

La costumbre y el derecho municipal en los ayuntamientos constitucionales (1876-1924)

SUMARIO: 1. La costumbre y el derecho municipal con anterioridad al Estatuto Municipal (1924).-2. Estudio sectorial de algunos aspectos del ámbito competencial de los ayuntamientos en la Restauración: 2.1 Normas urbanísticas; 2.2 Locales; 2.3 Pastos; 2.4 Roturación; 2.5 Caza y Pesca; 2.6 Labores de policía; 2.7 Ferias y mercados; 2.8 Fiestas patronales; 2.9 Entrada en heredades ajenas; 2.10 Suspensión de Sesiones Ordinarias del Ayuntamiento; 2.11 Arrendamiento o venta de bienes o derechos municipales. Derechos de consumo; 2.12 Seguridad ciudadana.-3. Ordenanzas municipales: 3.1 Aspectos generales; 3.2 Regulación de las Ordenanzas Municipales; 3.3 Municipalización de los servicios.

1. LA COSTUMBRE Y EL DERECHO MUNICIPAL CON ANTERIORIDAD AL ESTATUTO MUNICIPAL (1924)

Nadie que sea medianamente conocedor de la historia de la Administración duda hoy en día de la determinante importancia del elemento histórico de la misma, hasta el punto de que no pocos historiadores y administrativistas afirman con toda contundencia hoy que la Administración no es producto lógico, sino histórico, y que incluso la actual debe considerarse básicamente como una etapa evolutiva más de un proceso pluricentenario que la condiciona sustancialmente, ya que sin antecedentes históricos ninguna Administración podría en ningún caso haber adoptado las formas concretas actuales.

En este sentido, no ha sido estudiado, al menos hasta ahora y de forma monográfica, un aspecto concreto del municipalismo histórico en el periodo de la Restauración como es la Costumbre y su relación con el derecho municipal

de la época, justamente en el momento en que el caciquismo local, la decadencia económica y el pesimismo nacional abocaban a urgentes reformas en el ámbito del régimen local.

Efectivamente, existen estudios recientes sobre la reforma de la Administración Local española a principios del siglo xx como el de Tusell o clásicos como el de Gascón y Marín, coetáneo a la época, ya que se publica en 1909 en París, o el de Sánchez de Toca en relación al municipalismo de la época y el problema de regionalismo; de igual forma el de Royo Villanova sobre descentralización y regionalismo publicado en 1901 con prólogo de Costa, o los conocidísimos «Escritos municipalistas y de la vida local», coetáneos al periodo de Adolfo Posada, o el no menos clásico de Jordana de Pozas sobre Derecho municipal, etc., pero ninguno sobre su relación con la costumbre.

Pues bien, a la luz de las numerosas actas de sesiones de ayuntamientos consultadas, se infiere claramente de las mismas que dichas actas no tienen formalmente el carácter de norma, cuestión que por otra parte ni la Constitución de 1876 ni la ley municipal de 1877 ni el resto de normativa municipalista del período reconoce, cosa que realmente no podía ser de otra forma, toda vez que una sesión corporativa no tiene por qué buscar tomas de decisiones generales o plenamente normativas, sin perjuicio de que existan determinadas decisiones corporativas cuyo contenido tiene auténtica fuerza normativa en tanto en cuanto va encaminado a imponer una conducta ¹.

Es fácilmente predicable en estos casos que al menos materialmente resulta algo muy similar a la norma positiva (a pesar de su origen consuetudinario), siempre y cuando a tales decisiones se les añada la característica de generalidad, en cuyo caso no existe diferencia alguna con cualquier otra regulación formalmente promulgada en materia municipalista.

La diferencia en este sentido entre las ordenanzas municipales de la época y las actas de sesiones de cualquier ayuntamiento apenas es perceptible, cuestión que no debe sorprendernos porque el predominio de la concepción liberal de la época basado en la mínima intervención estatal impedía una producción normativa elevada.

Ello, no obstante, se puede apreciar en numerosas ordenanzas municipales consultadas que éstas resultan bastante completas en un buen número de temas, sin perjuicio de que sorprendentemente en alguna de ellas observamos una abstracción tal que las aleja de la realidad cotidiana municipal, mientras que se observa paralelamente una mayor conexión práctica en otro tipo de actos administrativos, básicamente en todo tipo de decisiones administrativas de los ayuntamientos.

En cuanto a la génesis sobre dónde aparece la conexión entre las actas municipales y la costumbre de un municipio, podemos afirmar que las primeras son generalmente expresión de la segunda, sobre todo en pequeñas localidades rurales, de forma tal que la costumbre venía a ser la expresión del sentir

¹ Nos referimos obviamente al período de los ayuntamientos constitucionales, sin analizar aquí el Antiguo Régimen.

jurídico de la comunidad local y las Actas de Sesiones la forma escrita de resolver esas preocupaciones o situaciones de hecho ².

Resulta evidente, por tanto, que tanto las Corporaciones municipales como los grupos sociales que actúan en régimen de autogobierno, se mueven principalmente en esta dirección cuando surgen problemas jurídicos sociales, no anteponiéndose a ellos imaginando previamente soluciones de tipo intelectual, es decir, el fenómeno es a la inversa.

En este sentido, la normativa de los grupos sociales reducidos muestra en el derecho municipal una clara relación entre derecho positivo y derecho autóctono rural de cada zona, de forma tal que intentar romper dicha relación lleva aparejado un claro rechazo social más violento incluso que en las grandes ciudades, como por ejemplo el rechazo de muchos pueblos de España de la época al establecimiento de fiestas laicas, hasta el punto de que muchos municipios rurales, salvo si el derecho laboral lo imponía, esos días tenían el carácter de laborales, cuestión que se refleja en numerosas Ordenanzas Municipales.

En la práctica, numerosos ayuntamientos de la época conseguían aprobar y aprobaban acuerdos cuyo contenido sería mas bien propio de las Ordenanzas Municipales, siendo los mayores formalismos que han de cubrirse simplemente las inserciones de los acuerdos en el *Boletín Oficial de la Provincia*, sobre todo en regulaciones de derecho privado, que son las que obviamente tienen más que ver con la costumbre que con el derecho positivo *sensu stricto*.

En ningún caso se podía dudar de la aceptación de los acuerdos municipales indicados ni por parte de la Diputación Provincial correspondiente, ni por cualquier organismo de la Administración Central, sin perjuicio de que en la mayoría de los casos tales decisiones no eran supervisadas por dichas instituciones. En el caso de que la supervisión fuese obligatoria, como era el caso de arriendos de derechos de consumo, no solía haber rechazo del órgano supervisor, ya que éste, de haber existido, hubiera quedado reflejado documentalmente, puesto que todas las comunicaciones o notificaciones recibidas en los ayuntamientos provenientes de órganos superiores quedaban plasmadas en las Actas, incluso las más insignificantes; de esta forma podríamos afirmar que el único derecho municipal existente es el recogido en dichas actas, sin perjuicio de su origen consuetudinario o no ³.

Da la impresión en este sentido de que estaban latentes en la mentalidad de la época las bases del régimen local gaditano (arts. 309 y 310 de la Constitución de Cádiz) en las que se reconocía a pueblos y comarcas como unidades naturales de convivencia que se institucionalizan a través del municipio, del

² Vid. *Estudios conmemorativos Cincuentenario del Estatuto Municipal*, IEAL, Madrid, 1975, *in genere*, especialmente el trabajo de BOQUERA OLIVER, J. M.: *La regulación de las Ordenanzas en el Estatuto Municipal*, pp. 419-435, importante por su visión de conjunto, y el de ORTIZ DÍAZ, J.: *Sobre la variedad local y el Régimen de Carta*, pp. 307-319, breve pero conceptual, entre otros.

³ Sobre los aspectos relacionados entre la esfera municipal y la provincial, Vid. RUIZ DEL CASTILLO, C.: *ibidem*, pp. 617-635; BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A.: *El control sobre los entes municipales en el Estatuto Municipal*, *ibidem*, pp. 217-244, o BERMEJO GIRONES sobre los antecedentes, pp. 53-94, aunque con puntos de vista discutibles desde la óptica histórica.

que el Ayuntamiento es la expresión legal, por lo que el concepto de municipio que se consigna es puramente legal y abstracto, quedando reducido a circunscripción.

Es en este sentido como los vecinos de los pueblos son las únicas personas con legitimación y con conocimiento de los medios de promover sus propios intereses y nadie mejor que ellos es capaz de adoptar las medidas oportunas, línea esta que se mantiene en casi todo el municipalismo decimonónico.

