

**EL PODER NORMATIVO DE LOS MUNICIPIOS  
DE LA VASCONIA PENINSULAR  
(SIGLOS XIV-XIX)**

Baskonia penintsularreko udalerrien ahalmen arauemailea  
(XIV-XIX mendeak)

The regulatory power of peninsular Vasconia municipalities  
(14th-19th centuries)

M<sup>a</sup>. Rosa AYERBE IRÍBAR  
Euskal Herriko Unibertsitatea / Universidad del País Vasco

Fecha de recepción / Jasotze-data: 3 de marzo de 2022

Fecha de evaluación / Ebaluazio-data: 31 de octubre de 2022

Fecha de aceptación / Onartze-data: 2 de noviembre de 2022

El Derecho Ordenancista de los Territorios Vascos fue gestándose a partir del siglo XIV para regular los espacios que el Derecho de los fueros otorgados no regulaba. Surgió como Derecho escrito y acordado, desarrollándose juntamente con el consuetudinario, para regular materias nuevas propias de las entidades poblacionales creadoras del mismo (anteiglesias, universidades o villas) y aquellas otras materias objeto de relación con pueblos y personas que compartían intereses, especialmente económicos, con las mismas. Lo que fue un Derecho acordado (y nunca perderá tal carácter), requirió pronto la confirmación real, que lo hacía prioritario en su aplicación en la comunidad. A partir, especialmente, del siglo XVI se hicieron importantes recopilaciones, algunas de ellas sistemáticas, de gran valor e interés para conocer la organización interna y forma de vida de las comunidades que se rigieron y organizaron con su propio Derecho hasta el siglo XIX, en que el aspecto de organización política de sus Ordenanzas Municipales fue sustituido por las disposiciones generales y Leyes Municipales implantadas por el Estado. Fue entonces cuando el papel de las Ordenanzas fue paulatinamente sustituido por los Reglamentos.

Palabras clave: Ordenanzas Municipales. Derecho Municipal. Reglamentos. Leyes Municipales. Municipio



Euskal Lurraldean Ordenantza Zuzenbidea XIV. mendetik aurrera eratzen joan zen, helburua izanik emandako foruen zuzenbideak arautzen ez zituen espazioak arautzea. Zuzenbide idatzi eta adostu gisa sortu zen, eta ohiturazkoarekin batera garatu zen, hura sortu zuten herri-erakundeen (elizateak, unibertsitateak edo hiribilduak) berezko gai berriak arautzeko, bai eta horiekin interesak –batik bat ekonomikoak– partekatzen zituzten herri edo pertsonetikiko harremanaren xede ziren beste gai batzuk ere. Eskubide adostu bat izan zenak (ez zuen inoiz halakoa izateari utzi) errege-berrespina behar zuen azkar; horrela, komunitateari aplikatzeko lehentasunezkoa izango zen. Batik bat XVI. mendetik aurrera, bilketa garrantzitsuak egin ziren. Horietako batzuk sistematikoak izan ziren, eta balio eta interes handia zuten XIX. mendera arte beren zuzenbide propioarekin eratu eta antolatu ziren komunitateetako barne-antolamendua eta bizimodua ezagutzeko. XIX. mendean, bada, beren udal-ordenantzen antolamendu politikoaren itxura Estatuak ezarritako xedapen orokorrekin eta udal-legeekin ordezkatu zen. Orduan, ordenantzen rola erregelamenduek ordeztu zuten poliki-poliki.

Gako-hitzak: Udal-ordenantzak. Udal-zuzenbidea. Erregelamendua. Udal-legeak. Udalerria.



The Basque Territory Ordinance Law had been brewing since the 14th century to regulate spaces not governed by the Law of issued charters. It arose as a written and agreed-upon Law, being developed together with customary rights to regulate the new matters of the population entities that had created them (*anteiglesias*, *universidades* or *villas*), and other matters subject to association with groups and individuals that shared interests with them, particularly those of an economic nature. What was an agreed-upon Right (which would never lose this nature), soon required royal confirmation, which gave priority to its application in the community. In particular, starting in the 16th century, important reviews were conducted, some of which systematic, that are of great value and interest when it comes to understanding the internal organisation and way of life of the communities that were governed and organised by their own Law until the 18th century, when the political organisation aspect of its Municipal Ordinances was replaced by the general provisions and Municipal Laws imposed by the State. That was when the role of the Ordinances was gradually replaced by the Regulations.

Keywords: Municipal Ordinances. Municipal Law. Regulations. Municipal Laws. Municipality.

