

CONTENIDO JURIDICO - SOCIAL DE LAS ORDENANZAS MUNICIPALES DE FINES DEL PASADO SIGLO. IMPORTANCIA DE LAS MISMAS EN LOS MUNICIPIOS RURALES

Por

CIRILO MARTIN-RETORTILLO

Abogado del Estado. Doctor en Derecho

Siendo el Municipio una sociedad perfecta, integrada por las familias e individuos que viven en su término, es indiscutible que para la buena convivencia de cuantos integran la comunidad vecinal han de existir normas jurídicas que la regulen. Estas normas están integradas por las leyes promulgadas por el Estado, por los Decretos y otras disposiciones de rango secundario elaboradas por los altos organismos y Jefaturas de los distintos servicios públicos. Pero, por sabios y previsores que sean estos preceptos de tipo general, que integran, por así decirlo, el *corpus iuris* de la nación, no pueden alcanzar la total regulación de la vida jurídica municipal, ya que, dada la variada gama que ofrecen los municipios españoles, con una muy acentuada diversidad de instituciones, y aún éstas con matices muy acusados, que al escapar a la previsión de las leyes generales precisan un cauce especial mediante normas jurídicas sencillas y flexibles, que, asentadas en costumbres o usos locales más o menos variables, ofrezcan solución jurídica a los problemas que, día tras día, se suscitan y que, no obstante su aparente nimiedad y sencillez, tienen una gran trascendencia. Ello es interesantísimo, sobre todo en los municipios esencialmente rurales, ya que los problemas agrarios que en ellos se suscitan, tanto en relación con los aprovechamientos colectivos, o en los especiales de bienes pertenecientes a la entidad municipal, lo mismo que en lo que atañe a la propiedad privada agrupada en zonas o en términos, precisan un ordenamiento adecuado a

las peculiaridades de cada lugar en evitación de los abusos y discordias que en otro caso se producen. Tengamos muy en cuenta que, como dijo Fray ANTONIO DE GUEVARA, "a do no hay ley, no hay justicia; a do no hay justicia, no hay paz; a do no hay paz, hay continua guerra, y a do hay guerra, es imposible que dure mucho la república" (1).

Desgraciadamente no tuvo en cuenta esta preocupación el legislador de principios del pasado siglo, que, con un criterio exageradamente individualista, unitario y uniformista, olvidó esa variedad espléndida que ofrecía la vida municipal española, y desde la Constitución de Cádiz sentó las bases para la estructuración de los municipios españoles empequeñeciendo la vida y personalidad de los mismos y estranguló, a la vez, las reglamentaciones particulares que en muchos de ellos existían, bien como pervivencia de sus antiguos fueros, o sencillamente perpetuada en normas consuetudinarias que llenaban la vida de los municipios rurales. Con razón escribió BOFARULL Y ROMAÑA (2) que el espíritu jacobino unitarista, en su odio al elemento tradicional, y aun a toda realidad, en su bárbaro ideal de construir una nación sin pasado, sin progenitores, sin vínculos sociales, sin variedad y sin matices; una sociedad átomo, instantáneamente improvisada, "destruyó la costosa obra arraigada en el suelo por el transcurso de varios siglos; descuartizó los organismos nacionales; mutiló sus libertades; ahogó todo su aliento y particularismo local" cometiendo aquel crimen que TAINE, con su criterio luminoso, descubre de "acabar con la pequeña patria, cuyo culto instintivo es la negación del egoísmo y la instauración del culto a la Patria mayor. De un solo golpe las tijeras legislativas cortaron por un mismo patrón y una misma tela 36.000 copias de un mismo vestido; el mismo vestido indistintamente para todos los municipios, cualquiera que fuese su estructura, un vestido demasiado estrecho para la unidad y ancho para el pueblo". Esta estampa admirable del proceso municipal de Francia inspiró la organización que los "doceañistas" dieron a España.

Las consecuencias no tardaron en sentirse. La vida municipal languideció, degradada la personalidad de los municipios, abolidas

(1) *Epistolas familiares*. Selección prologada por el Dr. CORTINA. Espasa-Calpe, S. A.; página 55.

(2) *Reforma de la Administración Local y las Haciendas Provinciales*. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Madrid; pág. 7.

costumbres que respondían a la rica y pujante variedad de nuestros pueblos, se suscitaron las arbitrariedades y las protestas, pues, ante la ausencia de norma legal "cumplidera", se desataron los egoísmos y, ciertamente, se multiplicaron los abusos, haciendo inevitable que surgieran las luchas y banderías en los pueblos, haciendo ingrata la vida en ellos.

Ello motivó severa crítica y determinó, a no dudarlo, que, el gran estadista D. ANTONIO MAURA abordase la reforma de la Administración local, por estimarla como el remedio más eficaz a la caótica situación que se advertía en la gestión de los negocios públicos.

JOAQUÍN COSTA, tan apasionado de las instituciones consuetudinarias, en su célebre manifiesto *Cuatro años después de la derrota*, precisamente tras referirse a sus campañas desde la Cámara Agrícola del Alto Aragón y a su Memorial de 1893 al Ministro de Gracia y Justicia, pedía, "sustitución de la Ley Municipal vigente por otra breve, de líneas generales muy amplias, que remita el pormenor de la vida pública de las localidades a sus respectivas Ordenanzas —abolido el criterio de uniformidad y tutela, restaurando el régimen de *selfgovernment*— y separe en absoluto la Administración local de todo lo que sea política general de la nación..., redacción obligatoria de Ordenanzas reformables anualmente e intervenidas por el Gobierno" (3). Y después, en el año 1906, cuando en Huesca y Zaragoza expuso su doctrina de *los Siete criterios de Gobierno*, volvió COSTA a propugnar por unas Ordenanzas locales que evitasen los manejos del caciquismo rural.

Con singular acierto ANTONIO DE SOUZA (4) ha expuesto la necesidad urgente de ir a una decidida *protección de la ruralidad*, afirmando "que proteger el medio rural es el secreto del futuro. Es la manera de proteger la propia raza, de asegurar gente sólida"; pues bien, para ello estimamos imprescindible esa ordenación jurídica, sencilla y meditada que debe ser para cada pueblo su Ordenanza municipal.

EN BUSCA DE UNA LEY MUNICIPAL ESPAÑOLA

Cuando, a fines del pasado siglo, los partidos políticos, con

(3) *Los siete criterios de gobierno*, Madrid, 1914. Biblioteca Costa; pág. 66.

