

LA AUTONOMÍA LOCAL A TRAVÉS DE SU REGULACIÓN HISTÓRICA CON ESPECIAL REFERENCIA A CASTILLA Y LEÓN

MIGUEL CID CEBRIÁN

miguel@estudiojuridicomiguelcid.com

RESUMEN: El presente trabajo aborda, como su título indica, la regulación histórica de la autonomía local. Esta regulación contiene los diversos institutos que la han conformado. Entre ellos destacan muy especialmente las Ordenanzas Municipales, que constituyen, sin duda, el basamento principal del derecho vigente en los siglos que precedieron al periodo constitucional iniciado en la Constitución de Cádiz de 1808. También se analizan las diversas influencias y evolución de este derecho municipal, así como las diversas fuentes que lo han originado, de las que destaca el *Liber Iudiciorum*, a partir del siglo X, para terminar con las Ordenanzas del periodo constitucional mencionado y con unas conclusiones sobre su influencia y relevancia.

PALABRAS CLAVE: Autonomía, Ordenanza, Castilla y León.

ABSTRACT: As the title indicates, the present work tackles the historical regulation of local autonomy. This regulation comprises the various institutions involved in its formation. Among them, the Municipal Ordinances are especially relevant, as they undoubtedly constitute the main foundations of the legal system in the centuries preceding the constitutional period that started with the Cadiz Constitution in 1808. The author also analyses the various influences and the evolution of municipal legislation, as well as and the different sources that it originates from; notably the *Liber Iudiciorum*, from the tenth century onwards, finishing with the Ordinances of the above mentioned constitutional period and with conclusions regarding its influence and relevance.

KEY WORDS: Autonomy, Ordinance, Castilla y León.

INTRODUCCIÓN

Manuel Fernández Álvarez en su *España. Biografía de una nación*¹, describe a la ciudad en la España interior, origen de la España actual, como

un burgo que surgió por y para la guerra, hasta el punto que si se alza ante un río grande o chico, con frecuencia lo hace sobre su orilla norte y muy escarpada, de forma que ese río se convierte en un foso, para completar su defensa. Tal es el caso de Salamanca sobre el Tormes, lo mismo que Segovia sobre el Eresma, y no digamos de Tordesillas, Toro o Zamora sobre el Duero y, por supuesto, el de Toledo sobre el Tajo, o el de Cuenca cuya ciudad vieja está colgada sobre el Júcar y el Huescar,

y añade «Una de las notas más importantes de esa Castilla interior es la estampa soberbia del Castillo, alzado con frecuencia en sitios inverosímiles².

No obstante esta oportuna y certera descripción, no resulta habitual profundizar en el conocimiento de las peculiaridades jurídicas o institucionales de estos burgos o ciudades como a continuación veremos³. Y ello a pesar del interés indudable que la regulación de la actividad local tiene para quienes habitan en sus poblaciones ya que incide directamente en el día a día de su andadura vital.

Por todo ello, una mirada retrospectiva a los antecedentes de su regulación local, especialmente en Castilla y León, parece tan oportuna como necesaria ya que además ayuda, sin duda, a comprender mejor los problemas actuales del área municipal y las reformas que pretenden resolverlos en este ámbito al que nos vamos a referir en este trabajo.

1 Espasa Libros 2010, pp. 24 y 25.

2 Todo ello concuerda, sobremanera, con algunas ciudades no mencionadas como por ejemplo Ciudad Rodrigo (Salamanca), que bien podría incluirse entre las mentadas por el citado historiador que además fue profesor en Salamanca, por lo que seguro conocía in situ a la vieja Miróbriga, un lapsus que, aunque llama la atención, pone de manifiesto que a veces, como en esta ocasión, y de forma incomprensible se ignora a ciudades significativas como la citada que además tuvo Fuero, aunque escasamente estudiado salvo raras excepciones como es la del profesor Juan José Sánchez Oro, que atribuye su origen al portugués de Alfayates o a los profesores Martínez Díez y Cintra que lo consideran el núcleo del que se relacionaron otros como el citado de Alfayates, Coria y Castel-Rodrigo.