## Sumario

### I. ORIGEN Y CONSOLIDACIÓN DEL DERECHO ORDENANCISTA:

1.1. Su origen post-foral. 1.2. Su proceso de creación. 1.3. El valor de su confirmación real. 1.4. Su orden en la prelación de fuentes. 1.5. La recopilación de las ordenanzas municipales. 1.6. Contenido de las ordenanzas municipales. 1.7. El papel de los corregidores y jueces de residencia en la conformación del derecho vasco y navarro. 1.8. La intervención, en el Derecho local, del Consejo Real de Castilla y de las Juntas vascas, y de las Cortes y del Consejo de Navarra. II. LOS CAMBIOS CONSTITUCIONALES Y LAS LEYES MUNICIPALES: LA PROGRESIVA PÉRDIDA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL. 2.1. La Ley Municipal de 1870 y su respuesta guipuzcoana. 2.2. Los nuevos cambios y la Ley Municipal de 1877. III. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.

El municipio ha sido la base de la organización socio-política de Vasconia peninsular, y sus gestores, los Ayuntamientos, siempre se han regulado «según sus fueros, conforme a las ordenanzas y costumbres de cada municipalidad»<sup>1</sup>.

La ausencia, prácticamente total, de estudios del Derecho Municipal de nuestro territorio<sup>2</sup>, no nos permite conocer en profundidad, ni menos comparar, el modo de creación, desarrollo y recopilación (lo que otros llaman de «codificación») del mismo.

Pero el derecho municipal no es unívoco. Ya en 1992 Lourdes Soria definió la acción del principal y primer texto legal municipal post-foral, el ordenancista, diciendo que:

«Las ordenanzas se ocupan de las relaciones entre personas privadas, de actividades públicas y de los conflictos entre lo privado y lo público. Los asuntos privados se regulan por la vía penal y se tipifican en un conjunto de delitos. Lo público se manifiesta por medio de la actuación jurisdiccional del alcalde y regimiento, y a través de la actuación gubernativa del concejo en el campo político y administrativo: por último, las ordenanzas ofrecen al administrado procedimientos legales para recurrir contra las decisiones de la autoridad municipal»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> ORTIZ DE ZÁRATE, R., *Compendio foral de la Provincia de Álava*, Bilbao: Juan El Delmás, 1858, p. 69.

<sup>2</sup> El estudio más importante, sin duda, es el realizado por SORIA SESE, L., *Derecho Municipal guipuzcoano (Categorías normativas y comportamientos sociales)*, Oñati: HAEE-IVAP, 1992.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 25.

El mismo Miguel Ángel Ladero Quesada afirmó que las ordenanzas fueron desde su origen el principal texto legal encargado de regular la actividad desarrollada en el espacio del municipio, fuese éste del carácter que fuese; y hoy son «la manifestación más continua y prolongada de la autonomía de los poderes locales» a lo largo de su historia<sup>4</sup>.

Pero con el tiempo ese derecho municipal basado en las ordenanzas se fue complicando, al surgir otras normas de carácter municipal que tuvieron que convivir con aquéllas. Tales fueron los autos-mandatos-edictos de buen gobierno, llamados después también bandos (dados por los alcaldes o el corregidor, en su caso, en los territorios vascos –allí donde los hubo–, o por los jueces de residencia, bajo el nombre de ordenanzas, en el navarro), y los reglamentos (que empezaron a generalizarse a partir de la creación e implantación en todo el reino de las distintas leyes municipales constitucionales), pudiendo afirmarse que la concepción que hoy se tiene (por parte de los administrativistas) de los textos normativos de carácter municipal ha variado con respecto a la concepción originaria de los mismos. Así:

Rafael Alcubilla basa la distinción entre bandos y ordenanzas en el carácter de permanencia, afirmando que cuando los bandos y reglamentos adquieren el carácter de permanentes se conocen con el nombre de Ordenanzas Municipales, utilizados como el código esencial por el que se ha de regir la conducta de cada comunidad, es decir, sirven de base al régimen municipal de cada localidad<sup>5</sup>.

Mientras que García Fernández Castañón, encuadra a las ordenanzas dentro de los reglamentos, y las atribuye características de la potestad reglamentaria, considerándola fuente del derecho, al igual que González-Posada, quien les reconoce fuerza de ley cuando han sido legalmente elaborados y puestas en vigor<sup>6</sup>. Al contrario que Alcubilla para quien las ordenanzas municipales son meros actos administrativos.