(4) *Ruralismo Peninsular*. Colección "O crece o muere"; pág. 22.

precipitación inusitada, lanzaron proyectos para rectificar los excesos de centralismo que pronto se advirtieron en la Ley Municipal de 1877, se apreció que alguno de ellos había sido elaborado en el gabinete de estudio, con una clara inspiración extranjera que en los períodos de deportación que sufrieron alguno de sus inspiradores habían asimilado con lamentable olvido de las esencias características del municipio español y de las realidades que ofrecía la vida local española. Esto determinó una severa crítica, no solamente del lado de sus adversarios políticos, sino también de los doctos y juristas de mayor prestigio. A la cabeza de éstos figuró JOAQUÍN COSTA, SANTAMARÍA DE PAREDES. Entendía COSTA "que una ley Municipal no puede ser más que como es el Municipio; la morfología jurídica no se diferencia en nada de la morfología natural; a tal sistema de condiciones, tal sistema de organización y tal forma de funcionar". Había que evitar que prevaleciese una ley elaborada con fórmulas extranjeras, no obstante su aparente perfección técnica. Eran tiempos en que la influencia francesa se dejaba sentir en la obra de gobierno en forma avasalladora y ello provocaba una violenta resistencia, no ya por los sectores tradicionalistas, sino por los hombres de ciencia que se mantenían fieles a la doctrina nacional, cuyos criterios doctrinales aprovechaban los sectores políticos enfrentados con el grupo que gobernaba para combatirlo y vencerlo hasta lograr su caída del Poder.

Lo cierto es que esta apasionada polémica pasó también a las Universidades y a las revistas y publicaciones oficiales, surgiendo así un ambiente propicio para el estudio de los Fueros municipales, de las instituciones concejiles seculares en España, como medio necesario para conocer y descubrir cuáles eran las características verdaderamente peculiares del régimen jurídico municipal patrio.

En la *Revista de Legislación y Jurisprudencia* de los años 1896 y siguiente se publican interesantes trabajos sobre el tema, destacando, entre ellos, uno del insigne COSTA, en el que, con la vehemencia que le caracterizó, dice así: "Para que una Ley Municipal sea cumplidera ha de calcarse sobre el Municipio mismo; pero, ¿cómo es el Municipio español? Por ahí han debido principiar nuestros estadistas, porque todavía a la hora presente lo ignoramos. ¿En qué se diferencia el Municipio vascongado del tipo general español; el castellano del asturiano o del catalán; el serrano del llanero; el industrial del ganadero, o del agrícola, o del mixto;

el compuesto de aldeas diseminadas del formado por grandes agrupaciones de población? ¿Qué subsiste en él del antiguo Concejo y por qué subsiste? ¿Qué ha desaparecido de él y a virtud de qué causas? ¿Qué efectos han producido esas mutilaciones del organismo tradicional y cómo podrán, en su caso, restaurarse?... Todas estas cuestiones previas y otras muchas más habría que estudiar muy detenidamente antes de aventurarse a formular un proyecto de Ley Municipal; mientras no se emprenda este camino, que es el único derecho, mientras se prefiera el ancho y confortable de escribir la ley con materiales pedidos al surtido inagotable de la fantasía, junto a la chimenea de la casa de Correos, sin otra inspiración que el ruido ensordecedor de la Puerta del Sol; mientras no se resigne el legislador a escribir bajo el dictado de los ancianos de los pueblos, de sus Alcaldes, Secretarios, Jueces, Agentes y Abogados, podrán salir en la *Gaceta* muchas y bien concertadas leyes, decoradas con el apelativo de Municipales, pero la *ley* Municipal, la verdadera ley que refleje como claro espejo la fisonomía de nuestro Municipio y el genio peculiar de su constitución interna, ésa no acabará de salir, y los pueblos de la Península vivirán como ahora viven, sin ley, por sus propias costumbres o por el arbitrio de sus regidores."

Tuvo COSTA muchos seguidores y ello animó extraordinariamente a los estudiosos para el análisis de las instituciones municipales seculares y a la investigación del Derecho consuetudinario, tanto en el orden civil propiamente dicho como en el Derecho administrativo, referido principalmente al régimen municipal. La Real Academia de Ciencias Morales y Políticas convocó concursos para premiar los trabajos sobre Derecho consuetudinario, y en la de Legislación y Jurisprudencia se discutieron interesantes ponencias sobre estos problemas.

En 1908, siendo Presidente del Consejo de Ministros D. ANTONIO MAURA y Ministro de la Gobernación D. JUAN DE LA CIERVA, dicta éste, con fecha 14 de marzo, una R. O. Circular a los Gobiernos civiles disponiendo que antes del 15 de abril siguiente cada pueblo que tuviese Ordenanzas Municipales enviase dos ejemplares, disposición que fué reiterada por el propio Gobierno ante el incumplimiento de la misma por buen número de Ayuntamientos. Precisamente D. JUAN DE LA CIERVA, en la obra que el Instituto Editorial Reus acaba de publicar con el título *Notas de mi vida*,

al narrar su actuación como Ministro de la Gobernación, refiere con legítima satisfacción esta medida. "Reuní --dice-- las Ordenanzas Municipales de toda España, formando una valiosísima colección que contiene disposiciones de Derecho civil municipal antiquísimo, riegos, campos, ganados, etc., y nombré una Comisión para clasificarlas y hacer un estudio científico de tal Derecho..." (5).

SENTIDO JURÍDICO DEL PUEBLO ESPAÑOL

Estas Ordenanzas municipales constituyen un arsenal valiosísimo para el conocimiento de la vida municipal española, y su estudio evidencia, de una manera plena, el vivo sentido jurídico del pueblo español, tantas veces discutido e incluso negado por intelectuales extranjeros que sin la debida meditación se han aventurado, influidos por una pasión política malsana, a ello; y, lo que es más triste, han arrastrado en ocasiones a escritores nacionales por esa pendiente de desprecio y hostilidad para todo lo español.

Lo cierto es que en estas ordenaciones jurídicas, que en estas normas legales, de rango secundario si se quiere, los Municipios españoles desarrollaron el régimen jurídico de la vida comunal para poner coto a las arbitrariedades y abusos que el excesivo individualismo, en unos casos y el egoísmo particularista, en otros, provocaban, logrando así que, mediante estas reglas sencillas, de técnica simplista, pero de expresión clara y concisa, las relaciones entre los vecinos se deslizaran por cauces jurídicos y de amparo ciudadano. Ciertamente que no todas las Ordenanzas municipales de época antigua son un modelo de técnica legislativa, ni en todas aparecen plasmadas las instituciones peculiares de los respectivos municipios, ya que algunas se confeccionaron con demasiada ligereza y otras fueron elaboradas en serie, bien desde los despachos de agencias o consultorios jurídicos o por encargo especial, como denota la uniformidad advertida por REDONET y LÓPEZ-DÓRIGA con relación a una provincia norteña, en las que no había más diferencia que las del nombre del pueblo a que se refería.

(5) *Notas de mi vida*, pág. 111. La Comisión nombrada la integraban prestigiosos juristas, a los que presidía D. Pedro Sangro; los cambios políticos surgidos frustraron el intento de sistematización, y, según parece, por indicación del propio Seguro, estas Ordenanzas pasaron a la Biblioteca del Instituto de Reformas Sociales.