3 Por ello, adentrarse en el estudio de las antiguas Ordenanzas Municipales como las de Ciudad Rodrigo no es tarea fácil, aunque en este caso y gracias a la Historia sobre dicha ciudad de Dionisio Nogales Delicado tengamos publicadas unas Ordenanzas Municipales hechas en 1438, reformadas en 1500 y en 1624 y aprobadas nada menos que en 1780, esto es, casi 350 años de su primera redacción. A ello nos referiremos más tarde. Pero ahora trataré de iniciar el presente estudio con referencias históricas y estudios de Historia del Derecho, para sentar las bases de un posterior análisis de las referidas Ordenanzas.

1. LA LEGISLACIÓN MUNICIPAL EN LA EDAD MEDIA

Todos los estudios historiográficos⁴ coinciden en situar el *Liber Iudiciorum* en el origen de la codificación legislativa de España.

En efecto, Recesvinto, que reinó entre 653-672, fue el autor de la formación de este gran código, el *Liber Iudiciorum* o libro de los jueces, también conocido como *Lex visigothorum* y Código de Recesvinto.

Este, como decimos gran Código, que fue realizado con el asesoramiento de san Braulio y revisado en el Concilio VIII de Toledo y que se promulgó en el año 654, constituye un ingente trabajo de recopilación tanto de las leyes propias de Recesvinto como de las de los monarcas precedentes, como las de Recaredo, Eurico o Leovigildo.

El *Liber* consta de doce libros o partes, subdivididos en títulos en los que se ordenan las leyes según su materia, redactadas en latín, como todas las visigodas.

Un código, en fin, que, siendo la obra cumbre de la legislación visigoda, recoge la técnica para crear el derecho heredado de Roma; sin embargo, a pesar de tener una base claramente romanística, se inscribe en una línea nacionalista e incluso antirromanista⁵, por lo que une la tradición jurídica romana culta y el derecho de la práctica y que se dirige claramente tanto a godos como a romanos, poniendo fin a la dualidad de ordenamientos que habían perdurado hasta entonces.

Después, como es sabido, el desembarco de tropas musulmanas a partir del año 711 da comienzo a la Edad Media, con indudables consecuencias jurídicas, como la implantación del Derecho Musulmán, si bien, con lo que respecta a los núcleos cristianos y por la desorganización de la estructura político-administrativa visigoda, se hizo imposible el mantenimiento de la normativa codificada en el *Liber Iudiciorum*.

El Derecho, a partir de entonces, quedó en manos de la Comunidad y aunque con cierta inercia hubiera aparente fidelidad al ordenamiento tradicional, este se fue degradando y adaptándose a las nuevas circunstancias, pudiendo afirmarse que, a partir del 711, la nueva ordenación jurídica responderá a otras pautas en las que el Derecho musulmán sólo se aplica a los miembros de la Comunidad de Creyentes del Islam, lo que hace necesario un nuevo Derecho.

Este surge con la legitimación como fuentes normativas del *Acuerdo Unánime*, de la Comunidad identificado en la opinión común. No obstante, los mozárabes mantuvieron una fidelidad estricta a los textos jurídicos visigodos (*Liber Iudiciorum* e Hispana), lo que hizo posible que en la España medieval se mantuviera viva la tradición jurídica gótica, que aquellos llevaron a las tierras del norte, alcanzando la

⁴ GACTO FERNÁNDEZ, Enrique; ALEJANDRE GARCÍA Juan Antonio y GARCÍA MARÍN, José M.^a. *Manual básico de historia del derecho*. Madrid, 1997.

⁵ *Op. cit.*

categoría de Derecho predominante al incorporarse a los reinos cristianos ciudades que, como Toledo, conservaban una fuerte presencia mozárabe.

En este sentido, el sector oriental del Reino de León progresa hacia el Sur, bajo la dirección de los condes designados por el Rey para ejercer en su nombre las funciones básicas tanto de defensa como de gobierno, y ello se mantiene desde los tiempos de Alfonso III en que los castellanos alcanzan la línea del Duero. Siglos después, afianzada la propia personalidad jurídica, los castellanos modificarán el origen de su independencia poniéndolo en relación con el rechazo del legado jurídico visigodo que conservaban los leoneses.