No obstante, la constante oscilación de gobiernos moderados y liberales primero y más tarde conservadores y liberales a principios del siglo XX con la constante modificación del «derecho local», obligó a numerosos Ayuntamientos a una continua adaptación en la toma de decisiones a la regulación de cada momento.

Como norma general la postura adoptada por los pequeños municipios mayoritarios en la época era evitar ese vaivén esquizofrénico de normas, precisamente donde los aspectos de autonomía normativa de carácter político eran los más cambiantes, buscando siempre actuar solamente cuando las circunstancias políticas lo imponían y dejando de actuar en el resto de las situaciones.

No debe extrañar por ello que con el tiempo esa tendencia deviene inevitablemente hacia una despreocupación y desánimo por los asuntos municipales, lo que iba a permitir de facto a los secretarios municipales en los auténticos «gobernantes» de no pocos Ayuntamientos, a pesar de que muchos de ellos únicamente poseían conocimientos de las primeras letras, cuestión que se les exige desde la Ley Municipal de 1877. En la práctica muchos de estos secretarios se limitaban a cumplir las finalidades normativas, a evitar las protestas vecinales y a plegarse en muchos casos a la voluntad autoritaria del cacique local de turno, deviniendo todo ello en un desinterés corporativo por los temas municipales, en una degeneración del sistema municipal en general y en decaimiento de la mayoría de las normas y ordenanzas municipales, copiadas muchas veces de unos ayuntamientos por otros, cuando no en la pérdida del estilo literario con redacciones de Actas deficientes, incluidas faltas de ortografía ⁴.

De igual modo, aspectos diferentes sobre la costumbre pueden observarse en la variada caústica del Derecho Privado, como por ejemplo observamos en las Actas y Ordenanzas municipales de la época referidas a la pormenorización de precios de venta al público de productos reglados por vía municipal, estableciendo que deben incluir todos los gastos de producción, de forma tal que en la práctica el precio devendrá en un punto de referencia para la recaudación de impuestos sobre el consumo, sin perjuicio de que los precios fuesen en teoría libres, como muestran rectificaciones constantes contenidas en muchas Actas municipales de la época.

En realidad, la costumbre, en este como en otros supuestos iusprivatistas, aunque teóricamente es más conservadora porque su configuración fue más

⁴ Vid. GARCÍA FERNÁNDEZ, J.: *El origen del municipio constitucional*, IEAL. Madrid, 1983, *in genere*; GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Revolución francesa y Administración contemporánea*, Madrid, 1984, que incluye doctrina de la época, principalmente para una visión inicial de los ayuntamientos constitucionales.

lenta, no obstante y desde el punto de vista económico de la época, es más liberal porque su aplicación es más ágil y la libertad de mercado viene dada, no lo olvidemos, por su agilidad.

En este sentido, la liberalidad viene dada y puede apreciarse en el hecho de que aun tratándose de impuestos sobre el tráfico comercial o mercantil, su concreción, quizás actuando más allá de la propia ley, se deja en manos del propio Ayuntamiento.

Existe además una regulación mercantil atípica en numerosísimas Actas municipales al regular, por ejemplo, los contratos de los guardas de las viñas, que se redactan como un auténtico contrato de obra o servicio, de forma que el precio o salario no se abona hasta que no haya finalizado plenamente la temporada natural de recolección, lo cual daba pie a pensar que existe la posibilidad de desligarse del compromiso dado inicialmente si no hay entrega del resultado, hipótesis real que suponía un claro predominio de las concepciones liberales sobre el libre mercado.

En todo caso, tanto en los movimientos netamente burocráticos de la corporación municipal, como en la mayoría de las Actas consultadas (recordemos que en muchos pueblos no se hace referencia a Ordenanzas Municipales, publicadas o no), cuando se aplica una norma o se toma un acuerdo, la justificación jurídica proviene de «la costumbre de tiempo inmemorial» o «la falta de causa que lo justifique o derecho que lo asista», sin hacer mayor referencia a la génesis de la costumbre.

Asimismo, el evidente predominio de la costumbre sobre el derecho positivo en la esfera municipal se observa también en que en no pocos municipios no se ejerciese en la práctica la potestad de dictar Ordenanzas Municipales (incluso a la altura del año 1908, después, por tanto, de la Ley Municipal), sin perjuicio de que en la vida del municipio existiesen numerosas reglas, pautas de comportamiento o usos consuetudinarios que tenían mucho que ver tanto con el contenido como con los aspectos puramente formales externos de las Ordenanzas Municipales, como se observa allí donde estas se aprueban.

Nota característica de la mayoría de estas «actas municipales» será el que las decisiones se aprueban o toman «por unanimidad», lo que a nuestro modesto entender no significa tanto la existencia de un consenso siempre deseable en las votaciones o debates previos, sino más bien una falta de interés político y administrativo en las discusiones, cuando no un sospechoso alejamiento real de la problemática municipal o desinterés (no exento de ignorancia) hacia los temas jurídicos por parte de los concejales.⁵

Sería un aspecto más que inclina la balanza hacia el lado de la costumbre en la esfera municipal, mostrando claro desprecio a la vez hacia las Ordenanzas Municipales como carga orgánica, en cuanto, por ejemplo, su simple publicación conllevaría el ejercicio y la vigilancia y cautelas de las competencias asumidas.

⁵ Vid. SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Sobre la génesis del Derecho administrativo español en el siglo XIX (1812-1845)*, Sevilla, 1973 y GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *op. cit. in genere*. POSADA, A.: *El régimen municipal de la ciudad moderna*, Madrid, 1936.

Debemos recordar que lo contrario hubiera supuesto un trabajo intelectual excesivo para unas personas en muchos casos ágrafas o semianalfabetos (cuyo índice sociológico en la España de la época superaba el 30 por 100 en muchas zonas) que a menudo dejaban esa tarea, incómoda para ellos, en manos de secretarios locales anteriores a la extensión de los cuerpos nacionales de administración local.

Realmente, la asunción de competencias o regulaciones exhaustivas no la querían, entre otras razones, además de las indicadas, porque hubiera obligado a poner en manos de las corporaciones locales una gran carga de coactividad apenas respaldada, por otra parte, desde la administración central, muy mermada por los acontecimientos convulsos del siglo XIX y principios del XX.

No les interesaban regulaciones excesivas sino amplios grados de permisividad o dejar hacer, como lo demuestra el hecho, que hemos constatado en muchos pueblos, de que el Ayuntamiento no lograba o no quería impedir constantes roturaciones de terrenos propiedad del común por parte de particulares vecinos del lugar...

Más aún, en ocasiones tal propuesta partía del Alcalde, cuyas propuestas se aceptaban estadísticamente en más del 90 por 100 de los casos, sólo en el 6 por 100 existía algún tipo de debate y en el 4 por 100 restante la oposición era meramente formal y no real ni efectiva.

El predominio del sector agrícola en los pueblos daba patente de curso al alcalde-cacique local, puesto que, por otra parte, no olvidemos que el voto era censitario, con lo que los propietarios locales más pudientes controlaban fácilmente el ayuntamiento en su propio beneficio, común a la mayoría de los miembros del consistorio.

De otra parte, tampoco el conocido interés centralizador del Gobierno central y el poder intermedio emergente de las diputaciones provinciales animaba mucho a la asunción de nuevas competencias o de Ordenanzas Municipales reglamentistas que les encorsetasen, por lo que los «acuerdos» corporativos buscaban constantemente aplicaciones prácticas y soluciones materiales más que fórmulas reglamentistas, razón esta que supone para algunos estudiosos de la materia una creación esencial de derecho a través de la práctica diaria municipal, siendo cierto que en muchos casos suponían auténticos precedentes capaces de crear norma consuetudinaria, por lo que las «actas de sesiones» sobre problemas propios del devenir cotidiano de los vecinos actuaban en la práctica como genuino poder normativo de tales municipios⁶.

Podría afirmarse, y así lo ven algunos autores citados, aunque no todos comparten la afirmación, que el valor de los acuerdos corporativos que hemos

⁶ Vid. al respecto la obra clásica de FERNÁNDEZ T. R. y SANTAMARÍA PASTOR, J.: *Legislación administrativa española del siglo XIX*. IEA. Madrid, 1977. También POSADA, A.: *Evolución legislativa del régimen local español, 1812-1909*, Madrid, 1910. Sobre los aspectos prejurídicos, básicamente datos demográficos, sociales y económicos, ayudan a comprender el problema los datos que aporta Madoz, P. en su clásico «Diccionario geográfico-estadístico-histórico de España y sus posesiones de Ultramar», edición de la Junta de Castilla y León, Valladolid, 1984.

analizado estriba más que en su contenido específico en lo que puede deducirse e inferirse de su redacción, ya que materialmente son auténticas ordenanzas municipales cuando toman decisiones de carácter general.