CONTENIDO SOCIAL DE ESTAS ORDENANZAS

Hemos tenido la oportunidad felicísima de estudiar las Ordenanzas de varias provincias, y es curioso advertir cómo en varias de ellas, de mediados del pasado siglo y años siguientes, se establecen normas de política social que no han sido superadas ni aun por las modernas disposiciones de carácter social promulgadas en nuestros días tras épicas luchas societarias y cruentas revoluciones. Es decir, que mucho antes que el socialismo arraigase en España y que se celebrasen las manifestaciones callejeras de 1.º de mayo, que tantas veces inquietaron la vida ciudadana, en varias Ordenanzas municipales ya se habían desarrollado normas de Derecho social, mostrando así, como antes decimos, el fino sentido jurídico del pueblo español, que había sabido plasmar en estas normas sencillas, elaboradas, en su mayor parte, por los propios municipios, determinaciones inspiradas por un espíritu cristiano, que iban a ser antecedente de posteriores reformas sociales, que algunos han atribuído a conquistas del socialismo y otros a las conferencias internacionales, más o menos fecundas, habidas en los últimos tiempos.

Escojamos, por vía de ejemplo, algunas de la provincia de Cáceres, que, por especiales razones afectivas, hemos estudiado con mayor intensidad. La de Trujillo, que es de fecha 14 de junio de 1894, en su artículo 22, dispone: "Queda terminantemente prohibido maltratar a los niños ni dedicarlos a trabajos superiores a sus fuerzas, estando autorizados todos los vecinos y transeúntes para denunciar a los contraventores", y en su artículo 143 preceptúa que, en los casos de construcción de nueva planta o de reforma de fachada, todos los andamios llevarán un antepecho cuajado de tablas por el frente exterior y los costados. Las de la villa de Hervás, de 20 de octubre de 1887, en su artículo 17, recomiendan a los residentes en la misma que los domingos y días de precepto se abstengan del trabajo ordinario. Las de Cáceres, que son de 25 de diciembre de 1890, en su artículo 349, disponen que en la Secretaría de la Alcaldía se llevará un libro de entrada y salida de sirvientes, de sus circunstancias y de los informes que hayan merecido en las casas en que hayan servido anteriormente. Se proveerá por dicha oficina a cada criado o sirviente de una cartilla expresiva de su nombre y apellidos, edad, naturaleza y

señas personales, para que los cabezas de familia hagan las anotaciones pertinentes, y, conforme al artículo 351 de dicha Ordenanza, ningún vecino podrá, bajo multa de cinco pesetas, recibir criado o sirviente que carezca de cartilla ni podrá negar el informe que se le pida de la conducta observada por el criado o criada que, habiendo estado en su servicio, solicite el ser admitido al de otra. También contiene la Ordenanza de Cáceres normas muy detalladas sobre la solidez de los andamios, en previsión de accidentes de trabajo. Las de la ciudad de Plasencia, que son de 26 de agosto de 1880, en su artículo 43, disponen que los andamios, castilletes, puntales y demás necesario para la edificación deberán construirse bajo la dirección facultativa del maestro de la obra y ser examinados por el maestro municipal, quien podrá desecharlos cuando no ofrezcan garantías de seguridad. De esta manera los municipios españoles ya cuidaron en sus Ordenanzas municipales de prevenir los accidentes del trabajo y de adoptar medidas encaminadas a establecer el descanso dominical y suavizar el régimen de trabajo para los niños.

También lo que más tarde se llamó previsión social o política de seguridad social, que, de manera certera, ha impulsado en España el Instituto Nacional de Previsión, y cuya gestión tanto se ha discutido en uno y otro sentido, tuvo también acogida en varias Ordenanzas de esta provincia y en otras de las de Badajoz y Palencia, que hemos estudiado. Así las de la villa de Hervás, en su artículo 91, preceptúan que el Ayuntamiento proporcionará a los pobres inválidos que no puedan adquirirse el sustento lo indispensable para su manutención, con cargo al presupuesto municipal. En términos parecidos se pronuncia la de Montehermoso, aprobada con fecha 30 de junio de 1877, y que bien claramente demuestra los buenos sentimientos y nobleza de sus moradores.

Como los trabajadores agrícolas, tanto en la alta Extremadura como en Castilla y Andalucía, en muchos casos, han de trasladarse a trabajar a distancia de sus respectivos hogares son varias las Ordenanzas municipales de la provincia de Cáceres, de la de Palencia y Santander en las que disponen que las caballerías de los trabajadores del campo han de estar maniatadas en las fincas en que estén trabajando, sin consentirle mayor número que el destinado a la conducción de las cargas, con sus crías lechales, no permitiéndose en la siega llevar más caballería que la que conduzca el hato.

Grande es la preocupación que se advierte en algunos de estos municipios por la enseñanza primaria. Es innecesario recordar que la Ley de Instrucción Pública de 1857, conocida también con el nombre de Ley de Moyano, declaró obligatoria la enseñanza primaria, aun cuando su aplicación se haya efectuado de una manera demasiado lenta, de tal forma que el Gobierno nacional ha tenido que conminar en nuestros días con severas medidas para acabar con el analfabetismo, que, desgraciadamente, perdura en algunas regiones. Pues bien, en la Ordenanza de Casas de Millán, aprobada el 13 de mayo de 1676, se decía: "Otrosí, por cuanto en nuestros tiempos hemos conocido el mal que se sigue a esta república por falta de maestro que enseñe a los muchachos..., ordenamos y mandamos que de aquí adelante sea obligación de los señores de Ayuntamiento buscarle, y si con lo que dieren los gobiernos no tuvieren para cumplir el salario que se conceptuase se le satisfaga la parte que faltare de los propios de este Concejo." La preocupación cultural fué tan elevada en Trujillo, que el artículo 175 de su Ordenanza dice así: "No se concederán destinos municipales ni se admitirán como jornaleros en las obras que practique el Ayuntamiento a los padres, tutores o encargados que no acrediten que sus hijos o pupilos reciben la primera enseñanza y asisten diariamente a la escuela", y en el artículo 176 se impone al Ayuntamiento la obligación de cuidar, por todos los medios más eficaces, la observancia estricta de la sanción penal que marca la ley vigente respecto a los padres que descuidan la educación de sus hijos. La de Miajadas manda al Ayuntamiento y Junta local de primera enseñanza que procure se difunda ésta, "como fuente inagotable de todo progreso y base segura de moralidad y amor al trabajo", por el pueblo, mediante las escuelas públicas de ambos sexos y las de párvulos, adultos y dominicales.

Otras muchas medidas se contienen en estas Ordenanzas encaminadas a lograr un perfeccionamiento moral en el vecindario y que ofrecen un acusado matiz social, con prohibiciones terminantes de todo juego de suerte y envite, ya que éstos, según dicen las de Madrigalejo, "son de los vicios más ofensivos a la sana moral y buenas costumbres; otras, como las de Miajadas, disponen, en su artículo 150, que "las personas embriagadas no podrán circular por las calles, sea de día o de noche, para evitar el repugnante espectáculo que ofrecen con su degradación".