2. LA REPOBLACIÓN SEÑORIAL Y SUS DERECHOS

La repoblación leonesa se inicia en el siglo IX, y en el X alcanza, como se ha dicho, el Duero, y, a su vez, se inició la repoblación al sur de este río en los valles salmantinos del Tormes y del Águeda. No obstante, la operación quedó frenada por la reacción musulmana, debido a las expediciones de Almanzor. Cabe señalar que los grupos que se desplazaron hasta las nuevas tierras estaban integrados por asturianos, mozárabes y gallegos, por ello aún todavía se mantienen municipios que lo recuerdan, como San Felices de los Gallegos y Gallegos de Argañán, en Salamanca.

A su vez, esta repoblación señorial dio origen también al derecho señorial, cuyas manifestaciones afloran en un modelo de cartas de población o cartas pueblas, documentos que contenían una elemental y sucinta regulación de las condiciones que, para lo sucesivo, habían de presidir el desarrollo de la convivencia en la zona. En ellas se reseñaban los límites geográficos, las facultades de los colonos así como sus obligaciones, como el pago de rentas. Eran pues contratos agrarios de carácter colectivo.

Por ello, en las citadas cartas de población señoriales, los señores asumen funciones jurisdiccionales cedidas de los reyes, con lo que a la sumisión económica se añade la sumisión jurídica. Aparece pues un derecho señorial que aflora en estas cartas más complejas que las anteriores en las que se establecen otras obligaciones frente al señor, como el pago de cuotas por el aprovechamiento de bosques, ríos y prados de señorío, amén de limitaciones en la libertad de movimientos, ya que quedaban adscritos al fundo donde trabajaban.

3. EL ORIGEN DEL DERECHO MUNICIPAL MEDIANTE LOS FUEROS DEL REINO DE LEÓN

Ya se ha dicho que el definitivo arraigo del *Liber Iudiciorum* a partir del siglo X con la llegada al Reino de León de repobladores provocó una revalorización

del Derecho gótico y que concluirá con la identificación de este Derecho con el leonés. Así, Alfonso V y luego Fernando I otorgaron a León una carta de población y un fuero, respectivamente, comprensivo de una serie de normas procesales, civiles y penales.

En definitiva, las cartas de población fueron desarrolladas como Fueros Breves, concedidas para fomentar la repoblación espontánea de tierras y núcleos urbanos de reciente conquista, favoreciendo a quienes venían a establecerse. Siendo a partir del siglo XI cuando comienzan a redactarse en las fronteras de los reinos cristianos.

A su vez, las franquicias y las libertades inscritas en los Fueros Breves, entre las que destacaba el privilegio reconocido a la Comunidad de completar su propio Ordenamiento Jurídico, hicieron posible la progresiva formación de los derechos propios, recogidos en los siglos XII y XIII en los llamados *Fueros Extensos*, que aparecen como consecuencia de la actividad jurídica de las Comunidades Medievales partiendo de los Fueros Breves y que supusieron la formación y desarrollo de su propio ordenamiento jurídico.

Unos fueros en los que se faculta a la Comunidad, bien directamente o reunida en Consejo o representada por hombres buenos, para complementar el Derecho cuando este parezca insuficiente. Este privilegio constituye, a juicio de José Manuel Pérez Prendes⁶, una de las prerrogativas fundamentales y más características del Derecho de las fronteras.

El uso de esta Autonomía normativa, cada vez más frecuente a medida que avanza la Edad Media, hizo posible la consolidación del nivel jurídico municipal elaborado por las propias Comunidades, que participan así en la creación de su ordenamiento Jurídico Particular de manera consciente y premeditada, mediante acuerdos en cuya aprobación intervienen a menudo todos los vecinos reunidos en asamblea (concilium-concejo), con lo que se completan las lagunas que presenta el derecho de la tierra o de modificarlo, sin perjuicio de su revisión con niveles jurídicos superiores como el señorial o regio.

Así pues, de los llamados Fueros Extensos surgen los derechos de las ciudades o comarcas y contribuyen a su formación. Estos Fueros Extensos se componen de las siguientes:

- a) Privilegios originarios concedidos por el Rey, Conde o Señor con las consabidas exenciones fiscales, penales, procesales, civiles, judiciales y administrativas. O sea, el desenvolvimiento de la autonomía jurídica municipal.
- b) Amejoramientos. Son determinadas adiciones procedentes de la iniciativa regia que se insertan en la carta del Fuero. Unas veces a petición de las ciudades y otras que se imponen autoritariamente fruto de la tendencia unificadora propia del intervencionismo regio.