Los acuerdos son en muchos casos, pues, un principio de creación de normas que nada tienen que ver con las formalidades de derecho positivo, pero que en realidad suponían auténticos precedentes capaces de crear norma consuetudinaria o no, constituyéndose en todo caso las actas de sesiones en auténticas normas locales, sobre todo a la hora de resolver problemas propios del devenir diario de la vecindad.

Así lo entiende el propio Santamaría Pastor, cuando afirma que en la época el derecho administrativo constituía más que en épocas posteriores o actuales un derecho vivido, en referencia a la propia realidad vital, social y poblacional del entorno más rural que urbano de la época aquí analizada.

Ya dentro de la casuística y a la luz de más de 100 actas o acuerdos municipales consultados, digamos que la mayoría de las sesiones van encaminadas a realizar una labor administrativa genuinamente propia del Secretario, debido a que las diferentes leyes municipales del período otorgaban la casi totalidad de las competencias a los alcaldes y muy pocas a la reunión corporativa, de ahí la unanimidad en la aprobación de los acuerdos, no llegándose con frecuencia a distinguir las materias que eran propias de uno u otra, ni cuáles puramente burocráticas o plenamente ordenadoras de la vida local.

Hay costumbres en no pocos municipios que necesitan para su concreción *ad hoc* la aprobación de la corporación o del ayuntamiento, sin especificar o distinguir a veces entre ambos, otras perduran y se aplican sin más como norma «inmemorial» y sólo subsidiariamente y en caso de incumplimiento interviene el ayuntamiento «a posteriori» en su función sancionadora.

Así, se ven casos de creación de normas por simple derogación fáctica de otras, cuando partiendo de un hecho puntual como «en vista de que éstos no se presentan» surge una resolución nueva «... acuerda nombrar y nombra una comisión...», perfilándose una vez más la costumbre cada vez que se repite un precedente y así sucesivamente.

Pero, como indica el propio Santamaría Pastor, el problema de la costumbre como fuente normativa en el derecho local constitucional (o al menos de los llamados ayuntamientos constitucionales) es su grave carencia de concreción, al actuar sobre ella elementos no objetivables, lo cual conlleva a su vez impedir que las conductas sean controladas en la práctica.

Efectivamente, en unos municipios eminentemente rurales o semiurbanos como eran la mayoría de la época, de escasos vecinos (que origina diferentes grados de personalización del poder), la propia escasez numérica de la comunidad social y jurídicamente organizada, el poder local se personaliza y se deja en manos del alcalde, mientras que en comunidades mayores de población netamente urbanas se abstrae y objetiva más, por la propia intervención de la Diputación Provincial o de la administración central a través del jefe político o gobernador de la provincia posteriormente.

Al ser municipios con pocos vecinos hay menos situaciones de hecho a regular, hay menos problemas, predomina la casuística por la propia esencia de los problemas de ámbito agrícola y ganadero del mundo rural, que en muchas ocasiones propenden a solventarse sólo cuando se plantean empíricamente y con clara improvisación.

Ello conlleva a su vez que la ordenación de la vida municipal no pueda prevenir todas las posibilidades que una situación de hecho pueda plantear, al primar la improvisación, actuando la memoria colectiva del grupo como barómetro consuetudinario, de forma tal que el uso del precedente consuetudinario no está formulado por escrito en muchos casos.

En tal estado de cosas, el ayuntamiento procede a resolver problemas originados por las cuestiones cotidianas de forma más o menos espontánea sin más, lo que, no obstante, resultaba suficiente a menudo por la propia homogeneidad y carácter reducido en número del grupo.

Es por ello que la importancia de las primeras Ordenanzas Municipales «comme il faut» radica en que transforman en derecho positivo dichas pautas consuetudinarias locales más o menos antiguas, posibilitando, como indica Boquera⁷, la desvinculación entre órgano emisor y administrador, lo que de una parte será básico para el surgimiento del Estado de Derecho y de otra origina las prisas del poder central por controlar el texto ordenancioso, cuyo contenido se ve claramente dirigido en los formularios municipales de las futuras ordenanzas, razón por la cual muchas se copian literalmente de ayuntamientos más o menos próximos.

Todo ello ante la apatía y desinterés del vecindario (valga como ejemplo, que hemos contrastado, que casi el 45 por 100 de las sesiones municipales se suspenden por falta de quórum), que observa pasivo cómo los órganos de y desde la administración central empiezan a dirigir más y más sus quehaceres sin contar con una voluntad, tradicionalmente consolidada en sus pautas consuetudinarias.

En cuanto al contenido de las actas municipales, podemos afirmar tras un amplísimo cotejo de las mismas de pueblos y ciudades de más de veinte provincias españolas, que las características formales más relevantes son las siguientes:

Uno. Ausencia de control y desinterés por parte de vecinos y residentes.

Dos. Técnicamente se percibe una confusión entre decisiones administrativas o de gestión propiamente dichas y actos de gobierno o de tipo claramente político.

Tres. Es patente la ausencia de oposición política dentro de la corporación, bien por absorción de la misma tácitamente o bien porque no es plena-

⁷ BOQUERA OLIVER, J. M.: *Op. cit. In genere*, cuya orientación y análisis del problema compartimos, no así el enfoque un tanto artificial y erróneo de Morell Ocaña. *Vid.* también JORDANA DE POZAS, *Derecho municipal*, Madrid, 1924 y GASCÓN y MARÍN: *La reforma del régimen local en España*, París, 1909.

mente operativa aún la alternancia de partidos en la vida local, básicamente en pueblos pequeños.

Finalmente, numerosas actas municipales son materialmente auténticas ordenanzas municipales, aunque formalmente no lo sean, producción normativa que se ratifica por el hecho de que el ayuntamiento sigue asumiendo por la vía de hecho simples acuerdos como ordenanzas municipales, sean de carácter consuetudinario o no, por lo que ratificamos lo expuesto anteriormente, en el sentido de que los acuerdos municipales se convertían en verdaderas normas de carácter general y de aplicación continua en la mayoría de las localidades rurales.

Nos referimos aquí al resumen de ordenanzas municipales de diferentes localidades que se citan a lo largo de este estudio, cuyas citas no incluimos en esta parte sistemática, primero porque materialmente serían de larguísima duración y en segundo lugar porque la mayoría de ellas, incluyendo actos municipales y acuerdos, son coincidentes y reiterativas entre otras razones porque muchas fueron copiadas literalmente unas de otras en pueblos y comarcas enteras, incluso de provincias distintas, limítrofes o no.

Dichas uniformidades, imputables a veces a los Secretarios de los ayuntamientos, que las llevan en sus traslados voluntarios o forzosos y en otras ocasiones debido a la imposición de jefes políticos o gobernadores civiles, que a su vez imponen su contenido a la provincia donde llegan, trasladando literalmente ordenanzas municipales de pueblos de otras provincias donde ejercieron su cargo con anterioridad, cuestión que también hemos comprobado «*in extenso*».

2. ESTUDIO SECTORIAL DE ALGUNOS ASPECTOS DEL ÁMBITO COMPETENCIAL DE LOS AYUNTAMIENTOS

Sin la intención de desarrollar aquí en toda su extensión las diferentes regulaciones internas de carácter consuetudinario de los ayuntamientos españoles de la época, y por tanto tan solo con carácter de breve aproximación, se pasa a analizar sucintamente algunas de las competencias municipales en materias propias, algunas de las cuales hemos analizado con más profundidad en nuestra monografía sobre los ayuntamientos constitucionales en España en el período 1876-1924.

2.1 Normas urbanísticas

El sistema administrativo de dotación urbanística municipal sigue normalmente, en su trayectoria consuetudinaria, un procedimiento basado en comunicación previa al ayuntamiento por parte de las diferentes instancias de la iniciativa privada y la consiguiente actuación municipal.

No se dice expresamente, pero de las actas municipales se deduce que es competencia municipal el control en materia de construcciones y obras, tratándose de forma específica las obras ruinosas por su enorme abundancia en la

época bajo la expresión casi uniforme de «haciendo los reparos que sean necesarios hasta quedarlas en estado decente y capaz».