CONTENIDO JURÍDICO-CIVIL.

Rico en extremo resulta el contenido de estas Ordenanzas en lo referente al régimen de la propiedad, tanto comunal como privada, supliendo con sus preceptos las omisiones o lagunas del Código Civil y suavizando en otros casos los preceptos rígidos de la ley civil para el mejor aprovechamiento de la propiedad privada agrupada en *pagos*, *suertes* o en *partidas* e imponiendo un sentido social en el disfrute de la misma que, en cierto modo, pugnaba con el sentido individualista del Código. Son admirables las previsiones que contienen algunas de ellas para la seguridad y efectividad de los aprovechamientos en común, para el mejoramiento de la riqueza pecuaria y para favorecer la sustentación económica del vecindario, especialmente de las clases modestas, con medidas que en nuestros días se propugnan como algo trascendental. El espíritu social, latente en la comunidad de vecinos, se muestra vigoroso y pujante en muchas de estas Ordenanzas al determinar el régimen de disfrute no ya de los bienes del patrimonio municipal, sino de las propias fincas de dominio privado, creando un régimen suave y humano de restricciones o limitaciones de la propiedad privada para el aprovechamiento ventajoso de esas propiedades particulares, a la vez que regulaban el sistema de guardería de la misma, así como la módica aportación económica que los respectivos propietarios habían de hacer para remunerar los servicios de guardería (6).

En muchos casos nos ofrecen estas Ordenanzas perfectamente dibujadas instituciones que un siglo después surgen como creación de los tiempos modernos o como luminosas construcciones de tratadistas extranjeros o nacionales. Es decir, que en esas Ordenanzas de mediados del pasado siglo hay magníficos precedentes no sólo de la moderna legislación social, sino también de instituciones de Derecho civil, de Derecho administrativo, especialmente en su aspecto de urbanismo, que, como decimos muchas veces, se nos presentan como verdaderas innovaciones y, en algún caso, como importación del extranjero. Así, por ejemplo, es motivo de constante preocupación en nuestros días el fomento de la ganadería,

(6) Vid. CIRILO MARTÍN-RETORTILLO: "Las Ordenanzas municipales como fuente de Derecho Civil". *Revista de Derecho Privado*, XXVII, pág. 778.

y para ello se promulgan leyes, más o menos complicadas, y se somete "la cabaña" a un régimen de constante vigilancia con obligadas declaraciones juradas, guías, devengos múltiples, etc. Pues bien, como sostiene PEDREGAL Y CAÑEDO, el examen de las Ordenanzas de Asturias nos muestra, como nota general de todas ellas, "una atención especialísima a la designación de *añojos*, anteponiendo el interés general de la ganadería a la conveniencia particular del propietario. Los regidores suelen nombrar a los vecinos más inteligentes para escoger entre todos los novillos los que mejores condiciones reúnen para la generación; y, hecha la designación, se hace saber a los dueños para que los lleven a los pastos reservados a los toros padres y los cuiden con el mayor esmero, con prohibición de venderlos o sacarlos del lugar". Aunque este juicio se refiere principalmente a Ordenanzas de principios del siglo XIX ha perdurado esta preocupación en los municipios asturianos, y así lo comprueba la Ordenanza del Ayuntamiento de Aller de 1885, en la que, tras prescribir que habrá un toro padre que reúna las condiciones reglamentarias para que sirva de semental, dispone que, en los presupuestos municipales, se consignará una cantidad, dividida en lotes, para premio de los toros de mejores condiciones y que más servicios hayan prestado, recomendando a los ganaderos que castren los novillos que no sirven para sementales a juicio de la Comisión del lugar. También las Ordenanzas de Parrés y las de Tameza imponen al Municipio obligaciones análogas.

La misma preocupación por los intereses del común en cuanto al fomento de la riqueza pecuaria se observa en algunas Ordenanzas de la provincia de Santander, especialmente en las de Mogrovejo y en la de Agüébanes de 27 de mayo de 1840; estas últimas, en las que se dispone que, ante el grave perjuicio causado por los dueños de los novillos añojos que en su día pudieran ser elegidos para toro, los vendían con anticipación, de suerte que en el día señalado por las Ordenanzas no se encontraba sino alguno de los más desechados; que, en víspera de la Ascensión, dos vecinos imparciales designados por la justicia, elijan tres de los añojos que haya, a satisfacción del Concejo, y sin que los dueños puedan enajenarlos, bajo ningún pretexto, hasta el día señalado por la Ordenanza para la elección de toro. Interesantísimas en este sentido son las Ordenanzas de Reinosa, en las que se contienen una serie de medidas para evitar contagios y para la selección de sementa-

les, estimando este servicio como una carga vecinal, y, con claro espíritu de justicia, se dispone que nunca recaerá dos años seguidos tal elección en la cabaña de un mismo ganadero.

Es curioso observar que en las Ordenanzas de Guadalupe (Cáceres), aprobadas el 23 de marzo de 1872, ya se regula el régimen de solares y claramente se establece la obligación de edificar en ellos, adelantándose de esta manera este Municipio cacereño a la legislación de nuestros días, en la que, para estímulo y fomento de la vivienda, ha sido preciso elaborar una compleja legislación, que todavía tendrá, según nuestros informes, un desarrollo más radical en la nueva ley del Suelo, elaborada con tanto afán y noble preocupación por el Ministerio de la Gobernación. En el artículo 38 de la citada Ordenanza, literalmente, se dice: "Los dueños de solares yermos están obligados a edificar sobre ellos dentro del término de un año, y de no verificarlo el Ayuntamiento acordará lo conveniente para su edificación." Dos años después otro municipio rural, el de Madrigalejo, aprueba su Ordenanza municipal, y, en su artículo 28, reproduce análogo precepto; llega a más, sin embargo, este municipio cacereño, y, en su artículo 29, con exactitud que supera lo que años después preceptuó el Código Civil, dispone que los dueños de edificios que amenazaren ruina los repararán en el plazo que acuerde el Ayuntamiento, y, de no hacerlo así, "se dispondrá la venta del solar o se verificará por cuenta del Municipio, con cargo al valor del solar y edificio, en conformidad a la ley 7.ª, tít. 12, lib. 3, de la Novísima Recopilación". Es significativo señalar estas creaciones de los municipios rurales españoles, que demuestran claramente el sentido jurídico que late en ellos.