6 PÉREZ PRENDES, José Manuel. *Interpretación histórica del derecho*. Madrid, 1996.

- c) Costumbres. Esto es, un derecho consuetudinario, la comarca o la región, aunque puede haber normas foráneas.
- d) Fazañas. Son antiguas fazañas formuladas por los hombres buenos de la tierra con apariencia normativa, desposeídas de daños identificativos, junto con sentencias de los jueces locales, incluso con mensajes o moralejas de contenido jurídico.
- e) Ordenanzas municipales. Se insertan en el fuero los acuerdos de los miembros de la comunidad constituidos en concejo sobre materias de interés común: disciplina de mercado, impuestos municipales, política urbana, aprovechamiento de bienes comunales, etc., se trata de auténticas ordenanzas municipales identificadas en los fueros con las denominaciones de «posturas, otorgamientos, paramientos, etc.».

4. EL DERECHO MUNICIPAL

El ejercicio de la autonomía normativa reconocido en los fueros y cartas pueblas a las ciudades y a las zonas de repoblación determinaría la formación de un tercer nivel o bloque jurídico, cual sería el de Derecho Municipal, caracterizado frente al Derecho General y, sobre todo, frente al Señorial, por la amplitud de las libertades y privilegios que en ellos se recogen en su amplio contenido.

Así, mientras el Derecho General es, en cierto modo, homogéneo dentro de cada unidad política, en el Derecho Municipal ello no ocurre. Cada ciudad tiene su propio ordenamiento, que, aunque similar al de las otras ciudades del mismo reino o condado, tampoco es igual. Y lo mismo sucede con el derecho de cada señorío. Así vemos como ambos Derechos, el Municipal y el Señorial, contribuyen a configurar el ordenamiento jurídico medieval, como un verdadero mosaico, llevando en palabras de Gacto Fernández⁷, «Hasta sus últimas consecuencias la atomización del Derecho».

Este Derecho tiene como efecto principal el que, al ser consecuencia de la repoblación medieval, la calidad jurídica del mismo deja, a veces, mucho que desear, manifestando signos evidentes de degradación. Frente al derecho Técnico del *Liber Iudiciorum*, obra de juristas profesionales, le suceden estos ordenamientos que reflejan el deterioro cultural de la época y el escaso nivel de las fuentes en que se inspiran y de aquí la citada degradación derivada también de la influencia de otras instituciones de origen germánico pero, sobre todo, de una observancia irregular de la normativa romano-visigótica dejada en manos de la libre e ignorante interpretación del pueblo.

De este modo, los derechos medievales evolucionan en general a través de la costumbre, siendo las propias comunidades populares las que se preocupan de

7 *Op. cit.*

encontrar solución a los problemas más acuciantes que se derivan de la convivencia diaria, cuya reiteración lleva a la convicción popular respuestas colectivas. Esto es, es la iniciativa privada con el único objetivo de beneficiar a la comunidad la que prevalece eludiendo la órbita señorial sometida a un cierto control de los señores.

También destaca en ese Derecho consuetudinario su carácter acentífico y popular de forma que es muy conocido este ordenamiento jurídico propio porque cada integrante del grupo contribuye cotidianamente, con su conducta diaria, a su elaboración y fijación.

Cuando se plantean cuestiones jurídicas de cierta complejidad, las soluciones se buscan desde planteamientos primarios, con la creencia de que los poderes sobrenaturales intervienen en el plano jurídico para remediar sus limitaciones. Así ocurre, por ejemplo, con el derecho procesal, donde la dificultad de prueba inherente a determinadas conductas se supera con fundamento en las llamadas ordalías o juicios de Dios, desde el convencimiento firme de que este, en su infinita justicia, no va a tolerar impasible la condena de un inocente. Todo ello hace además innecesarios a los juristas, ya que su figura será contemplada durante mucho tiempo todavía con recelo y con desconfianza por el pueblo.

Por ello, en cada unidad política, cada comarca o núcleo de población actualiza su ordenamiento jurídico a través de la costumbre, las fazañas o la iniciativa normativa reconocida en sus privilegios. El alcance de este proceso queda reducido casi siempre al ámbito topográfico en el que la colectividad se desentiende, lo que permite individualizar a estas comunidades en unidades jurídicas menores, locales o regionales, en función de su adaptación o modificación del derecho general del reino o condado, por lo que es también un ordenamiento marcadamente personalista que acentúa la citada atomización jurídica.