No se observa prácticamente ninguna acta municipal que haga referencia a las competencias del ayuntamiento en materia de demoliciones, bajo la expresión siguiente:

«Por constar ... el mal estado en que se encuentra la casa ... recordándoles la obligación en que se encuentra de arreglarla lo mas pronto posible haciendo los reparos que sean necesarios hasta quedarla en estado capaz...»⁸.

2.2 Locales

Sabemos que normalmente no se cerraban tabernas a la hora reglamentaria y que muchas de ellas estaban con excesiva concurrencia hasta la madrugada. Por tanto se pretendió por parte de los ayuntamientos devolver la tranquilidad y sosiego de que por tal causa los vecinos se veían privados. A partir de entonces, se prohibió la permanencia de individuos desde las nueve de la noche en adelante. La forma consuetudinaria de resolverlo era a través de la conminación de multa de una peseta a los asiduos clientes y de dos pesetas a los dueños de los establecimientos y a los empresarios del sector por incumplir las instrucciones municipales.

También existían otros problemas en relación con otro tipo de locales, como es la falta de condiciones higiénicas en las escuelas. Se llegan a clausurar ciertas escuelas de niñas por faltar las condiciones higiénicas básicas y se ordenó suspender las clases, práctica también consuetudinaria, independientemente de la reglamentación posterior a nivel ministerial, una vez creado el Ministerio de Instrucción Pública, con la que coincide.

2.3 Pastos

Se prohíbe la entrada de ganado en estas extensiones agrícolas, llegándose incluso al acotamiento o veda de los pastos de los terrenos de numerosos municipios. Tal prohibición alcanza también a terrenos particulares sembrados y sus intermedios, aun cuando no lo estén, y a que los infractores de este acuerdo sean castigados con la multa de una peseta por primera vez y de dos cuando sean reincidentes, cláusulas penales monetarias evaluadas *ex novo* en pesetas pero que venían de antiguo como tipo penal del antiguo régimen, si bien lógicamente con otra valoración monetaria.

Vale igualmente, por oportuna, la cita consuetudinaria sobre este tema que suele repetirse en los términos siguientes:

⁸ Para el estudio del urbanismo en la época anterior y propia del estatuto municipal resulta clave la obra de GONZÁLEZ BERENGUER, J. L.: «El Estatuto Municipal y el urbanismo de su época» en *Estudios conmemorativos del cincuentenario del Estatuto Municipal*, IEAL, Madrid, 1975, pp. 479. Las citas entrecomilladas aquí expuestas son aleatorias de diferentes municipios de la época publicadas en nuestro estudio *El gobierno de los ayuntamientos de la provincia de Valladolid (época constitucional)*, Valladolid, 1997, al que nos remitimos, ya que sería prolijo una serie de citas continuadas pueblo a pueblo.

«Respecto al acotamiento o veda de pastos en los terrenos de este Municipio, según costumbre de tiempo inmemorial (...) el Ayuntamiento acuerda que queden vedados (...), acordando asimismo que los infractores de este acuerdo sean castigados con la multa de una peseta, con dos los reincidentes, y con todo el rigor que la ley autoriza a los que por tercera vez falten o infrinjan los acuerdos que por la Alcaldía se harán públicos en la forma acostumbrada para el general conocimiento.»

Por otra parte, respecto al tema de los pastos que fuesen de dominio particular, en Castilla y otras zonas se seguían concretamente seis reglas, a saber ⁹:

1. Que todos los campos de dominio particular, bien fuesen de labrantío o bien de arbolado, se consideraban cerrados y acotados.
2. Que el derecho de patear correspondía exclusivamente a los dueños.
3. En la regla anterior se comprendían tanto los pastos naturales como los industriales.
4. Que los caminos, cañadas y servidumbre legítimas se exceptuaban del acotamiento y cerramiento de las tierras.
5. Era obligación de los ganaderos acreditar la existencia de los títulos en que fundaban los derechos de servidumbre o cualesquiera otros en que apoyasen el de pastear los campos ajenos.
6. Que los ayuntamientos por ningún concepto, ni a pretexto de arbitrios, podían disponer de las rastrojeras, espigas, esquilmos, frutos ni pastos de los terrenos de dominio particular.

En cuanto a los pastos públicos o heredades del común, se establecía el régimen consistente en determinar en qué épocas podían entrar en ellas los ganados, y asimismo, el ayuntamiento mandaba también, especialmente en las dehesas boyales, que se acotasen y guardasen ¹⁰.

Tanto en los pastos de dominio público como de dominio particular, se establecían penas a los transgresores proporcionadas al número de cabezas y su clase, que entrasen a pastar antes del término señalado.

Por otro lado, los alcaldes, como ejecutores de los acuerdos de los ayuntamientos, procedían a la imposición y exacción, ya fuese en virtud de denuncia a instancia de parte, ya por aviso que se les diera a los guardas del campo nombrados por el común de los vecinos.

Todas las disposiciones administrativas en esta materia se tomaban por la municipalidad, en base a que era muy acusada la idea en Castilla y en su derecho, de que se debía vigilar por los intereses de los vecinos del pueblo ¹¹.

⁹ Independientemente de las leyes municipales ya citadas, es obvio que la casuística era enorme en los diferentes pueblos, ciudades y provincias, por lo que es arriesgada esta generalización y obedece a un *maximum* o esquema teórico legal.

¹⁰ Vid. SÁNCHEZ ALBORNOZ, N.: *Los precios agrícolas durante la segunda mitad del siglo XIX*, Madrid, 1975, para los aspectos prejurídicos en general.

¹¹ No es fácil resumir aquí citas *ad hoc*, por ello nos remitimos a nuestro estudio de las Ordenanzas Municipales de Castilla y León, sobre el tema, citado más adelante.

2.4 Roturación

No se nombra ninguna norma escrita o costumbre en la que se sustente la prohibición, observándose por ello una cierta confusión normativa entre antiguas formas consuetudinarias y la nueva normativa constitucional. El único criterio orientativo es el «ser y estado en que antes se encontraban», clara expresión referida a la costumbre.

En algunas ocasiones el ayuntamiento acordaba nombrar una Comisión para que... acoten los terrenos indicados y den cuenta al ayuntamiento para que «... orde- ne a los intrusos dejen aquellos en el ser y estado que antes se encontraban».

Se observa con frecuencia la siguiente referencia consuetudinaria, que define claramente la realidad cotidiana en esta materia en numerosos municipios rurales: «Algunos vecinos de la localidad vienen roturando, sin causa que lo justifique ni derecho que los asista para llevarlo a efecto, varios terrenos del común situados en diferentes pagos de esta jurisdicción, causando graves perjuicios a la ganadería en general, por privarla de este modo de los escasos pastos con que en la localidad se cuenta para el sostenimiento de la misma ... el ayuntamiento (...) acuerda nombrar y nombra una comisión (...) para que (...) acoten los terrenos indicados y den cuenta al Ayuntamiento para que (...) orde- ne a los intrusos dejen aquellos en el ser y estado que antes se encontraban».

2.5 Caza y pesca

En cuanto a la caza, se intentarán derogar poco a poco las pautas del viejo derecho consuetudinario de permitir sin más la caza en fundos de propiedad particular (siempre que no se hallasen acotados), por lo que el legislador tratará de aplicar la defensa de la propiedad privada.

Concretamente, en Burgos, Ávila, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid, Zamora y León, en las tierras que no fuesen de propiedad particular no se podía cazar desde primero de abril hasta primero de septiembre ¹².

Generalmente se prohibía la caza en días de nieve, excepto animales dañi- nos tales como zorros, lobos, hurones o aves de rapiña destructivas.

En cuanto a la pesca se aplicaba genéricamente la legislación civil general, cuando esta existió. No obstante, la tardía promulgación en España del Código Civil originó en este tema, como en otros, un vacío legal ocupado a menudo por muy diferentes derechos consuetudinarios locales o a veces aplicando la analogía, como el caso de dueños de lagunas o charcas cerradas, que venían a ser consideradas analógicamente como terrenos propios. Los particulares o aquellos que por cesión de los mismos tenían derecho a cazar en los estanques o lagunas que, aunque amojonadas, se hallasen en tierras abiertas, no podían

¹² Nos remitimos en este punto, como en otros de esta cuestión, a las Ordenanzas Municipales de los pueblos y villas de Castilla y León que avalan este estudio. No obstante, en las fechas de veda, como en tantas otras cuestiones, la casuística era común y difícil de sistematizar, sin perjuicio de ciertas pautas más o menos comunes. *Vid.* MERCHÁN FERNÁNDEZ: *El gobierno de los ayuntamientos de la Provincia de Valladolid (época constitucional)*, Valladolid, 1997, que incluye Ordenanzas de más de 20 municipios de la época.

pesca en ellas usando venenos o cualesquiera otras materias que infectaran las aguas, en términos que hubieran de perjudicar a las personas o animales domésticos que se acercasen a beber en ellas, porque el derecho de dominio no debía hacerse extensivo hasta el extremo de ser perjudicial a los demás, sin necesidad ni utilidad general.