Lo que fue ley prioritaria en su aplicación frente al derecho común o general del reino, defendido incluso por Joaquín Costa (quien dedicó su esfuerzo al estudio del derecho popular, al derecho consuetudinario, y pidió en el siglo XIX que la Ley Municipal fuese brevísima para remitir todo el contenido a las ordenanzas municipales), es considerado por los administrativistas un mero

---

<sup>4</sup> LADERO QUESADA, M. A. e I. GALÁN PARRA, Las ordenanzas locales en la Corona de Castilla como fuente histórica y tema de investigación (siglos XIII-XVIII), *Anales de la Universidad de Alicante-Historia Medieval*, 1 (1982), pp. 221-245, vid. p. 223.

<sup>5</sup> MERCHÁN, C., *Los Ayuntamientos Constitucionales en España (1876-1924)*, Madrid: Ciencias de la Dirección, 1996, p. 122.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 122.

«acto administrativo». Quizás ese error se deba a que a fines del siglo XIX no se supo distinguir bien si un conjunto normativo municipal constituía un cuerpo de ordenanzas o un reglamento, pues ambos términos hemos encontrado utilizados indistintamente en unos mismos textos jurídicos.

## I. ORIGEN Y CONSOLIDACIÓN DEL DERECHO ORDENANCISTA

### 1.1. Su origen post-foral

A los antiguos fueros municipales que desde 1140 (Salinas de Añana), 1180 (San Sebastián) y 1199 (Balmaseda) se fueron expandiendo por toda la geografía vasca y navarra, en base, especialmente, a dos importantes fueros de francos (Logroño-Vitoria y Jaca-Estella-San Sebastián), ya para el siglo XIV podemos documentar la creación de un nuevo derecho municipal, un derecho ordenancista (porque ordenaba la vida social y permitía administrar el conjunto de una comunidad local o municipio), siguiendo la estela marcada por las grandes ciudades, especialmente italianas, a lo largo del siglo XIII, en base a sus «estatutos».

La doctrina desarrollada por los comentaristas o postglosadores a lo largo del siglo XIV, defendió que los municipios tenían su propia jurisdicción y que su régimen jurídico procedía del Derecho Natural, lo que facultaba a los pueblos a desarrollar su propio derecho, es decir, que cada núcleo de población tenía facultad para desarrollar una potestad normativa circunscrita al ordenamiento de su propio territorio. Algo defendido también por Baldo de Ubaldi (discípulo de Bártolo de Sassoferrato) al decir que:

«un grupo humano, una población, por exigencias naturales propias, intrínsecas a su propio ser, se da a sí misma una organización jurídica. Como esa organización no es concebible sino como un complejo de normas, la misma existencia del ordenamiento justifica la de las normas. Por consiguiente, la potestad autonormativa de los municipios reside en ellos mismos, luego sus estatutos no precisan, para ser efectivos, de la autorización de un superior político»<sup>7</sup>.

Y ese fue un cambio fundamental para entender el valor de las ordenanzas medievales: los fueros y privilegios emanaba de la voluntad del rey o señor, pero las ordenanzas eran creadas por los propios administrados.

En la Edad Media las ordenanzas municipales se entendían como una normativa que desarrollaba y completaba el contenido del fuero y los privilegios reales anejos al mismo, siendo muy necesarias, pues regulaban temas no regula-

---

<sup>7</sup> SORIA SESÉ. L., *Derecho Municipal*, p. 29.

dos en los fueros<sup>8</sup>, constituyéndose en la fuente creadora de un derecho ágil, un derecho cambiante y adaptable a un desarrollo mayor de los pueblos, un derecho mucho más propio y diferenciado que el general de los fueros (que podía aplicarse en varios municipios por igual). Y era un derecho, además, que podía ser creado incluso por aquellos municipios que no obtuvieron en su día un fuero... Al decir de Esteban Corral:

«las ordenanzas desarrollan el fuero y regulan materias más típicamente de vida social y municipal, se ocupan de la organización administrativa, policía, sanidad y vida económica. Constituyen una fuente normativa en constante producción»<sup>9</sup>.

Y ese nuevo derecho municipal va a ir dejando atrás el propio derecho del fuero, allí donde lo hubiere, a pesar de que aún en los siglos XVI y XVII asistimos en algunos municipios a la aplicación y vigencia del mismo, e incluso a su expansión (como es el caso de San Sebastián), teniendo ya para entonces un derecho ordenancista muy desarrollado...

Y es de señalar que ese cambio de derecho foral a derecho ordenancista va a suponer, además de un cambio de nombre, un profundo cambio de contenidos, al reducirse enormemente las materias de los derechos privado, penal y procesal (tan presentes en los fueros) para desarrollarse con plenitud y desde todos los puntos de vista el derecho político-público y el administrativo, más adelante llamado «de policía» por influencia de los administrativistas franceses del siglo XIX.

Según Miguel Ángel Ladero Quesada, «las ordenanzas Municipales son el término final de evolución de las formas medievales de derecho local»<sup>10</sup>.