Como destaca el citado Gacto Fernández,

Multitud de criterios de referencia van a ser tenidos en cuenta para identificar a los destinatarios de cada norma: factores étnico-religiosos (Derechos de cristianos, judíos, de musulmanes, de mozárabes, de mudéjares), circunstancias como el nacimiento (Derecho de infanzones, de burgueses, de villanos), la profesión (Derecho de mercaderes, de clérigos), el lugar de residencia (Derecho de vecinos, de moradores, de aldeanos, de albarranes), etc. Todos ellos resultan decisivos a la hora de reconocer a cada persona el haz de facultades, derechos y obligaciones que le corresponden en función de las calidades que en ella concurren.

5. LA DENOMINADA POTESTAD DE ORDENANZA

La potestad de Ordenanza tiene una rica y muy antigua configuración histórica. Y, según diversos tratadistas, es tan antigua como la propia institución municipal a cuyas vicisitudes históricas aparece indisolublemente unida, ya que, como dice el

profesor Orduña, citado por Valentín Merino Estrada⁸ «El Derecho Municipal medieval, estaba constituido por la costumbre, los fueros y las Ordenanzas Municipales».

El Derecho Local es totalizador, ya que comprende aspectos mercantiles, civiles, penales, políticos, etc. Por ello, en la península el fenómeno aparece marcado por los efectos de un acontecimiento capital, como es la repoblación.

Para algunos historiadores del Derecho, las Ordenanzas desarrollan el Fuero equivalente a la Ley que había caído en un proceso de estancamiento y anquilosamiento normativo. Sin embargo, como señala Valentín Merino⁹, es más lógico pensar que las Ordenanzas obedecieran a necesidades concretas de la Comunidad, no previstas ni en el Fuero ni en los Ordenamientos más amplios como el de Alcalá.

También en esta misma línea, Jose Manuel Pérez-Prendes¹⁰ afirma que «Es de señalar el tránsito que lleva a la transformación de Fueros municipales en Ordenanzas Municipales, algunas de las cuales (Madrid, Sevilla, Granada, Zaragoza...), tendrán su propio proceso de recopilación».

Y también como añade dicho autor

Ya sabemos como en los Fueros locales de la época altomedieval, sobre todo en los extensos, se encuentran una larga serie de preceptos que, en conjunto, afectan a toda clase de relaciones jurídicas (aún cuando no siempre a todas ni a la integridad de cada una). Frente a esto, las Ordenanzas Municipales se ocupan solamente de determinadas ramas del Derecho, predominantemente la organización administrativa local, comprendiendo normas sobre «policía» gubernativa, orden público, sanidad, vida local, vida económica de ferias y mercados y otras prescripciones de la misma índole. De esta manera, sin desaparecer la legislación municipal ni el conjunto de las disposiciones propiamente concejiles, disminuye notablemente el número de materias a que se extiende su regulación. Las Ordenanzas Municipales, excluyen, pues, lo relativo al derecho privado, y se reduce lo jurídico-político, que antes aparecía en los Fueros, para circunscribirse a señalar algunas características propias dentro de un ámbito reducido a la vida administrativa y acentuar la máxima posibilidad conocida en este sistema jurídico de recursos contra los actos de gobierno, así como la concreción del concepto de policía (Villapalos, De Bernardo, Nieto).

En definitiva, este autor considera que «La labor autonormativa de las ciudades a través de las Ordenanzas municipales que nacen como fruto de la potestad del Concejo, lo cual se refleja en fórmulas como la usada en Granada, al promulgar cada disposición concreta de esas Ordenanzas (“manda Granada”)».

8 *Guía de las Ordenanzas Municipales*. Barcelona: Bayer Hnos. S.A., 2008.

9 *Op. cit.*

10 *Interpretación histórica de Derecho*. Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 1996.

De esta suerte las Ordenanzas municipales que nacen de la actividad municipal alcanzan resonancia territorial, por ejemplo, los Cuadernos de Ordenanzas de Hermandades vascas.