Siguiendo la misma preocupación urbanística que denotan las Ordenanzas mencionadas, son dignas de estudio las de la villa de Majadas, aprobadas en octubre de 1877, cuyo artículo 34 se ocupa de la edificación de obras, preceptuando "que habrán de sujetarse al plano de alineación o dictamen de la Comisión, y sus fachadas exteriores a uno de los modelos de los que se proveerá la Corporación", y, con una preocupación admirable por la estética de sus calles, en el artículo 35 se dispone: "Que en ningún edificio podrán abrirse nuevas puertas o ventanas cuando causen perjuicios a la vía pública o desdigan del embellecimiento y ornato de ellas. ¡Lástima que esta preocupación no se hubiese generalizado y llevado a la práctica inexorablemente! ¡Cuántas herejías

y atentados a la estética se habrían evitado, incluso en las ciudades modernas, que tanto descuidan en ocasiones este aspecto!

También, en lo que se refiere a la seguridad personal del vecindario, es curioso observar las prohibiciones que se contienen en muchas de estas Ordenanzas de municipios cacereños, así como en los de la provincia de Huesca y en los de Galicia, en las que se obligan a que los perros usen bozal o, si se destinan a la guarda de las fincas, deberán estar atados de sol a sol, como se concreta en las de Porriño, Puente Caldelas y Lavadores, de la provincia de La Coruña, llegando las de La Cañiza y las de Redondela a autorizar el que se maten dichos animales si no hay otro modo de librarse de sus acometidas; y las de Nieves imponen la obligación de matar los perros que presenten síntomas de rabia. Análogas disposiciones se contienen en las Ordenanzas de Almudébar, Casbas de Huesca y Monzón.

En esta exposición de antecedentes o, más exactamente, de precedentes que las viejas Ordenanzas municipales ofrecen no podemos silenciar las medidas que se contienen en relación al régimen sancionador o penal de las infracciones que de aquéllas pudieran cometerse. La de Piedras Albas, de 3 de enero de 1892, lo mismo que la de Montehermoso, la de Valdeobispo y otras varias de Cáceres, preceptúan que, cuando sean insolventes los autores de las faltas gubernativas, será efectiva la responsabilidad en que incurriesen "con trabajos que la Alcaldía local les imponga en beneficio de obras públicas de la población, evitando por este medio la impunidad de la falta" (art. 26). Esta Ordenanza de Piedras Albas es de las más completas, y sus inspiradores acreditaron un excelente espíritu de justicia. Las infracciones, es decir, las faltas cometidas por quebrantar las normas de las Ordenanzas, se castigan con multas gubernativas; dada la indigencia que se daba, en muchos municipios rurales era corriente que, en los casos de insolvencia, quedase impune la contravención denunciada o que se decretase el arresto sustitutorio, con el consiguiente sufrimiento para toda una familia al ver a uno de sus miembros en el inhumano calabozo que en tantos pueblos existía. Los efectos sociales de este sistema no podían ser peores; en definitiva, se mantenían las directrices del Código Penal y de las distintas leyes represivas. Frente a ello, la Ordenanza municipal de Piedras Albas cambia totalmente el sistema, y, con verdadera espiritualidad cristiana y con un sentido de hermandad admirable, a la vez que

de fecunda ejemplaridad, en caso de insolvencia del infractor evita la impunidad de la falta, y para ello cuida de que la sanción se cumpla, pero sin vejación ciudadana ninguna, y, en vez de llevarlo al calabozo, le obliga a realizar trabajos en beneficio de obras públicas de la población, generalmente en el arreglo de caminos o calzadas.

LIMITACIONES AL DERECHO DE PROPIEDAD.

En este sentido las Ordenanzas municipales elaboradas a fines del pasado siglo ofrecen la particularidad, verdaderamente interesante, de que, no obstante ser una época de, si no francamente individualista, de tutela exagerada para la potestad dominical, se consagran y regulan en ellas importantes limitaciones y restricciones al derecho de propiedad, precisamente por razones de tipo social, por conveniencias del interés general, del bien común, como en nuestros días, insistentemente, se propugna, tanto por la doctrina científica como por la legislación moderna.

Muchas de estas limitaciones, como luego veremos, tienen su fundamento en la defensa de la ganadería; es de todos conocida la pugna que desde tiempos remotos existió entre labradores y ganaderos; la discordia provocó situaciones de violencia en muchos casos, hasta que se impuso la razón y el buen sentido, arbi-trando fórmulas conciliadoras, que, precisamente, refrendan la mayor parte de estas Ordenanzas con reglas particularísimas, según las circunstancias peculiares de cada localidad. La ley general no puede descender a estos detalles, no puede prever las especiales circunstancias climatológicas que se dan en una y otra localidad ni adoptar decisiones respecto a los momentos más propicios para efectuar la recolección de los distintos frutos y las fechas en que ha de efectuarse el pastaje en las tierras de un término municipal, encomendando estas determinaciones precisamente a los propios municipios, cuya personalidad ni aun en las épocas de más acusado centralismo ha podido ser desconocida. El Municipio de esta manera coadyuva a la función legislativa del Estado mediante estas prescripciones autonómicas, que detallan minuciosamente, pero con sentido práctico y en términos claros y precisos, el ejercicio de las funciones dominicales y la intensidad de las mismas, haciendo compatible la coexistencia de una pujante riqueza ganadera con la agrícola propiamente dicha y evitando el avasalla-

miento de los poderosos, cegados por un impulso de egoísmo, que, cuando es exagerado, aniquila y mortifica.

Por eso en estas Ordenanzas, después de la declaración dogmática del derecho de propiedad como base de la convivencia social y de la paz entre los vecinos, se establecen una serie de limitaciones, a las que seguidamente vamos a referirnos.

La Ordenanza de Cáceres declara, en su artículo 581, que se considerarán cerradas y acotadas, aunque no lo estén materialmente, las heredades y demás tierras de dominio particular, y garantizados, por consiguiente, sus dueños en su libre y exclusivo goce y aprovechamiento, pudiendo por lo mismo impedir la entrada en ellas, aunque no estén cerradas por pared o seto; pero en el artículo siguiente se preceptúa que el acotamiento se entiende sin perjuicios de las cañadas, abrevaderos, caminos, travesías y toda clase de servidumbres que por título legítimo pesen sobre aquellas fincas. En análogos términos se expresa la Ordenanza de Montehermoso. En ambas se contiene declaración expresa de que, respetados por la Ley de 8 de junio de 1813 y posteriores, los caminos, cordeles, cañadas, servidumbres y abrevaderos, no puede impedirse su uso a la carretería ni a los ganados de todas especies, trashumantes, estantes o riberiegos, pudiendo pacer en los pastos comunes del término mientras conserven esta calidad.

La de Puentes (La Coruña) impone a los propietarios el cerramiento de sus fincas por la razón sencilla de que, siendo el distrito esencialmente agrícola y la riqueza pecuaria pequeña, no es posible sostener pastores que impidan los daños de los ganados; igual declaración se contiene en la de Villalba, que fué aprobada en 1877, y en las de Cedeira y Mañón se fijan las alturas de las cercas y vallados, según sea terreno de monte o de labrantío.

