etc., salvo nueva decisión del monarca. Por el contrario, los comunes eran bienes fundamentalmente rústicos de aprovechamiento comunitario, en especial, recursos forestales; gozaban de un estatuto similar a los propios en lo que se refiere a su constitución y su situación *extra commercium*.

Por otro lado, el intervencionismo municipal llevaba a que se controlase todo aquello que pudiese tener una dimensión económica; ya hemos visto cómo el concejo se reservaba la fijación de precios y también de salarios, pero es que además concedía licencias para las más variadas cuestiones, dentro de una política de reservar los recursos locales sólo a los vecinos, debiendo, por tanto, ordenarse también el derecho de éstos a sus aprovechamientos. Naturalmente, todo este intervencionismo local no superaría incólume el tránsito de la Edad Moderna a la Contemporánea merced a la introducción de los principios liberales en la economía.

Lo cierto es que, si se quiere conocer el funcionamiento administrativo del municipio, no es suficiente con el recurso al estudio de las ordenanzas municipales, dado que nadie se molesta en legislar o recopilar lo evidente; es decir, buena parte de los hábitos de la administración local bajomedieval y moderna se escapan a la regulación de las ordenanzas, pues eran procedimientos tan comunes y sabidos por los usuarios de la época que no se molestaron en ponerlos por escrito de una forma plausible. Para ello resulta imprescindible acudir a otras fuentes, que vienen a completar de una forma magnífica los contenidos de las ordenanzas. Me refiero a los Libros de Actas de Cabildo o, simplemente, los libros de acuerdos del ayuntamiento, donde se recogían todas las decisiones tomadas por el pleno y que, como se ha visto, revestían la categoría de ordenanza municipal, se incorporasen o no luego al texto recopilado.

Mediante el estudio de los acuerdos municipales se hallan decisiones de otro tipo que muestran precisamente esas otras medidas que engrasaban el funcionamiento de estas administraciones¹³:

- Bienes de uso público local: dejando a un lado los ya comentados bienes de propios y comunales, existían otros de titularidad pública, cuyo uso podía cederse a particulares bien temporalmente, bien a perpetuidad. Aunque hoy hablaríamos de concesiones administrativas, el término utilizado en aquella época era el de “mercedes”: se podían conceder mercedes en precario, que tenían por objeto el uso de aguas corrientes interiores y las torres de las murallas, como lugares de habitación. Por lo que se refiere a las “mercedes por juro de heredad”, éstas están mucho más extendidas, concerniendo al reparto de lotes de tierras y solares para ser puestas en cultivo o construidos, respectivamente.
- Actividades sometidas a licencia: ésta era necesaria para ordenar de una manera racional los aprovechamientos de los bienes comunales, distinguiéndose los siguientes:
 - aprovechamientos de aguas;
 - aprovechamientos forestales y agrícolas;
 - aprovechamientos cinegéticos y ganaderos;
 - aprovechamientos industriales;
 - exportación de recursos propios;
 - licencias urbanísticas.
- Actividad registral: vehículo para conseguir una correcta administración de todos estos recursos, a fin de controlar actividades profesionales y comerciales, así como el número de los vecinos y sus calidades.

Comenzado el siglo XVII nos encontramos con otra fuente que viene a complementar o a invadir, según se mire, las competencias de los municipios. Me refiero a los Autos o Bandos de Buen Gobierno; se trata de una cuestión que aún está por estudiar, pero puedo adelantar que estamos en presencia de otra fuente de normas aplicables en el mundo local concurrente con las materias tradicionales contenidas en las Ordenanzas Municipales. Estos autos solían ser aprobados por la autoridad gubernativa (el corregidor o el juez de residencia) al inicio de su mandato o tras realizar una inspección de la vida municipal y solían estar en línea con los temas contemplados en los Capítulos de Corregidores. Además, suelen tener una tendencia a la permanencia en el tiempo, tal y como había ocurrido en tiempos romanos con el edicto del pretor.