Encargados de entender y juzgar las infracciones de caza y pesca eran los alcaldes.

2.6 Labores de policía

Entendiendo el concepto «Labores de policía» (*sic*) siguiendo la propia expresión utilizada en la mayoría de las actas municipales, por tanto en un sentido genérico y *sensu lato*, porque en otro punto se recogen los conceptos más concretos de «Policía urbana» y «Policía rural», se indica así una cierta potestad indefinida o poco definida del alcalde para corregir o castigar determinadas faltas cometidas en el término municipal sobre temas diversos, tal y como se recoge en citas como la siguiente:

«Siguiendo la costumbre de anteriores años y toda vez que en esa época pueden cometerse algunos abusos en las viñas por haberse iniciado la madurez de su fruto, se estaba en el caso de evitarlos nombrando personas en número suficiente para conseguirlo y designando a cada una el pago de cuya custodia deberá encargarse y el día en que deberá dar principio de la citada guardería»¹³.

2.7 Ferias y mercados

Una de las competencias de los alcaldes era la de velar por que en los pueblos cuyas circunstancias así lo exigían, se establecieran mercados fijos y periódicos de venta de artículos de primera necesidad.

En estas ferias no podían llevarse a vender, bajo multa pecuniaria y declaración en comiso si eran defectuosas, las alhajas de oro, plata o pedrería.

En lo relativo a la duración de las ferias, debían los jefes políticos procurar enterarse de cuantos extremos se creyeran necesarios para que pudiera recaer la resolución con acierto, teniendo siempre presente que, aunque las reuniones de este género eran ventajosas al comercio, por cuyo motivo debían promocionarse, también, si se prolongaban demasiado, entretenían la ociosidad de los vecinos con perjuicio del trabajo y detrimento de la industria.

2.8 Fiestas patronales

Esta es una regulación que muestra el proceso de creación de una norma municipal a través de un precedente consuetudinario, que luego se transforma en precepto administrativo. De hecho, en el período analizado, no volverá a

¹³ Sobre las labores de policía rural, seguridad ciudadana y otros aspectos aquí tratados de la época *vid.* MERCHÁN FERNÁNDEZ, C.: *Los Ayuntamientos Constitucionales en España (1876-1924)*, Madrid, 1996, pp. 158 a 167.

hacerse referencia a la cuestión tratada en las sesiones anteriores, como norma general recogida en muchas actas municipales. Sobre esta materia, el ayuntamiento asume una competencia que hasta ese momento no era suya. Materialmente, estamos ante la creación de una auténtica Ordenanza Municipal, que formalmente no lo es.

Valga como ejemplo esta oportuna cita de un municipio rural del año 1906 con motivo del patrono de la localidad:

«Del resultado ofrecido por la entrevista celebrada en este día para tratar asuntos referentes a la próxima festividad de San Laureano, patrono de la mencionada villa, con los jóvenes de la localidad y el ayuntamiento en vista de que éstos no se prestan como en años anteriores a buscar y a ajustar dulzaineros que concurren a dicha función (...) se acuerda nombrar y nombra una comisión (...) para que a la mayor brevedad (...) tengan por conveniente ajustar y tratar de las condiciones en que puedan encargarse de los bailes, dianas y demás *que sea costumbre* en los días dedicados a la memoria del repetido patrono.»

2.9 Entrada en heredades ajenas

Debido a los frecuentes abusos que se cometían y daños que se ocasionaban en los sembrados, se acuerda por lo general prohibir la entrada a cortar cardos o malas hierbas en heredades ajenas y dejar sueltas las caballerías que se llevan al campo en los siguientes términos:

«... acuerda prohibir la entrada a cortar cardos en heredades ajenas y dejar sueltas las caballerías que se llevan al campo y que los infractores de este acuerdo sean castigados con la multa de una peseta y con todo rigor de ley los reincidentes (...) también sean castigados los que se proponen a pescar en heredades ajenas y por los medios que también se expresan, con la misma multa que los anteriores, debiendo la alcaldía hacerlo público según costumbre, para que llegue a conocimiento de todos los habitantes estos acuerdos y ninguno pueda en su día alegar ignorancia.»

2.10 Suspensión de sesiones ordinarias del ayuntamiento

Esta normativa viene marcada por las tareas que debían realizarse en esta época en el campo. Se entiende que eran muchas las ocupaciones particulares y que por tal motivo se interrumpiera el periodo de sesiones municipales en los consistorios.

Se reitera en numerosas actas y sesiones que era un lugar común en la vida municipal del principio del siglo XX suspender sesiones ordinarias del ayuntamiento, sobre todo en los meses de verano debido a las faenas de recolección «según era costumbre», con expresiones del consistorio como la siguiente:

«Acuerda se suspendan hasta que las faenas de recolección desaparezcan, toda vez que en la época presente no existen asuntos municipales que exijan inmediata resolución y que si en el transcurso de esta suspensión se presentase alguno de cumplimiento inmediato o urgente, por parte de la corporación se

convoca por el señor Alcalde presidente la oportuna sesión extraordinaria, debiendo convocar asimismo para reanudar las ordinarias, tan luego hayan desaparecido o se hayan así vencido las indicadas recolecciones, o lo pida la mitad mas uno de los concejales que en la actualidad constituyen el repetido ayuntamiento.»

Estamos aquí de nuevo ante un claro ejemplo de antecedente consuetudinario en el derecho histórico español, que se remonta al siglo xv y que es el denominado sistema de «mitad más uno» contrastado en numerosos ayuntamientos castellanos y estudiado monográficamente para el concejo segoviano de El Espinar por González de Sansegundo.

2.11 Arrendamiento o venta de bienes o derechos municipales. Derechos de consumo

La importancia de esta regulación, por su extensión y contenido, a pesar de que recoge aspectos procesales y administrativos regulados por normas jerárquicamente superiores, reside en la ordenación de un buen número de materias mercantiles, conectadas a su vez con aspectos fiscales ¹⁴.

Esto se refleja en numerosas disposiciones de esta época, como la que se recuerda a continuación:

«Las bases o condiciones que han de constituir el pliego (...) para el arriendo a venta libre de los derechos de consumo y recargos correspondientes a las especies comprendidas en todos y cada uno de los grupos que abraza la tarifa oficial, para el próximo año de mil novecientos siete. (...) Se fijaron las catorce condiciones...»

Importa destacar aquí el procedimiento seguido por el ayuntamiento en los casos de arrendamiento o venta de bienes o derechos municipales, no solo sobre derechos de consumo sino también sobre otros, para lo cual se seguía un pliego de condiciones mitad consuetudinario, mitad respetuoso con el ya vigente Código Civil y en parte también condicionado lógicamente por la normativa específica.

Por su importancia y porque dicho modelo de pliego de condiciones solía repetirse sin apenas variaciones en numerosos municipios, actuando casi como formulario, se incluye aquí en sus apartados más importantes, sin perjuicio de que solo aparezcan aquí citados algunos municipios:

Pliego de condiciones:

1. El Arrendatario a que se refiere este pliego será por todo el expresado año y por las especies que también quedan especificadas.
2. La subasta para su adjudicación se celebrará públicamente en las Casas Consistoriales ante la respectiva Comisión del Ayuntamiento y previos

¹⁴ Ver *ibidem*, pp. 73 a 91, cap. 7, sobre las actividades económicas de las Entidades Locales.

los anuncios correspondientes al día veinticuatro del actual y primero de Diciembre y hora de las diez hasta las doce, por el sistema de pujas a la llana, sirviendo de tope la cantidad de tres mil treinta y dos pesetas con sesenta y tres céntimos que importa el encabezamiento de las especies a que se contrae, aumentado en un 3 por 100 para cobranza y conducción y en un 100 por 100 para recargos municipales autorizados, según el estado o presupuesto que aparece inserto al folio del expediente. Si durante la primera hora no se hicieren proposiciones por todos los ramos reunidos, se admitirán en la segunda las parciales que se produjesen respecto de cada uno de aquellos, bajo el tipo que respectivamente tienen señalado en dicho presupuesto.