En casi todas estas Ordenanzas se contiene la clásica prohibición de destruir o alterar los hitos y mojones, tanto los que limiten las propiedades privadas como los de carácter comunal o sirvan para mostrar los linderos de separación de uno u otro término municipal, con penalidades diversas, que no interesa aquí señalar.

No en todos los casos se ha mantenido el perfecto equilibrio entre los intereses de los ganaderos y los meramente agrícolas. Así la ya citada Ordenanza de Montehermoso, en su artículo 76, prohíbe la entrada en todo tiempo del ganado vacuno y cabrío en todo terreno plantado de olivares y viñedos, bajo la multa gubernativa.

Había que salvar los productos y frutos agrícolas de los posibles daños que los ganados pudieran ocasionar, y, con esta misma motivación, la Ordenanza de Villamiel, en su artículo 52, manda que ningún propietario pueda introducir sus ganados en los olivares, aunque sean de su pertenencia, desde San Miguel en adelante o desde el día en que la autoridad lo determine, hasta que ésta lo ordene por medio de bando, según vayan quedando sin fruto las respectivas hojas.

En las de la villa de Conquista hay un artículo, el 56, que no se limita a formular un precepto o mandato, sino que lo razona en estos términos: "El resguardo y custodia de las mieses y frutos del campo exige algún sacrificio de voluntad a los dueños de ellas", y, a este efecto, formula una serie de reglas muy minuciosas indicando el momento en que se ha de efectuar la recolección de cereales y la extracción de los frutos agrícolas de las diversas especies cultivadas en el término. Otras veces la riqueza predominante en el pueblo impone reglas de especial protección. Así la Ordenanza de Cadalso prohíbe tener colmenas en el término desde primero de agosto hasta que se haga la vendimia. Y, con un sentido técnico excelente que pueda asegurar la buena calidad de sus caldos vínicos, en su artículo 30, dice: "Siendo de mucho interés y utilidad pública, y según costumbre de la antigüedad, el que en este pueblo se haga la vendimia de las uvas por todos los cosecheros a la vez..., queda prohibido el que cada vecino vendimie a su antojo, debiendo hacerlo cuando lo hagan todos en general, después que el Ayuntamiento, reconocido que sea el tiempo por las personas peritas agrícolas, estando sazonado y bien maduro, disponga y haga público el día que ha de dar principio la vendimia, incurriendo en multa el que faltare a lo antes dispuesto", facultando para que, excepcionalmente, pueda retirar alguna carga de uvas para sus necesidades antes de dicho momento, pero siempre con el permiso de la autoridad. Casi en los propios términos, la de Chantada mantiene esta limitación dominical, prohibiendo vendimiar hasta que la uva esté madura, cuya declaración se atribuye a una Junta que funciona en cada una de las Parroquias. La misma orientación existe en buen número de Ordenanzas de la provincia de Pontevedra, v. gr., las de La Cañiza, Moaña, Grove y Creciente, en las que expresamente se hace constar que la época de vendimia la fijará el Ayuntamiento, con el asesoramiento de una Comisión, a fin de "que los vinos sean sazonados cual conviene".

Hacemos caso omiso de reseñar las particularidades que nos ofrecen muchas de estas Ordenanzas en cuanto al régimen de riegos y aprovechamientos de agua, así como lo referente al aprovechamiento de los montes propiedad de las Corporaciones locales, para terminar esta exposición con la mención de otros antecedentes que consideramos de sumo interés, ya que en nuestros días han merecido constante atención por el Poder público. Se trata de la especial regulación dada a la guardería de los rebaños vecinales o concejiles y, muy particularmente, de los que iban a pastar a las dehesas boyales. La Ordenanza de Hoyos y la de Galisteo disponen que el rebaño o piara del Concejo será conducido solamente por el guarda que tenga nombrado el Ayuntamiento. De esta manera se evitaban, en lo humano, parcialidades o preferencias que podían motivar situaciones de injusticia, con daños para los otros vecinos. Tan detalladamente se reglamentaba esta materia que hasta el momento y lugar en que las reses habían de llevarse aparece determinado en la Ordenanza, obligando a sus dueños que las reses y caballerías fuesen llevadas por ellos al sitio y hora determinado o "que las soltaran al toque de campana o caracol".

Sobre este particular mencionaremos la de Cañamero, también de la provincia de Cáceres, que, aprobada en el año 1884, contiene un claro precedente de régimen gremial o sindical, y es, además, merecedor de especial mención porque se dibuja perfectamente la idea de servicio público y la atribución a la autoridad administrativa de la función jurisdiccional. El artículo 83 de la citada Ordenanza dice así: "Siguiendo la inmemorial costumbre, el Ayuntamiento, asociado de los labradores que concurran a la Casa Consistorial, nombrará el día 15 de agosto de cada año los guardas o pastores que han de custodiar el ganado vacuno que paste en la dehesa boyal, fijarán el haber que ha de disfrutar el boyero y las obligaciones que tenga; los dos representantes del gremio de labradores que en dicho día se nombren cuidarán del exacto cumplimiento de dicho contrato, quedando la parte ejecutiva de todo al encargo del Ayuntamiento, a propuesta de los representantes, los cuales tendrán voz y voto para todos los acuerdos y mayormente en lo que se refiera a la compra y venta de sementales o todo aquello en beneficio de la ganadería..." Entiéndase, añade el mismo artículo, que el reconocimiento que en estos asuntos se concede a los Ayuntamientos y Alcaldías es sólo en concepto de representantes con los dos síndicos del Gremio de Labradores, qui-

tando a la autoridad judicial el conocimiento de toda contienda que sobre estos asuntos pueda haber.

También buen número de las Ordenanzas municipales de León dedican parte principal de ellas al régimen de guardería rural; según las de Riello, el servicio de guardería se presta por turno entre los vecinos o por guardas. En Gradefes los guardas son nombrados por la autoridad municipal, y en Valencia de Don Juan la guardería es también servicio municipal, pudiendo la Corporación, para sufragar el importe del mismo, imponer un arbitrio, que no excederá de una peseta por hectárea, ajustándose para la exacción del mismo a los datos que obran en el amillaramiento. Como puede observarse de antiguo los municipios vienen ocupándose del servicio de guardería, que organizan, de manera eficiente, con aportaciones económicas módicas de los propietarios.

Otra de las cuestiones que regulan con mayor interés estas Ordenanzas es lo referente a plantaciones y protección de arbolado. En este sentido van a la cabeza las Ordenanzas asturianas, estudiadas con tanto cariño y acierto por D. MANUEL PEDREGAL, y tan encomiadas también por JOAQUÍN COSTA en su célebre estudio sobre el *Colectivismo agrario en España*, en el que hace notar que las Ordenanzas de Casomera, Cabañaquinta, Pelúgano y Llamas imponían a cada vecino la obligación de plantar anualmente seis árboles en los montes comunes. Las de Caso mandan que los alcaldes de barrio obliguen a cada vecino a que plante en sus propiedades cuatro o más avellanos y dos o más árboles frutales.