En el caso de Navarra, aunque en fechas más tardías que en Castilla, también entró en crisis el derecho local de sus pueblos, y aunque se desconoce cómo evolucionaron las cosas en los distintos municipios, se puede afirmar que a fines de la Edad Media ya no se volvió a hablar de los fueros locales, ni de su renovación o confirmación, al ser ocupado su espacio jurídico por el derecho general<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> PORRAS ARBOLEDAS, P. A., Las Ordenanzas Municipales: sus orígenes, contenidos y posibilidades de investigación, *Vasconia. Cuadernos de Historia-Geografía*, 36 (2009), pp. 19-35, vid. p. 21.

<sup>9</sup> CORRAL GARCÍA, E., *Ordenanzas de los concejos castellanos. Formación, contenido y manifestaciones (siglos XIII-XVIII)*, Burgos: Talleres Gráficos Diario de Burgos, 1988.

<sup>10</sup> LADERO QUESADA, M. A., Ordenanzas municipales y regulación de la actividad económica en Andalucía y Canarias (siglos XIV-XVII). En F. MORALES PADRÓN (coord.), *II Coloquio de Historia Canario-Americana*, Gran Canaria: Cabildo Insular, 1979, II, pp. 141-156, vid. 145.

<sup>11</sup> MONREAL ZÍA, G. y R. JIMENO ARANGUREN, *Textos histórico-jurídicos navarros. I. Historia antigua y medieval*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2008, pp. 279-280.

Los viejos ordenamientos forales dieron paso a otra modalidad normativa, la de los «cotos y paramentos», más conocidos con el clásico y generalizado nombre de «Ordenanzas municipales»<sup>12</sup>, centradas en la administración de los bienes y en la gestión urbana, y que dejaron lo que era propiamente derecho público en manos del derecho general.

## 1.2. Su proceso de creación

Las primeras ordenanzas municipales vascas que conocemos datan de 1310 y corresponden a la villa de San Sebastián. Pero a partir del siglo XV su número empieza a crecer, especialmente a partir de la disposición acordada por Juan II en las Cortes de Ocaña en 1422:

«Ordenamos y mandamos que todas las ciudades, villas y lugares de los nuestros Reynos sean gobernados según las ordenanzas y costumbre que tienen de los alcaldes y regidores y oficiales de los tales concejos, y que las justicias no consientan que se fagan leuantamientos ni ayuntamientos contra el concejo, oficiales ni comunidad de gente para embargarles en regir y gouernar, ni a la justicia en la execución de ello. Y mandamos a las justicias y regidores procedan conforme a derecho a punir y castigar a los que lo susodicho fizieren, y guarden las ordenanças y costumbre que los concejos cerca d'esto tuuieren» (pet. 4)<sup>13</sup>.

En ese proceso de creación, cada vez más extendido, y donde el derecho consuetudinario se constituye en el elemento sustentador y básico de todas ellas, el derecho ordenancista surge de abajo a arriba. No es algo impuesto sino acordado por el colectivo que integra el municipio. Y ese proceso de creación es perfectamente conocido y sigue un procedimiento común en todos ellos.

Además de las ordenanzas sueltas que podían acordar por sí los cabildos<sup>14</sup>, por lo general, ante la necesidad sentida por el pueblo de regular alguna o algunas materias, o de disponer de algunas ordenanzas generales de buen gobierno, a las que atenerse en su vida comunitaria, era el concejo local abierto (batzarre) o cerrado (regimiento), según los tiempos, quien acordaba su realización y nom-

---

<sup>12</sup> Así afirma ZABALZA SEGUÍN, A., Las ordenanzas locales como fuente de estudio para la demografía navarra. En V. GOZÁLVEZ PÉREZ et alii (coords.), *Actas del II Congreso de la Asociación de Demografía Histórica (Evolución demográfica bajo los Austrias)*, Valencia: Universitat de València, 1991, III, pp. 127-133, vid. p. 128.

<sup>13</sup> *Nueva Recopilación de Leyes de España* (1567), VII, I, 7; *Novísima Recopilación de las Leyes de España* (1805), VII, III, 1.

<sup>14</sup> Como afirma P. A. PORRAS ARBOLEDAS en *Las ordenanzas Municipales*, p. 26. Señala que los cabildos municipales dictaban al año gran cantidad de ordenanzas, muchas de las cuales no tenían vocación de permanencia, y que sólo algunas de ellas pasarían al acervo normativo de la población.



braba una comisión «de expertos» y hombres buenos de la comunidad para su preparación.