3. Los precios a que el arrendatario podrá vender al por menor las mencionadas especies teniendo en cuenta las circunstancias y gastos determinados en el artículo 74 del reglamento, no excederán de los que respectivamente se fijan en la siguiente.

4. No podrá el rematante ni las personas por él autorizadas vender carnes muertas de corderos en los meses citados.

5. Los precios señalados en la tarifa anterior se rebajarán o aumentarán en los meses que por las circunstancias lo aconsejen, previamente acordado por el Ayuntamiento; no pudiendo en ningún caso el rematante vender vino de Tubilla de Lago y Baños de Valdeharados más que en los meses de enero, febrero y marzo; pudiéndolo expender en los mismos meses de Gumiel de Hizán, Gumiel de Mercado y Quintana del Pidio, siendo obligatorio hacerlo de estos tres últimos pueblos en los restantes del año.

6. La venta de especies en cantidad inferior a seis kilogramos o litros, solo se verificará por el arrendatario y por quien obtenga su consentimiento por escrito. Pero no podrá impedir la venta en iguales cantidades a los cosecheros y fabricantes por el producto de sus cosechas y fabricación, siempre que cada uno lo verifique en un solo local.

7. Los vecinos y forasteros podrán hacer ventas desde seis kilogramos o litros inclusive en adelante bajo los preceptos del reglamento.

8. El arrendatario queda obligado a tener el surtido necesario de las especies para el consumo de la población, y si no lo hiciera podrá verificarlo el Ayuntamiento a costa suya.

9. En la primera subasta serán admitidas las proposiciones que cubran la cantidad o el precio que sirven de tipo, aceptando los precios de venta, y serán consideradas como mejoras las que cubran el tipo y rebajen los precios y las que sobre cubrir el tipo y rebajar los precios hagan otras concesiones beneficiosas al vecindario.

En caso de hacerse postura admisible se adjudicará el remate sin ulterior licitación.

10. Si en la primera subasta no se verificare el arriendo por falta de licitadores o de proposiciones admisibles, se rectificarán los precios de ventas, anunciándose, con expresión de esta circunstancia, la segunda subasta, que tendrá efecto a los ocho días, procediéndose, respecto a la admisión de pujas, como expresa la condición anterior.

11. Si en la segunda subasta no se verificara tampoco remate, se anunciará y celebrará la tercera, sirviendo de tipo el importe de las dos terceras partes de la anterior, y la adjudicación se hará en favor de las proposiciones o pujas que mejoren el tipo.

12. El rematante deberá ingresar en la Depositaria municipal, por trimestres adelantados, la quincena del primer mes de cada año, el importe del remate, respondiendo de los perjuicios que por su morosidad y falta de pago cause al Municipio.

13. El mismo rematante prestará fianza en persona de prestigio, honradez y con bienes suficientes a responder del importe total del remate y a satisfacción del Ayuntamiento.

14. Los gastos de papel, escritura y demás que se originen con motivo de este contrato serán de cuenta del arrendatario.

15. Las especies no expendidas por el arrendatario y destinadas al consumo local adeudarán a favor de dicho arrendatario conforme al gravamen señalado a las mismas para la respectiva base de población en la tarifa oficial vigente, aumentando en el ciento por ciento de recargo municipal.

16. Dicho arrendatario quedará obligado a recaudar los derechos y recargos que puedan por las leyes establecerse sobre especies que, siendo peculiares de su contrato, hoy no estén comprendidas del impuesto, por la cantidad en que por ellas se acuerde, el cupo de la población y la que por recargos corresponda en proporción en su tanto por ciento.

17. Para tomar parte en la subasta es circunstancia precisa la de constituir previamente en la forma dispuesta por el artículo 90 del reglamento una cantidad en metálico equivalente al 5 por ciento del tipo señalado al ramo o ramos que la proposición abrace, cuyas sumas, aprobado que sea el remate, se devolverán íntegras a los interesados que no hubiesen sido favorecidos en la licitación y se reservará la correspondiente al individuo en cuyo favor se hubiera hecho la adjudicación hasta tanto que preste la fianza necesaria, y de no verificarlo, perderá aquel depósito, quedando su importe en beneficio de los fondos municipales.

18. Este contrato, que deberá ser remitido a la aprobación de la Superioridad, se recibe por el rematante a suerte y ventura y sin derecho por lo tanto a rebaja ni perdón de la cantidad en que fuese adjudicado.

19. De los moradores del casco, radio y extrarradio tendrá derecho dicho arrendatario a recaudar conforme a los cupos que en el estado obrante al folio del expediente se determina, sujetándose para ello al procedimiento marcado en el capítulo 20 del precitado reglamento de 1889.

20. El propio rematante queda obligado a satisfacer al Ayuntamiento la cantidad de doscientas pesetas para arreglo o construcción de un local destinado a fichero y despacho de especies, debiendo efectuar la entrega en la Depositaria municipal, con quince días de anticipación, cuando menos, a la fecha en que se haya de posesionar del cargo, siendo de su cuenta y riesgo los gastos y perjuicios que por incumplimiento de esta condición pueda originarse a este Municipio.

21. El rematante no percibirá derecho alguno por las cabezas de ganado vacuno, lanar, cabrío, de cerda o de cualquiera otro que por enfermedad muriese o hubiera necesidad de sacrificarlo, por no tener remedio la enfermedad de que adolezcan, aun cuando por estar en buenas condiciones se destine al consumo.

22. El local que haya de servir de depósito y (despacho) de especies destinadas a la venta pública, habrá de tener dos cerraduras de diferente construcción y engrane y una de sus llaves quedará en poder del rematante para que desde él y dispuestas en forma conveniente pueda efectuar las ventas, quedando la otra llave en poder del encargado que de su seno nombre el Ayuntamiento.

23. La propia Corporación se reunirá una vez al mes para acordar las alteraciones que deben sufrir en el siguiente, ya en alta o bien en baja, el precio de las mencionadas especies, cuyos acuerdos serán comunicados al rematante y a los cuales debe ajustar las ventas.

2.12 Seguridad ciudadana

Al no existir todavía en la época cuerpos estatales de seguridad, tal y como hoy les conocemos, la corporación municipal actúa en esta materia solo a falta de mecanismos estatales de seguridad, en un momento en que predominan criterios de la doctrina liberal que otorgan al Estado un papel subsidiario en lo referente a la libertad individual y a la seguridad ciudadana.

Es por ello que numerosas actas municipales de principios del siglo xx recogen aspectos de seguridad ciudadana indirectos en referencia, por ejemplo, a los riesgos inherentes a espectáculos públicos, corridas de toros, etc.¹⁵

Lo mismo puede predicarse respecto al control de los establecimientos públicos, cuestión que forma parte del concepto que hoy denominamos policía de seguridad o policía urbana, cuestión que en las actas municipales se observa cuando contemplan la labor de seguridad en sentido negativo, es decir, se admite cierta permisividad en los horarios de cierre de establecimientos, ruidos, abusos, etc., siempre y cuando estas actitudes no molesten al vecindario, no existiendo una prohibición taxativa, sino más bien el simple control por el propietario del comportamiento de las personas que se encuentren en su local.

Es de destacar la regulación de estos temas «según costumbre» en clara referencia al orden público, observándose una general pervivencia de la costumbre con aspectos relativos a la moral y los usos sociales, cuestiones que quedan bajo el castigo o no de lo que denominaríamos conciencia social.

Es por ello que la «intrusión» del poder público en esta materia sólo se justifica por razones de seguridad pública, y por este motivo, y dado la escasa la autoridad que poseían los cargos municipales en los pequeños municipios, la intervención municipal se limitaba a «recordar la obligación según costumbre».

El sistema de resolución de problemas puntuales en esta materia realmente apenas si funcionaba precisamente por la falta de normas generales orientado-

¹⁵ Vid. *ibidem* pp. 150 y ss., especialmente lo referente a la regulación de la materia en la Ley Municipal de 1877, artículos 74 al 76.

ras, hasta el punto de que apenas se contemplan en las Ordenanzas Municipales, si bien lo que en algunos municipios era un conjunto de normas imperativas que realmente otorgaba capacidad coactiva a las corporaciones, en otros muchos apenas existían escasas resoluciones administrativas, a las cuales les faltaba a veces incluso la fuerza de la costumbre.