También las Ordenanzas de Oya y otros pueblos de la provincia de Pontevedra prohíben arrancar árboles en los montes públicos, conteniendo las de Rosal una prohibición muy peculiar, cual es la de extraer varas de pino, y las de Lama mandan que los aprovechamientos forestales se efectúen con toda la precaución necesaria para no dañar inútilmente las especies arbóreas ni comprometer su conservación. Lo propio disponen varias Ordenanzas de Cáceres, concretamente las de la villa de Almaraz, las de Montehermoso, Hervás y Carrascalejo, en las que se prohíbe extraer de los montes comunes piedras, tierras, árboles, matas, hierbas, estiércoles y abonos sin autorización del Ayuntamiento y con sujeción a las reglas que se prescriben.

NECESIDAD DE BUENAS ORDENANZAS EN LOS MUNICIPIOS RURALES.

Ciertamente que en nuestros días la Ley de Régimen Local, con sus Reglamentos, ofrece un conjunto de normas legales completísimo y cuya elaboración acusa una excelente técnica. Junto a esta legislación peculiar ha surgido una frondosa serie de disposiciones ministeriales, muchas de ellas motivadas por las especialísimas circunstancias que surgieron como consecuencia de nuestra Cruzada de Liberación, que, no obstante su perfección técnica, en muchos casos motivó cierta perturbación en la vida económica y social de los municipios rurales. Superadas esas difíciles circunstancias, y atento el Gobierno al resurgimiento de estos municipios de estas extensas comarcas rurales, estimamos de la mayor conveniencia el que los Ayuntamientos respectivos, haciendo uso de las facultades que la Ley de Régimen Local les concede, elaboren sus Ordenanzas municipales para establecer la ordenación jurídica de la actividad económica y social peculiar de cada pueblo, que, precisamente por adoptar formas privativas de la respectiva localidad, no están previstas en la legislación general, motivando esta falta de regulación jurídica en ocasiones choques y actitudes de rebeldía que provocan graves perturbaciones en la vida local.

Podríamos repetir lo que, para justificación de su Ordenanza, decía el Ayuntamiento de Ceclavín en 1880: "La falta de ellas acusa lamentable indiferencia y descuido de cuanto atañe al buen orden y gobierno de los municipios, a su curiosidad, limpieza y embellecimiento, a la seguridad de sus habitantes, al respeto de sus personas y propiedades, a la salubridad, tranquilidad y bienestar de los vecinos", y concluye señalando cómo estas Ordenanzas son indispensables para evitar las arbitrariedades de las autoridades y la inseguridad que ofrece todo lo que, por falta de reglas y sanciones, se haya abandonado al azar. También el Ayuntamiento de Piedras Albas justificaba la aprobación de sus Ordenanzas municipales en 1892 diciendo que se proponen "corregir en lo posible los abusos que la indolencia, el descuido, las malas costumbres, el atrevimiento o la maldad cometen en daño ajeno a la sombra de derechos mal entendidos, de libertades mal interpretadas o de ignorancias supuestas..." Hemos preferido recoger la voz de estos pueblos a la cita fácil de doctos municipalistas para justificar la utilidad de estas ordenaciones, de estas normas jurídicas, que, no

obstante ser de rango inferior, son de principal aplicación en la vida ciudadana de esas extensas comarcas rurales. Como luego veremos, la nueva legislación municipal no agota en su íntima penetración todas las posibilidades de regulación, pues, como antes decimos, no es humanamente posible que una ley general con los reglamentos que la complementan, pero también de tono general, pueda descender a las extensas parcelas que la diversidad de la vida local española ofrece, y que, afirmado en el Fuero de los Españoles el principio de legalidad para la Administración pública, debe ser objeto de una regulación adecuada por la propia Corporación municipal.

La Ordenanza municipal cumple así una función jurídica altísima de garantías ciudadanas, de encauzamiento de la actividad del vecindario, para que la convivencia en su territorio se inspire en los principios de justicia humana y de mutuo respeto. A la vez estas Ordenanzas son para las propias autoridades la norma orientadora de sus determinaciones cuando se produzca el choque o la conculcación de sus normas, evitando parcialidades en el castigo o impunidades, que desembocan en la desidia y en el descuido de los intereses locales.

Procede, a nuestro modesto criterio, elaborar estas Ordenanzas principalmente en los municipios rurales para modernizarlas y ponerlas a tono con las orientaciones básicas que inspiran la legislación vigente, bien entendido que ello ha de hacerse respetando la esencia de las instituciones peculiares con su propia sustancia económica y sociológica y sin menoscabo alguno para el espíritu de justicia popular que las anima, es decir, que interesa en grado sumo la elaboración de estas Ordenanzas municipales armonizándolas con el Derecho positivo vigente, pero cuidando mucho de que no se marchiten ni se mermen las características peculiares que constituyen la razón de existencia de esas instituciones peculiares que forjaron los antecesores por motivos históricos, por razones climatológicas o de tipo político-social.

Al elaborar las nuevas Ordenanzas debe, igualmente, incorporarse a las mismas aquellos preceptos o, al menos, la orientación predominante en ellos en cuanto suponga un avance o perfeccionamiento en los medios técnicos a utilizar para una mayor producción, para un mayor rendimiento en las explotaciones agropecuarias, objeto primordial de la vida de estos pueblos. De esta forma posiblemente se lograría una actuación ciudadana de estos

vecindarios que coopere a la acción de fomento y tutela que hay prodiga el Estado moderno, y así se obtendría que las reformas propugnadas por los servicios técnicos del Ministerio de Agricultura, especialmente por el Instituto Nacional de Colonización, y los que con igual ímpetu lleva a efecto el Patrimonio Forestal, fuesen secundados cordialmente por la masa campesina, que no siempre brinda acogida franca y decidida. Una buena Ordenanza municipal es un estímulo poderoso para que reine la paz en los medios rurales y surja la idea de progreso y colaboración con las propias autoridades, ya que, mediante la aplicación de sus preceptos, pueden evitarse excesos y arbitrariedades, y cuando haya que sancionar cualquier desafuero no se considerará como caprichosa penalidad, sino estricta aplicación de una norma legal, que, como antes decimos, no obstante su modesto rango, es primordial en la órbita local. Téngase en cuenta que el adelanto de los pueblos ha de hacerse según normas de Derecho, que no basta la ejecución de una obra material para lograrlo; hay que estimular en la comunidad vecinal los principios de justicia y acompañar a esta suprema aspiración las determinaciones de las autoridades y las conductas de los vecinos, facilitando a éstos medios jurídicos para exponer sus anhelos, para interesar que lleguen a ellos los avances del progreso y los beneficios que el Estado moderno prodiga; y ya que aumentan los tributos, tanto los estatales propiamente dichos como los que nutren las Haciendas locales, ha de facilitárseles la posibilidad de demandar el que se lleven a efecto obras hidráulicas, forestales, etc., que permitan un mejoramiento en la vida de estos vecindarios, respetando los anhelos y el sentido de los mismos, no siempre tenidos en cuenta por organismos técnicos o por funcionarios que, procediendo con indiscutible buena fe, obran con criterios demasiado herméticos, de espaldas al sentido popular, que si en algún caso pudo ser equivocado, en otros muchos es acertado y debe ser tenido en cuenta. En muchas de las Ordenanzas municipales que hemos reseñado se cuida de recalcar la provisionalidad de las reglas que estatuyen, sobre todo al tratar del régimen de riegos, hasta tanto, dicen, que se construya determinado pantano, en el que cifran la redención de sus respectivos pueblos. Urge, por tanto, que por el Ministerio de Obras Públicas, coadyuvando a la tarea iniciada por el Gobierno, se acometa la construcción de los pequeños pantanos, en los que estas zonas rurales tanta ilusión han puesto.