Estos comisionados se reunían entre sí e iban redactando un texto normativo, teniendo en cuenta la costumbre del lugar, la nueva regulación que se quería acordar (para evitar los males que se querían corregir), los modelos de los ordenamientos de otros pueblos foráneos más o menos cercanos (pero siempre sentidos como «modélicos») y, con el tiempo, las disposiciones de carácter general, ya fuesen reales o territoriales, que no podían contrariar y consideraban, además, conveniente incluir en el texto normativo.

Una vez redactado el conjunto normativo, era presentado al concejo o regimiento, en su caso, que acordaba publicarlo, «según uso e costumbre de la tierra»: a través del pregonero o en el ofertorio de la misa mayor, desde el púlpito, por el vicario de la iglesia parroquial o alguno de sus beneficiados. Hecho lo cual, convocaban día y hora para la celebración de un concejo abierto o pleno de todos los vecinos para, tras su lectura y explicación por parte del escribano, en lengua vascongada, ser aprobado por todos o la mayor parte de los mismos.

Una vez aprobado el texto, en ese mismo concejo abierto se acordaba el nombramiento de varios procuradores o diputados para que solicitasen y obtuviesen del Rey la confirmación del cuerpo ordenancista para su aplicación en el término municipal del solicitante.

En el caso de los valles vascos y navarros, así como de las alcaldías mayores guipuzcoanas (Arería, Sayaz y Aiztondo, integradas por multitud de pequeñas localidades, pero conformantes, cada uno de ellos, de un único municipio), este acuerdo para la elaboración del cuerpo normativo, y posterior aprobación, se encauzó siempre a través de sus batzarres o juntas generales, recogándose en ellos sus costumbres, normas e instituciones jurídicas particulares.

### **1.3. El valor de su confirmación real**

La aprobación de las ordenanzas por parte del concejo abierto de los vecinos de la comunidad ya tenía de por sí fuerza obligatoria para los mismos, y éstos habrían de vivir en adelante conforme a las disposiciones que habían acordado entre sí. Pero su fuerza probatoria se veía enormemente mermada en caso de tener que alegar alguna de sus disposiciones en los tribunales reales si contrariaba alguna disposición de rango superior.

Para elevarlo a derecho prioritario en su aplicación frente a cualquier otro derecho general del reino, era preciso solicitar y conseguir el reconocimiento de «ley real», y eso sólo se podía hacer a través de su confirmación por parte del Rey.

Para ello los concejos abiertos comisionaban a varios diputados o procuradores a fin de que acudiesen a la Corte y presentasen el texto ante el Rey solicitando su confirmación. Y esa confirmación del texto normativo municipal se va a ir generalizando a medida que se afianza la potestad real, por influencia del Derecho Común, a partir del siglo XIII.

Las primeras ordenanzas confirmadas fueron presentadas directamente ante el Rey; pero con la creación del Consejo Real por Juan I en las Cortes de Valladolid de 1385, fue este organismo el que se encargó en adelante de recibir la solicitud, examinar el contenido del texto ordenancista, hacer sobre el mismo las declaraciones o modificaciones pertinentes, y elevarlo con su aprobación (incluyendo dichas modificaciones) a la confirmación del Rey.

En el caso de Navarra, la confirmación de sus Ordenanzas locales debió seguir más o menos el mismo proceso, tramitándose a través del Consejo Real de Navarra y siendo confirmados por el Rey navarro hasta su incorporación a Castilla en 1512. A partir de entonces, fue ya el Rey de Castilla y Navarra el confirmante, si bien debió seguir tramitándose a través del propio Consejo Real de Navarra y no del de Castilla.

También en Navarra, la confirmación real debió ser requisito imprescindible para la aplicación de las Ordenanzas, «de tal manera que de faltar la aprobación expresa no se integraban en el Derecho local vigente», como se recoge en los Cotos y paramentos de Añorbe, pequeña localidad de Valdizarbe, de 1535, a ejemplo de lo que debía ocurrir con muchos de los municipios de la Navarra media y alta<sup>15</sup>.