13. He realizado un estudio de estos supuestos para el caso del Jaén del tránsito de la Edad Media a la Moderna en mi trabajo “Los medios de gestión económica en el municipio castellano a fines de la Edad Media”, *Cuadernos de Historia del Derecho*, III, 1996, pp. 43-98.

Una ojeada a un caso concreto puede ayudar a explicar esta problemática; en la localidad granadina de Motril los Autos dictados entre 1638 y 1799 recogen los siguientes tipos de medidas¹⁴:

- Normas penales y medidas preventivas:
 - delitos contra la Corona, la Religión, la propiedad, el honor, la honestidad; control de juegos, medidas de seguridad.
- Normas de policía urbana:
 - abastos; circulación de ganado por la villa; limpieza; precios, pesos y medidas; sanidad y trabajo.
- Normas de policía rural:
 - cierre de cultivos a ganados y personas; guardas de cultivos; limpieza de elementos públicos; plantío de arbolado; rebusca; robos en el campo; vedas diversas.
- Reorganización de la administración municipal.

3. CONCLUSIONES Y POSIBILIDADES DE INVESTIGACIÓN

Como puede apreciarse, aún es mucho lo que puede decirse sobre estos temas: el número de ordenanzas municipales todavía por publicar y estudiar es ingente, pero es que el mundo de los Autos de Buen Gobierno aún se encuentra en ciernes. Tanto una fuente como otra van a deparar en el futuro sorpresas, en especial, en lo que se refiere al campo de investigación de los historiadores generales, toda vez que no parece que el estudio del organigrama municipal o del procedimiento administrativo vaya a suponer grandes novedades, lo cual no quiere decir que carezca de interés el estudiarlos en cada caso.

¿Dónde es posible localizar estas fuentes? Como es lógico suponer, se las encontrará en los archivos de aquellos órganos que las crearon, en especial, en los fondos municipales, estén éstos depositados en los archivos de origen o hayan pasado a engrosar las existencias de los archivos provinciales; en la práctica cabe encontrarlos en cualquiera de ellos, como yo mismo he tenido ocasión de comprobar repetidas veces. Así mismo, en archivos de carácter judicial también pueden localizarse, por haberse presentado como prueba documental en algún proceso. Sin embargo, la fuente probablemente más prometedora sea la sección Consejo real, sita en el Archivo General de Simancas; es lógico que se encuentren allí ordenanzas en abundancia, dado que a partir, al menos, de comienzos del siglo XVI era obligatorio remitir al Consejo copia de las ordenanzas recopiladas y aprobadas en concejo para su revisión que, en su caso, eran aprobadas o corregidas por la máxima autoridad de la Monarquía.

14. Pedro A. Porras, "La vida cotidiana en el Motril de la época moderna a través de los Autos de Buen Gobierno", Cuadernos de Historia del Derecho, XII, 2005, pp. 151-177. Contamos, además, con el estudio de Víctor Tau Anzoátegui, Los bandos de buen gobierno del Río de la Plata, Tucumán y Cuyo: época hispánica, Buenos Aires, 2004.

Una cata realizada al azar por el que esto escribe, centrada en el año 1575, dio como resultado el hallazgo de buen número de ordenanzas, de desigual tamaño, procedentes de partes distintas de la Corona de Castilla; así pues, se trata de un fondo que debe de ser minuciosamente analizado, por ser una apuesta segura.

Permítaseme terminar esta exposición haciendo una llamada de atención para futuros editores y estudiosos de estas fuentes de derecho local; sería recomendable que aquellos investigadores que se acercan a estos textos jurídicos desde una formación ajena al mundo del derecho, además de realizar una introducción histórica, comentando diversos aspectos de la vida de la localidad de quien emana la ordenanza en cuestión, y unos índices de personas y lugares, realicen un esfuerzo adicional, haciendo lo propio con la temática económica y administrativa, prestando, en la medida de lo posible, una mínima atención a los problemas jurídicos que sin duda se plantean.

En cualquier caso, es muy recomendable que en todos los casos se numere todo el articulado de las ordenanzas o bandos, pues es la única manera de poder citarlos posteriormente.