Puede decirse que las primitivas Ordenanzas marcan el surgimiento de una normativa ordinaria, de lo cotidiano, que alcanzará gran importancia y será de gran valor para la Comunidad. Por ello, en el tramo final de la Edad Media, las formas centralizadoras que se imponen al derecho local responden tanto a procedimientos jurídicos como políticos-burocráticos, así como a la oposición de la figura del corregidor, que constituye un instrumento privilegiado en manos del poder real para someter a las ciudades a la obra unificadora.

Por tanto, el derecho aplicable directamente es el Ordenamiento de Alcalá, mientras los Fueros solo lo son en lo no previsto y siempre sujetos a la potestad reformadora del Rey. Asimismo, en la Edad Moderna, en que continúa la decadencia municipal, se acentuará el control sobre las Ordenanzas.

Así vemos como se adoptan una serie de actuaciones reguladoras como las siguientes:

- a) La dictada por Carlos I en las Cortes de Toledo de 1539, en las que se da preeminencia al corregidor, con iniciativa para formularlas. La participación de los vecinos se reduce a una especie de «información pública». Siendo el Consejo de Castilla quien las apruebe.
- b) El auto del Consejo de 1756, donde se da mayor intervención a los representantes de los pueblos.
- c) El capítulo 65 de la Instrucción de Corregidores de 1788, que contempla la potestad de los corregidores para hacer nuevas Ordenanzas con aprobación del Ayuntamiento, Diputados y personas del común, enviando su dictamen al Consejo, para que acuerde lo procedente.

Lo cierto es que, como señala el profesor Embid «La participación popular ha pasado ya al recuerdo», y surge la técnica de la «Información pública», como sucedáneo de la misma. Sistema que se prolongará hasta nuestros días. No obstante, el profesor Orduña destaca que no había uniformidad al respecto y que la costumbre o la tradición hacía que pueblos, aldeas e incluso ciudades, sea frecuente la participación de todos los vecinos a través del Consejo abierto, para elaborar las Ordenanzas. Siendo en las ciudades a través de una Comisión de representantes nombrados por el Concejo o Regimiento.

Hoy las materias no han cambiado desde la Edad Media, y así vemos como la Novísima Recopilación nos proporciona información acerca de las materias propias de las Ordenanzas, al encargar a los corregidores que cuiden especialmente de aquellas que miran «a la elección de los oficios», para que se erijan justamente y sin parcialidad y asimismo las relativas al bien común. Siendo los abastos la materia principal, como también la beneficencia y la salubridad mientras a partir del

siglo XVI será la policía de construcción y que marcadamente constituirá el tema dominante de las Ordenanzas en el ámbito de competencia municipal.

A partir de mediados del siglo XVI, las Ordenanzas serán un compendio normativo de «buen gobierno», adelantando el concepto general de «policía y buen gobierno», determinante en los siglos XVII a XIX. Incluso se proponía que las ciudades sin Ordenanzas redactaran una, valiéndose de las líneas modelo que se pueden tomar en muchas ciudades. Lo que se relaciona con los fueros-tipo o «modelos», que en la Edad Media se habían extendido de unas ciudades a otras.

6. EL EJEMPLO DE LAS ANTIGUAS ORDENANZAS DE CIUDAD RODRIGO

Adentrarnos, aunque sea someramente, en el estudio de una ordenanza como las antiguas Ordenanzas Municipales de Ciudad Rodrigo no es tarea fácil aunque, en este caso, y gracias al trabajo del funcionario y archivero municipal Tomás Domínguez Cid, las Ordenanzas estén debidamente ordenadas y clasificadas. A ello nos referiremos seguidamente.

Ya el título no puede ser más expresivo, *Ordenanzas Municipales hechas en 1438, reformadas en 1500 por el corregidor Bernal de Mata, en 1624 por el corregidor Diego de Melgarejo y aprobadas en 1780.*

Pues bien, en ellas se recogen nada menos 28 títulos en los cuales se recogen una amplia regulación de todos los aspectos organizativos del municipio, como los siguientes:

- I.- De los consistorios ordinarios y extraordinarios. II.- De los Alcaldes de la Hermandad. III.- De los Alcaldes ordinarios de las Aldeas y Lugares e la Jurisdicción. IV.- De los Fieles. V.- De los Valdíos de esta Ciudad. VI.- De los Fuegos. VII.- De los Pinares. VIII.- De los Montes Valdíos que no son Pinares, ni Dehesas. IX.- Viñas y Viñadores de esta Ciudad. X.- De la Caza, y de la manera de cazar, como y quando es prohibida, quando se ha de guardar y de la pena de lo contrario. XI.- De los Ríos y su Pesca. XII.- De las Heredades, de los caminos que por ellas se hacen y de sus zercados. XIII.- De las Dehesas y Egidos de los lugares de la Tierra de esta Ciudad. XIV.- De las Colmenas. XV.- De los Alamos que esta Ciudad tiene en la Rivera de Agueda, y otras Partes. XVI.- De la Limpieza de esta Ciudad, de la Plaza y Calles Públicas. XVII.- De las Recatonas y recatones. XVIII.- De las Ferias y Mercados francos de esta Ciudad. XIX.- De los Zapateros y de la Colambre. XX.- De los Ganados y pastos. XXI.- Del trigo, Zebada, y Zenteno. XXII.- De las Carnicerías y Obligados. XXIII.- De los Mesoneros. XXIV.- De las Vecindades, y Alquileres de las Casas y desahucio de ellas. XXV.- De los Obligados de los Mantenimientos de esta Ciudad. XXVI.- De los Texedores. XXVII.- De los Pregoneros. XXVIII.- De los Molineros y Moliendas.

Hay, como se ve, una gran presencia de los aspectos relativos a la salubridad y al consumo, así como a las actividades comerciales y artesanales, prestándose especial atención a las obligaciones de los vecinos que de ser incumplidas llevan siempre aneja una pena de multa.

Son, pues, unas Ordenanzas reguladoras y sancionadoras, que reflejan una forma de vida que, aunque ha cambiado grandemente, no dejan de resultar curiosas e interesantes y que, sin duda, deberían tener, a su vez, como consecuencia una no menos importante burocracia municipal para exigir el cumplimiento de tantas encomiendas, deberes y obligaciones, así como resolver los conflictos que se planteaban y por supuesto imponer las sanciones o multas por las numerosas infracciones que se contemplaban en las mismas.

Dichas Ordenanzas sin duda serían similares a las de otras muchas ciudades o pueblos que también regularían con detalle la vida municipal de forma similar, por lo que estas de Ciudad Rodrigo, dada la importancia que dicha población tenía en aquel entonces, constituirían sin duda un modelo a tener en cuenta.

7. LAS ORDENANZAS EN EL PERIODO CONSTITUCIONAL

La Constitución de Cádiz de 1808 es la única que contiene una referencia expresa a las Ordenanzas municipales, en su art. 321.8.º. Si bien, las elaboran los Ayuntamientos y las aprueban las Cortes a donde llegan por medio de la Diputación Provincial que las acompañarán con su informe.

Posteriormente, como consecuencia de la Ley de 14 de julio de 1840, que sigue el modelo francés, fragmentándose la potestad normativa local del tronco común de las Ordenanzas de buen gobierno, comienzan a desgajarse algunas sectoriales, y a la vez se encomienda el control de la potestad normativa municipal a la Administración periférica estatal, lo que ocasionará la inexistencia real de Ordenanzas en una mayoría de municipios.

Luego mediante la Constitución de 1869 se introduce el control judicial de la normativa local. Y asimismo, la Ley Municipal de 1877 se caracteriza por:

- a) El control de los municipios a través de los alcaldes con base al sistema jerárquico y b) La supresión, al menos inicial, de la elección de concejales por sufragio universal.

La consecuencia de todo ello es el régimen jurídico de subordinación, de forma que el ministro de la Gobernación es el Jefe Supremo de los Ayuntamientos. A su vez, los acuerdos del Ayuntamiento están sometidos a la autoridad del alcalde y a los recursos administrativos y judiciales. El alcalde, controla los acuerdos del propio Ayuntamiento y, a su vez, al alcalde lo controla el gobernador.

Y así llegamos al Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 1924, de gran influencia en el municipalismo posterior y que incluso se respeta orgánicamente en la actualidad al configurar el Ayuntamiento en alcalde, Comisión Permanente y Pleno Municipal, siendo aquel elegido por el Ayuntamiento pleno entre los concejales que sustituyen a la denominación de regidores, por mayoría absoluta.