Para el caso de las ordenanzas de los territorios vascos, Carlos I y su madre D<sup>a</sup> Juana establecieron en 1539 el procedimiento a seguir en la confirmación de las ordenanzas al mandar en las Cortes de Toledo que:

«cada y quando que a las justicias de las ciudades y villas pareciere que conuiene fazer algunas ordenanças para la buena gouernación, antes y primero reciban información de las partes a quien tocaren si son útiles y necesarias y co-

---

<sup>15</sup> Así afirman MONREAL ZIA, G. y R. JIMENO ARANGUREN en *Textos histórico-jurídicos navarros*. II. *Historia Moderna*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2011, p. 358. Se dice en él que «por hacer bien a los de Añorbe hemos confirmado, como por tenor de los presentes Nos el Emperador, Reina y Rey sobredichos, a relación de los dichos Alcaldes de nuestra Corte Mayor, confirmamos, loamos y aprobamos los dichos cotos y paramentos, y aquéllos autorizamos y decretamos de nuestra autoridad y decreto real. Y en siguiente, por las mismas presentes ordenamos Nos a los dichos jurados, vecinos y concejo de Añorbe, que hayan de observar, guardar y cumplir lo contenido en los dichos cotos y paramentos según su ser y tenor, bajo las penas en ellos contenidas; toda vez [que] queremos y mandamos que lo que es tenido en los dichos cotos no haya de parar ni pare perjuicio a nuestra preeminencia y jurisdicción real, ni a los derechos de nuestro fisco».

nuenientes, y las embíen a nuestro Consejo con las contradiciones que ouiere, y las dichas ordenanças, para que allí se prouea lo que se deua mandar guardar o confirmar» (pet. 33)<sup>16</sup>.

A partir de entonces, las ordenanzas enviadas por los pueblos al Consejo para su confirmación fueron remitidas por éste al corregidor para que indagase en el territorio sobre la conveniencia o no de su aplicación, y remitiese su informe y parecer personal al Consejo para su confirmación.

Años más tarde, el 2 de marzo de 1610, Felipe III, a consulta del Consejo, completó el proceso confirmatorio al ordenar que todas las ordenanzas municipales que llegasen al Consejo para su confirmación se viesen en cualquiera de las Salas de Justicia del Consejo, «conforme al estilo» que se había tenido hasta entonces<sup>17</sup>.

Y cuando en 1633 Felipe IV ordenó desde Madrid que las ordenanzas que no estuviesen confirmadas no se ejecutasen<sup>18</sup>, se inició un movimiento bastante intenso en los pueblos para actualizar y recopilar sus ordenanzas a fin de remitirlas al Consejo para obtener su confirmación real.

El proceso confirmatorio se mantendrá en el tiempo. Y en 1747 se ordenó que se aplicaran también a las Salas de Justicia los pleitos de aprobación de las ordenanzas, ordenando que los escribanos de cámara y relatores llevasen a las mismas Salas (y no a las de Gobierno) las peticiones, expedientes y pleitos referentes a ellas<sup>19</sup>.

Un año más tarde, en 1748, se ordenó, además, que, vistas y determinadas las ordenanzas presentadas, si el Consejo resolviese enmendar o limitar alguna de ellas informasen de nuevo los relatores, según lo determinado, sin excusa ni dilación alguna; y una vez hecho aquello se entregasen a la Escribanía de Cámara correspondiente para que por ella se formase un despacho de aprobación, poniendo (en lugar de las enmendadas o restringidas) las extendidas por el relator, excluyéndose enteramente las no aprobadas<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> *Nueva Recopilación de Leyes de España*, VII, I, 7; *Novísima Recopilación de las Leyes de España* (1805), VII, III, 1.

<sup>17</sup> *Novísima Recopilación de las Leyes de España*, VII, III, 7.

<sup>18</sup> «Por quanto unas de las cosas que más ha acabado el ganado a los peguxaleros y ganaderos pobres es el rigor con que se executan las penas de ordenanças, mandamos no puedan ser condenados en ellas si no es estando confirmadas por los del nuestro Consejo». *Nueva Recopilación de Leyes del Reyno*, VII, I, 13; *Novísima Recopilación de las Leyes de España*, VII, III, 6.

<sup>19</sup> Capítulo 2 del auto Acordado del Consejo de 18 de enero de 1747 (*Novísima Recopilación de las Leyes de España*, VII, III, 7, n. 3).

<sup>20</sup> Por auto de 3 de febrero de 1748 (*Novísima Recopilación de las Leyes de España*, VII, III, 7, n. 4).

#### 1.4. Su orden en la prelación de fuentes

La importante labor desarrollada por los comentaristas italianos del siglo XIV para vincular el derecho estatutario de los municipios italianos con el Derecho Común tuvo un inmediato reflejo en nuestra regulación ordenancista, al consagrar aquel derecho propio municipal y hacer de él un derecho prioritario frente al derecho general, bajo el axioma: *ubi cesat statutum habet locum ius civile* (donde termina el estatuto o derecho propio tiene lugar el derecho civil o general). El derecho general se convertía así en complemento del estatuto propio, local o municipal confirmado.

Cuando en 1348 Alfonso XI confirmó el orden de prelación de fuentes del Ordenamiento aprobado en las Cortes de Alcalá de Henares se dejó bien claro que en adelante se daría preferencia a la aplicación del derecho general o real frente a los derechos propios o forales. Y dentro de esos derechos propios o forales se englobaban los derechos municipales, así como los señoriales.