De otra parte, la mayoría de los pequeños municipios rurales no tenían apenas problemas mayores referentes a lo que hoy denominamos orden público, por lo que para cualquier pequeña localidad resultaba suficiente en materia de policía o seguridad una vigilancia discreta de los viñedos y sembrados con cargo al municipio, especialmente a los primeros, como se desprende de los datos del Diccionario Geográfico de Madoz, debido a que el cultivo de viñedos era escaso a la vez que vital en no pocos municipios.

De modo análogo se perciben ciertas pautas consuetudinarias referentes a seguridad ciudadana relativa a salubridad e higiene, sacrificio de reses, comercialización de carnes y bebidas de la época.

En lo referente a seguridad sanitaria no se mencionan competencias municipales sobre el ejercicio profesional en la localidad de profesionales como el médico, farmacéutico o veterinario, no observándose aquí lógicamente referencias a la costumbre, actuando en su defecto el propio código deontológico como orientador de las actitudes profesionales.

Se observa también la costumbre viva en temas de policía o seguridad rural, materia sobre la que existía una actitud bastante permisiva o laxa del sistema ordenador del municipio, observándose en algunos casos que la prescripción se traduce en costumbre.

Otro aspecto importante de la seguridad ciudadana lo constituye la guardia rural, figura atípica que no obstante existe en numerosos municipios rurales de la época, que contemplan el cargo de uno o varios guardas rurales que se vinculan en su relación laboral con el propio municipio.

A la luz de la documentación municipal se trata de un cargo temporal ejercido por vecinos seleccionados entre quienes lo solicitan y cuyo salario es costeadado en unos casos por los propios vecinos en sistema de comandita, mientras que en otros casos corre por cuenta del presupuesto municipal, al considerar el ayuntamiento que este servicio afecta al interés común y la corporación debe fomentar y custodiar los intereses de la comunidad ¹⁶.

La labor de vigilancia de esta figura municipal hunde sus raíces consuetudinarias en numerosos municipios castellanos de la Edad Media, tal y como estudiamos en nuestro trabajo sobre la relación laboral y sus características en los fueros extensos castellanos leoneses de los siglos XII y XIII ¹⁷.

Realmente su función abarcaba varias áreas (vigilancia de mieses, control de viñedos, vigilancia de ganado extraviado, etc.) si bien la función que más justifica su creación por muchas corporaciones en el siglo XIX se debía a la

¹⁶ *Vid. ibidem* pp. 154 y ss., especialmente las pp. 159 y 160 donde se recogen los aspectos de policía urbana y rural de la Ley Municipal de 1878, artículos 72 a 74.

¹⁷ MERCHÁN FERNÁNDEZ, C.: La relación jurídico laboral en los fueros extensos castellano leoneses (siglo XIII), en *Revista de Estudios Laborales*, Madrid, 1976.

insana costumbre demasiado arraigada en muchos vecinos de «venir roturando» en beneficio propio y privativo antiguos terrenos del común o bienes de propios municipales.

Independientemente del aspecto delictivo de tal actuación, constitutiva de clara apropiación indebida, tales actitudes causaban «graves perjuicios a la ganadería por privarla de este modo de los escasos pastos del común», lo que originaba tensiones graves en numerosos pueblos castellanos entre los agricultores y los ganaderos, de donde la necesidad de intervención municipal.

La prohibición de no roturar terrenos del común fue en muchos casos la justificación que se observa en las actas municipales para crear la figura del guarda rural, con cargo a las arcas locales, bajo el planteamiento de que el ayuntamiento debe proteger intereses que afecten a una gran mayoría de la colectividad, y por esta razón, en lugares donde predomina la actividad agrícola y ganadera, deberían hacerse cumplir las normas locales sobre pastos, terrenos y caminos, como elementos importantes de la economía local.

Por esta razón, numerosas actas municipales, si bien reconocen pautas consuetudinarias de origen medieval en las roturaciones de terrenos del común, no obstante, ni siquiera mencionan la costumbre como legitimadora de tales actuaciones, porque en su escala de valores «basta con que no haya causa que lo justifique o derecho que lo asista» que haga primar una posesión privada sobre un bien común para que la corporación intervenga.

La función de estos guardas rurales era también extensiva a la vigilancia consecuente de la prohibición de entrada en «arroyos de todos los terrenos sembrados» y «terrenos particulares sembrados y sus intermedios aun cuando no lo estén», puesto que su función no se limitaba a proteger los frutos o cauces sino mas bien la propiedad privada, justamente en unos momentos de sacralización de la misma, a raíz de las teorías liberales imperantes en la época.

No suele hacerse referencia solo a la prohibición en época de siembra, ni siquiera porque hay que entender que así es, sino que se vincula al respeto a la propiedad privada, incluso si lo extraído son «cardos o malas hierbas», como se indica en actas municipales, porque, independientemente de los posibles daños causados a los sembrados, se mantendría la prohibición incluso con consentimiento del dueño (si bien no se menciona expresamente esta posibilidad) porque la legitimación de la multa o sanción administrativa de carácter municipal deviene de la propia potestad del ayuntamiento en su jurisdicción¹⁸.

Se considera, finalmente, que la imposición de decisiones municipales en forma de sanciones a los infractores viene empujada por arcaicas pautas consuetudinarias en tal sentido, que hunden sus raíces incluso en los viejos fueros municipales de la Edad Media y que se mantienen en pleno siglo XIX en numerosos ayuntamientos constitucionales¹⁹.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ MERCHÁN FERNÁNDEZ C.: *Los Ayuntamientos Constitucionales...* pp. 150 ss., apartado sobre las ordenanzas y reglamentos municipales en la época contemporánea, especialmente sobre el denominado deber de ordenanza municipal sobre determinadas competencias propias.

3. ORDENANZAS MUNICIPALES

3.1 Aspectos generales

Antes de proceder al estudio de las Ordenanzas, es necesario determinar qué se entiende por Ordenanza. Es necesario precisar previamente que no siempre se le ha dado a la palabra el mismo significado. En la Edad Media y Moderna se entendió por la palabra ordenanza tanto las órdenes emanadas del Rey para la organización administrativa del Estado, como para las villas y ciudades.

De esta forma, las ordenanzas (también ordenamientos), de la misma forma se referían a las normas dadas por un Concejo como por el Rey.

Otro aspecto es la alusión de la palabra ordenanza para referirse a los estatutos predominantemente castrenses. Uniendo ambos significados, local y militar, se definen las ordenanzas como «Ley o Estatuto que se manda observar, y especialmente, se da este nombre a las que están hechas para el régimen castrense y buen gobierno de las tropas, o para el de alguna ciudad o comunidad»²⁰.

En su acepción local, entendemos por ordenanza una serie de órdenes encaminadas a regular la convivencia de una comunidad. Esta serie de normas o preceptos que suponen las ordenanzas pueden tener como objeto la ordenación total de la población en su conjunto o bien la reglamentación de una parte o materia concreta.

En resumen, tenemos ordenanzas generales que afectan a los principios que inspiran la convivencia de toda la villa o de parte de ella, pero también existen ordenanzas sobre otros aspectos.

Por otra parte, es una necesidad y a la vez una obligación de toda Corporación Municipal procurar por todos los medios posibles, y siempre dentro del límite de sus atribuciones, que la gestión de gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos que por las leyes les están encomendados se hagan reales y efectivos.

Para el exacto cumplimiento de estas obligaciones, es de indispensable necesidad que haya una ley, que ajustada a las condiciones de cada localidad, permita a administradores y administrados atenerse a lo que en ellas se disponga, de tal manera que es imprescindible que en cada localidad se dicte una norma que contemple esos caracteres, la cual pase a denominarse Ordenanza Municipal, sin la cual no se comprende una buena policía urbana ni rural, base del régimen municipal, ni quedan garantizados la seguridad personal, el orden, la salubridad, el ornato ni el bienestar del vecindario.

En este sentido, podemos afirmar que las Ordenanzas Municipales acomodadas a las necesidades de la localidad son el código fundamental de los Municipios donde se consignan las disposiciones que han de observarse y donde se señalan las penas en que incurren los contraventores.

²⁰ *Vid. Primer Diccionario General Etimológico*, publicado por RAL.

3.2 Regulación de las Ordenanzas Municipales

Es difícil resumir en un corto título todas las peculiaridades y características del período comprendido entre los años 1876 y 1924. Son varias las situaciones políticas que se comprenden y mucho el tiempo transcurrido como para que pueda haber una homogeneidad total.