Sin Ordenanzas municipales adecuadas en muchos pueblos es continúa la pendencia. El egoísmo humano no tiene freno si no encuentra una normal legal que lo contenga y reduzca. La acción judicial no basta, en la mayoría de estos casos, para evitar la discordia. Existen, desgraciadamente, municipios que han perdido la fe en los avances magníficamente logrados en la etapa que vivimos y es menester evitar este estado de desánimo. Desde principio de siglo figuran en los planes de obras hidráulicas pequeños pantanos, por ejemplo, con proyectos ultimados por los servicios técnicos, pero cuya realización no llega, lo mismo que carreteras sin ultimar, que son precisas para sacar de su aislamiento a comarcas que encierran extraordinaria riqueza, como acontece con la suspirada carretera del valle de Nocito, que, según cálculos fundados de un ilustre Ingeniero de Montes, Procurador en Cortes, atesora más de 50.000 metros cúbicos de madera de primera clase. La no ejecución de estas obras motiva un sinfín de incidencias sumamente perturbadoras, pues, aparte de la desilusión y fatiga de los vecinos, con frecuencia se crean sendas o caminos improvisados para dar salida penosamente a los productos agrícolas que se recolectan en uno u otro monte, según el turno de explotación de los mismos. El arrastre de madera unas veces, el transporte otras de los productos agrícolas, al no tener carretera expedita, se efectúa, de manera irregular, habilitando caminos, incluso por otros predios, que motivan choque entre los vecinos, con la consiguiente perturbaciones en la paz de vida ciudadana de estos lugares, disidencias que, con una buena Ordenanza municipal, debieran ser resueltas por la autoridad local.

LAS ORDENANZAS EN LA NUEVA LEGISLACIÓN MUNICIPAL.

Como ya decíamos anteriormente, la nueva Ley de Régimen Local, con sus Reglamentos, acusa un mayor perfeccionamiento en cuanto a la regulación jurídica de la vida local. Pero ello no es óbice para que sea necesario completar el régimen jurídico de la comunidad vecinal con unas buenas Ordenanzas de gobierno que, como ya señalamos, recojan y desarrollen las peculiaridades y matices que ofrece la vida municipal de dichos pueblos españoles. Así lo ha entendido el legislador, y en el artículo 108 de la Ley de Régimen Local, de una manera expresa y concreta, dispone que, en la esfera de su competencia, los Ayuntamientos podrán apro-

bar Ordenanzas y Reglamentos y los Alcaldes dictar bandos de aplicación general en el término municipal, pero sin que ni unas ni otros puedan contener preceptos opuestos a las leyes y disposiciones generales. Como no es propósito nuestro el estudio de los preceptos orgánicos que la Ley de Régimen Local dedica a las Ordenanzas de gobierno, nos limitamos a una mera enunciación de éstos, ya que el hecho de que en la misma se consagre la potestad reglamentaria de los Ayuntamientos demuestra el interés en que se elaboren por ellos esas Ordenanzas, tanto más útiles en los tiempos presentes, en que tanto se ha ensanchado el ámbito de acción de la Administración municipal.

Y no ha sido solamente la Ley, cuyo texto articulado se aprobó por Decreto de 16 de diciembre de 1950, sino que también los Reglamentos complementarios de la misma, en los que se reconoce la importancia e interés de estas Ordenanzas municipales. Así el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, de 17 de mayo de 1952 —aprobado en Consejo de Ministros celebrado en Barcelona—, en su artículo 121, al determinar las atribuciones del Alcalde, dispone que, en primer término, le corresponderá “aplicar las Ordenanzas de gobierno, construcción, policía urbana, servicios especiales y exacciones”, y en su artículo 262 preceptúa que las Corporaciones locales deberán remitir anualmente al Instituto de Estudios de Administración Local, entre otros documentos, las Ordenanzas antiguas y modernas; y el recentísimo Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Decreto de 27 de mayo de 1955, en su artículo 58, dispone que la utilización de los bienes de dominio público se regirá por las disposiciones que se contienen en la sección 1.ª, dedicada a la utilización de los bienes de dominio público, y, puntualizando más sobre esta materia, el artículo 61 preceptúa que, para lo no previsto, se estará a lo que dispongan las “Ordenanzas o Reglamentos”, y en el artículo 85, al establecer que al Ayuntamiento en pleno le corresponde la aprobación de los planes generales para la distribución y aprovechamiento de los bienes comunales, atribuye a la Comisión permanente la aplicación de aquéllos “y de las Ordenanzas reguladoras del disfrute”, imponiendo el artículo 86, como uno de los requisitos esenciales, en los casos en que los Ayuntamientos y Juntas vecinales vinieren ordenando el disfrute de montes comunales mediante concesiones periódicas de suertes o cortas de madera, según costumbre o reglamentación lo-

cal tradicionalmente observada, deberán fijar las condiciones de vinculación, arraigo, permanencia o edad para la aplicación de tan excepcional sistema "en Ordenanzas especiales".

Y el último de los Reglamentos aprobados, el de Servicios de las Corporaciones Locales, de 17 de junio de 1955, en su artículo 5.º, nos dice que la intervención de las Corporaciones locales en la actividad de sus administrados se ejercerá, entre otros medios, por "Ordenanzas, Reglamentos y Bandos de policía y buen gobierno", y en el 7.º se determina que las disposiciones acordadas por las Corporaciones locales para regir con carácter general revestirán la forma de Ordenanzas o Reglamentos .

No agotamos en esta enunciación las referencias que las disposiciones generales sobre Administración local hacen a esta forma de prescripciones autonómicas, que son las Ordenanzas, pero con ello basta para darnos cuenta de que, aun publicada la nueva Ley de Régimen Local y sus Reglamentos, es del mayor interés para la buena administración y para la gestión inteligente y justa de los intereses de los respectivos vecindarios el tener unas buenas Ordenanzas municipales.