Por ello, una vez obtenida la confirmación real, las ordenanzas municipales alcanzaban rango de ley real, y con dicho carácter de «real» (y no dejando por ello de ser «derecho propio»), bajo el axioma citado su aplicación se anteponía en el municipio a la aplicación de cualquiera otra ley del reino. No olvidemos que estaba en manos del Rey su aceptación, modificación o rechazo.

Y aunque las Leyes de Toro de 1505 confesaran en su Ley I que «dicha ley [de prelación] no se guarda, ni executa enteramente como debía», no hemos encontrado, antes ni después de 1505, ningún caso en el que no se aplicasen con preferencia las ordenanzas confirmadas.

#### 1.5. La recopilación de las ordenanzas municipales

A semejanza de lo que ocurrió en el derecho general, al ir surgiendo las ordenanzas municipales según las necesidades socio-políticas o económicas de los pueblos, los concejos dispusieron (al menos en su primera época) de un conjunto de ordenanzas ciertamente caótico y sin apenas orden ni conexión de unas con otras. Y a semejanza, también, de lo que ocurrió en el derecho general, ya para fines del siglo XV algunos pueblos que disponían de variada normativa fueron recopilando, por diversas razones, en un único texto ordenancista.

Pero fueron los Reyes Católicos los que más trabajaron para ordenar la vida municipal, ordenando la creación de casas concejiles en los pueblos, como base de los ayuntamientos y concejos, «para entender en las cosas complideras

a la república que han de gobernar» (Cortes de Toledo de 1480)<sup>21</sup>, y la recopilación o puesta por escrito de las ordenanzas municipales en un único corpus normativo.

Ello explica que a partir del siglo XVI los distintos municipios recopilasen sus derechos locales, algunos asumiendo en la tarea la forma cronológica, fácilmente diferenciadas unas de otras, y otros elaborando unos complejos cuadernos ordenancistas, con una más que acertada organización sistemática en títulos y artículos o capítulos.

No obstante, la variedad de posibilidades a la hora de proceder a la recopilación fue tal que unos concejos (la mayoría) se interesaron por recopilar el material relativo a la policía rural, otros a lo concerniente a los propios del concejo. Pero en general se puede afirmar que el conjunto de ordenanzas recopilado muestra un aspecto muy diferente, no pudiendo hablarse (como se hace en el caso de los fueros) de la existencia de «familias de ordenanzas»<sup>22</sup>, aunque fuese frecuente el intercambio de ordenanzas de unos pueblos y otros, tanto más frecuente cuanto más nos adentremos en época Moderna.

En todo caso, dichas recopilaciones se hacían, por lo general, por encargo del concejo o *batzarre* a una comisión de vecinos, los cuales recogían en el corpus todo o la mayor parte de su derecho vigente, pudiendo quedar algunas disposiciones fuera de la recopilación, consciente o inconscientemente. Dichas recopilaciones eran sometidas a la confirmación real que, siguiendo el procedimiento establecido y analizado, podían recibir dicha sanción, consolidando jurídicamente el derecho recopilado, con o sin declaración o enmienda real (en el caso de Deva, las ordenanzas de 1394 se usaron en la villa sin dicha confirmación, y al ser recopiladas en su integridad y solicitar su confirmación en 1536 muchas de ellas vieron condicionada dicha confirmación al cumplimiento de las declaraciones o modificaciones hechas por el Consejo-Rey a las mismas).

Pero a medida que avance el tiempo y las Ordenanzas Municipales se consoliden, éstas tendrán que compartir espacio de actuación para el gobierno del municipio con otras disposiciones emanadas de la autoridad provincial o la general del reino.

---

<sup>21</sup> Se recogió en *Nueva Recopilación de Leyes de España*, VII, I, 1 y en la *Novísima Recopilación de las Leyes de España*, VII, II, 1.

<sup>22</sup> Coincidimos en ello con PORRAS ARBOLEDAS, P. A., *Las Ordenanzas Municipales*, p. 27.

## 1.6. Contenido de las ordenanzas municipales

Las ordenanzas cubrían campos jurídicos más reducidos que los propios fueros, pues apenas trataron materias de derecho civil, penal o procesal. No obstante, regularon al detalle los procedimientos y ámbitos de actuación de las autoridades locales, la forma de nombrar o elegir a los oficiales municipales y la organización de muchos aspectos de la actividad económica agraria, artesanal o mercantil, así como lo tocante a la fiscalidad municipal.