La ley municipal de 28 de agosto de 1870 intenta caminar en un sentido descentralizador que inspira el espíritu de esta ley.

El esfuerzo reformador se centra en el tema de las atribuciones de los Ayuntamientos, colocándose una serie de materias bajo la rúbrica de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos, materias disciplinadas a través de sus Ordenanzas Municipales, entre las que aparecen la policía urbana y rural, o sea, cuando tenga relación con el buen orden y el mantenimiento de los servicios municipales establecidos, cuidado de la vía pública en general y limpieza y salubridad del pueblo.

Las Ordenanzas Municipales son ahora objeto de consideración aparte. Se encuadran en artículos propios al margen de las largas enumeraciones de las actuaciones de las leyes pasadas, y en este sentido parece que se sustantiviza el Derecho Municipal y se reconoce a nivel legal su función primigenia: medio auxiliar de cumplimiento de unos servicios, racionalización del futuro actuar municipal.

En este marco de referencia, se considera al Municipio como la primera y más sencilla sociedad política, de manera que, en arreglo y ornato de una ciudad, nadie manda sino la ciudad misma. A ella corresponde, a través de lo dispuesto en las Ordenanzas Municipales, abrir zanjas, calles y plazas y dictar en toda clase de obras las reglas que exija la seguridad y la higiene; en dichas Ordenanzas se establecen la organización de mercados y lonjas para el comercio. A ellas corresponde determinar la traída y reparto de las aguas, las fuentes y abrevaderos, las acequias para el riego; disponer paseos y arboledas y ordenar las fiestas y espectáculos; organizar la beneficencia y la justicia y facilitar los medios de enseñanza, así como crear cuantos servicios reclame la salubridad de los habitantes; procurar la paz por la fuerza pública así como determinar sus gastos y recaudar tributos para cubrirlos.

Por lo tanto, temas realmente importantes que se atribuyen en exclusiva al municipio en esta época son todos aquellos relativos a higiene, ornato, urbanismo y orden público, cuya disciplina se lleva a cabo a través de las Ordenanzas Municipales.

Fracasada la República, se inicia el largo período de la Restauración, que en materia municipal también será el período más largo de vigencia de una Ley local. Este período comienza con la rectificación de errores del período anterior comprendido entre 1868 y 1874. Esta rectificación se ve reflejada en la Ley de 16 de diciembre de 1876, que ordena que siga rigiendo la de 1870 con algunas reformas que afectan directamente al tema de las Ordenanzas Municipales.

La ley definitiva de la Restauración será la de 2 de octubre de 1877, que extiende su vigencia hasta la dictadura de Primo de Rivera.

La regulación de las ordenanzas en la Ley de 1877 plantea tres cuestiones básicas, estudiadas fundamentalmente por Boquera Oliver:

- **Ámbito de poder de la ordenanza:** Éstas serán desde la ley de 1877 «de policía urbana y rural», entendiéndose por ambas cuanto tenga relación con el buen orden y vigilancia de los servicios municipales establecidos, cuidado de la vía pública en general y limpieza, higiene y salubridad del pueblo (Artículo 72)²¹.

Teniendo en cuenta el momento político de su promulgación, que responde a un marcado carácter liberal, no es de extrañar que el papel asignado a la administración mediante las ordenanzas, sea fundamentalmente «de policía» en su sentido más estricto, es decir, garantizar la seguridad ciudadana «*in genere*» desde la administración local.

- **Titularidad y procedimiento para la elaboración de Ordenanzas Locales:** En cuanto a la titularidad del poder de ordenanza, se subordinó totalmente la eficacia de las ordenanzas locales a la voluntad de la Administración Central, de modo que la «titularidad municipal del poder de ordenanza era más aparente que real», a pesar de que en su artículo 74 se diga que corresponde a los ayuntamientos la «formación de las ordenanzas», toda vez que ya en el artículo 76 y otros se remite siempre, en caso de desacuerdo entre el poder local y el central, al dictamen del Consejo de Estado, controlado desde y por el Gobierno Central.

- **Límites del propio poder de ordenanza:** En cuanto a los límites del poder de ordenanza, se declara muy expresivamente que no podrán contravenir a las leyes generales, que deben ser respetadas tanto en su vertiente jurídico-formal como por su mayor jerarquía.

No obstante, las ordenanzas municipales podrán ser desarrolladas por Reglamentos y demás disposiciones administrativas al uso, para una mayor eficacia, pero siempre bajo la idea de que «las Ordenanzas constituirían la capa superior de las normas generales emanadas de los Ayuntamientos. A ellas quedarían sometidos los reglamentos y disposiciones municipales, así como los actos singulares de los órganos municipales».

En las Ordenanzas Municipales, equivaliendo este vocablo a ley municipal, se refleja una cierta tendencia a determinar todo lo que puede hacer un municipio, con lo cual se excluye todo lo demás.

En este tema existe en los Ayuntamientos de la época una uniformidad que implica que todas las disposiciones emanadas del Ejecutivo tendentes a determinar las condiciones de la vida de dichos municipios, no a regularla, se aplican de igual suerte a todos, a los grandes y a los pequeños, lo mismo a los urbanos que a los rurales.

Uno de los intentos más serios de reforma de la legislación, en general, que se dieron en esta época y que afectan de lleno al tema del enjuiciamiento de las Ordenanzas Municipales es el producido por la Ley de 13 de septiembre de 1888, llamada comúnmente Ley Santamaría de Paredes.

²¹ BOQUERA OLIVER, J. M.: «La regulación de las Ordenanzas en el Estatuto Municipal de 1924», en *Estudios Commemorativos del Cincuentenario del Estatuto Municipal*, publicado por el INAP, Madrid, 1975 (desde ahora ECCEM), pp. 419-432. Trabajo este del profesor Boquera que no escatima esfuerzos en analizar los antecedentes del Estatuto de Calvo Sotelo, incluso de fines del XIX.

En virtud de esta Ley, no se va a permitir, respecto a las disposiciones de carácter general, otra cosa que lo que hoy llamamos recurso indirecto, recurso contra el acto de aplicación de la disposición, basándose en la ilegalidad de ésta.

Ello supone, por tanto, la aceptación de un principio de recurribilidad directa de los reglamentos de la administración dictados en ejecución de Ordenanzas, dentro de los cuales estarían encuadrados los locales.

3.3 Municipalización de los servicios

Pasando ahora al tema relacionado con la municipalización de los servicios, citaremos las líneas básicas por las que se decantaron las Ordenanzas Municipales de los municipios españoles desde 1876 a 1924 en orden a la regulación de las facultades que tenían atribuidas, partiendo de un *maximum* modelo:

- * Secaderos de maíz y depósitos de este grano.
- * Establecimiento y venta de plántulas y viveros de vides y otras plantas arbóreas y frutales.
- * Construcción y explotación de panaderías normales, al objeto de impedir el encarecimiento del precio del pan.
- * Construcción y explotación de mataderos.
- * Construcción y explotación de baños y lavaderos públicos.
- * Construcción y explotación de mercados públicos.
- * Limpieza pública y extracción de inmundicias de las casas.
- * Fabricación y venta de hielo.
- * Producción y distribución de fuerza motriz, hidráulica y eléctrica, y construcción de las instalaciones correspondientes.
- * Construcción de acueductos y fuentes y distribución de agua potable.
- * Construcción de albañales y utilización de las materias fertilizantes.
- * Construcción y explotación de redes telefónicas en el término municipal.
- * Establecimiento y explotación de farmacias.
- * Servicio de ómnibus, automóviles y demás medios similares que desarrollen las comunicaciones públicas en el territorio municipal.
- * Transportes fúnebres, con privilegio de exclusivo, excepción hecha del transporte de socios de congregaciones, cofradías y otras asociaciones formadas con tal fin y reconocidas como entidades morales.
- * Construcción y explotación de asilos nocturnos.
- * Publicidad con carteles, con derecho de exclusiva, exceptuándose los manifiestos electorales y los actos de la autoridad pública.

No obstante, en la inmensa mayoría de las ocasiones estas aspiraciones no se llevaron a la práctica por la falta de dotación de medios económicos a los Ayuntamientos ²².

CARLOS MERCHÁN FERNÁNDEZ

²² MERCHÁN FERNÁNDEZ, C.: *Los Ayuntamientos Constitucionales en España (1876-1924)*, Madrid, 1996, *op. cit in genere*.