En cuanto a las Ordenanzas, estas se separan entre Ordenanzas municipales de policía y buen gobierno de las fiscales, que han alcanzado vida propia en la década anterior. Estas últimas se sujetan a un procedimiento más estricto de control en su elaboración. Aparece pues una diferenciación importante que, en sí, perfila el carácter de las Ordenanzas municipales.

En la segunda República se proclamó la Autonomía municipal, por primera vez en nuestra etapa constitucional. Así la Ley Municipal de 1935, aunque defraudó alguna esperanza, otorga un grado de libertad a los municipios para elaborar sus Ordenanzas, que es sin duda mayor que la que tenían en periodos anteriores.

No obstante, a finales del siglo XIX había surgido una técnica peligrosa y frecuente: predeterminar el contenido de las Ordenanzas por los Reglamentos estatales, como señala el gran municipalista ya citado Valentín Merino Estrada, que manifiesta que «La potestad de Ordenanza está en el origen del municipio medieval». Por ello, las primitivas Ordenanzas son formadas libremente por los vecinos y los Concejos. Conforman una normativa autónoma que regula todos los aspectos de la vida económica y de la convivencia del lugar.

La Alta Edad Media es considerada la época dorada del municipalismo. Sin embargo, huyendo del municipalismo romántico, debe afirmarse que «no existe autonomía en ausencia de centralización», en palabras de Valentín Merino. Esto es, autonomía municipal vs centralización estatal.

El Estado es imprescindible o debe serlo para asegurar el progreso y la libertad y, mucho más, en un Estado como el nuestro llamado «autonómico», por lo que no puede ni debe asfixiar y anular la capacidad de las colectividades básicas que lo integran, como son los municipios. Estos a lo largo de la historia ven reflejada su autonomía y capacidad para ordenar la convivencia, creando su propio derecho, a través de la potestad de Ordenanza.

Un derecho que también está, como es sabido, reconocido en nuestra vigente Constitución española de 1978, de forma expresa en sus arts. 137, 140 y 142 en los que, aunque sin demasiada amplitud, sí se resalta el carácter de autonomía de los Municipios, que es el caballo de batalla habitual ante cualquier reforma del Estado Central.

CONCLUSIONES

1. Por ello, la primera conclusión debe ser considerar que la excesiva

normatividad centralizada deja sin contenido a la ordenación local o, lo que es peor, predetermina su contenido. De aquí que la verdadera potestad de ordenanza tiene que ser necesariamente autónoma para que responda tanto al mandato constitucional y además tenga un campo material reservado sobre el que proyectarse en orden a su debida eficacia y efectividad. Esta, y no otra, debería ser la primera lección de la historia del municipalismo.

2. Además, debe de tenerse en cuenta como objetivo primordial el de «salvar la ciudad» como ha puesto de manifiesto el catedrático Víctor Gómez Pin¹¹ como «marco de existencia cabalmente humana de la subordinación a intereses particulares, posibilitando así que todo ciudadano pudiera sentirse preocupado por aquello que sólo la comunidad política posibilita».
3. Por ello, ante la reforma local que se avecina en la que entre otras cosas las Diputaciones incrementan la prestación de servicios municipales, lo que es esencial en los pequeños municipios, debería hacerse no en oposición con las facultades de los Ayuntamientos, sino conciliando o estableciendo un claro reparto de las mismas, tal como ha señalado en Consejo de Estado en su informe de 24/05/2013, sobre el anteproyecto de ley, por considerar que puede modificarse la configuración constitucional de la provincia como agrupación de municipios mientras las realza como división territorial, entre otras importantes cuestiones.
4. De aquí, y esta sería la cuarta conclusión, que sea necesario un pacto de Estado de carácter constituyente que dignifique el Gobierno Local, para, en definitiva, recuperar aquello que Maquiavelo decía «las ciudades primero» como resalta Alvaro Moral García¹², cuando señala que Maquiavelo apostó por las ciudades preparadas para acometer grandes cambios en su presente que acabarían dejando huella en la memoria histórica de su componente social, como un espacio urbano que garantizara la autonomía y la libertad de todos los ciudadanos. Este y no otro debe ser el objetivo principal de la autonomía local.

11 *El País*, 24/08/2013.

12 *El País*, 03/08/2013.