Como ya señalaron Miguel Ángel Ladero Quesada e Isabel Galán Parra, las ordenanzas locales interesan al historiador porque se refieren a los aspectos más variados de la vida y permiten:

«establecer paralelismos y líneas evolutivas o situaciones de conjunto, pero también profundizar en el conocimiento de las comunidades locales, de sus manifestaciones vitales y de sus formas de organización durante varios siglos, analizando, es cierto, más las estructuras y los fenómenos de larga duración que no las coyunturas, acontecimientos concretos e, incluso, tendencias, que tienen una cabida mucho menor, muy escasa, en este tipo de fuente documental»<sup>23</sup>.

Al responder a un derecho propio de cada municipio, las ordenanzas municipales abordarán todo tipo de materias. Se empezó por regular aspectos muy concretos de la vida municipal, no contemplados en los fueros o generadores de una cierta problemática que había que resolver y prever sin esperar a que se generase la costumbre. La costumbre está sometida a continuo cambio, es insegura y no tiene por qué ser conocida por el «foraño». La ordenanza, por el contrario, está escrita, es clara y su disposición estable en el tiempo, y puede regular mejor las actividades en las que están implicados «otros».

Pero a medida que los municipios maduraban fueron regulando cada vez más su vida en comunidad a través de normas escritas, estables y fijas, que iban dejando cada vez menor espacio, en la vida pública, al derecho consuetudinario. Así, varias van a ser las problemáticas más generalizadas que se intentaron regular:

1º. La organización y el funcionamiento del concejo:

Conforma, por lo general, la parte primera y más desarrollada del cuerpo ordenancista, al ser fundamental controlar el buen funcionamiento del órgano de gobierno de los pueblos. Se abordan en él la designación de los cargos y composición del regimiento; los requisitos y condiciones personales exigidas para

---

<sup>23</sup> LADERO QUESADA, M. A. e I. GALÁN PARRA, *Las ordenanzas locales*, pp. 225-226.

ser electores y elegibles (millares, hidalguía, saber leer y escribir, etc.); el funcionamiento interno del cabildo (reuniones, deliberaciones, toma de acuerdos); la administración de la justicia por el alcalde ordinario (audiencias –cuándo y dónde–, procedimiento a seguir, cumplimiento de la sentencia, etc.); y la acción de los demás oficios públicos (fieles, regidores, jurados, prebostes, mayordomos bolseros, veedores de cuentas, procuradores síndicos, alguaciles, montañeros, carceleros, etc.).

#### 2º. La vida vecinal:

La adquisición de la vecindad y sus condiciones (hidalguía); la prohibición a las mujeres para vivir solas; el control a la asistencia a bodas, bautizos o mortuorios; la prohibición de hacer llantos y lutos por los difuntos, etc.

3º. El uso y aprovechamiento de los bienes comunes y de propios, así como la fiscalidad:

La fijación de las rentas y derechos municipales (especialmente los arbitrios, a partir del siglo XIX); las multas y su distribución; el arrendamiento de los bienes de propios (molinos, canteras, ferrerías, castañales, etc.); y el aprovechamiento pacífico de los comunales (especialmente el pasto de sus montes y seles, o la leña y madera de su masa forestal); etc.

#### 4º. La policía rural:

La protección de las heredades labrantías, huertas, viñas o manzanales frente al ganado suelto; la regulación del pasto y prendarias del ganado en montes y jarales recién cortados; el control y regulación del buen aprovechamiento forestal; la rozadura de tierras; la apertura de canteras; la regulación de la plantación por particulares en tierras del concejo (*ondacilleguis*); la limpieza de veredas y caminos (generalmente a través del *auzo-lan*); etc.

#### 5º. La policía urbana:

La edificación de las casas y caserías (que con el tiempo dará lugar a ordenanzas específicas, distintas a las generales o «de buen gobierno»); la limpieza de las calles, plazas y fuentes; el control de la cría de animales en zona urbana; la introducción de las cañerías para el suministro del agua y limpieza de las aguas negras (a partir, sobre todo, del siglo XX); el control de la apertura y funcionamiento de los establecimientos públicos (tabernas, mesones y sidrerías, y a partir del siglo XIX chocolaterías, cafeterías y casinos); etc.

#### 6º. El abastecimiento público:

La prohibición de exportar los productos forestales propios; la fijación de los precios o aforo de los productos a vender; las obligaciones y condiciones de los obligados de la carne, aceite o vino; el proteccionismo sobre la sidra de los

vecinos intramurales; la regulación de la pesca y venta del pescado; la regulación de la producción y venta del pan; el control de los pesos y medidas; etc.

7º. El comercio y el consumo urbano:

La regulación de las ferias y mercados; la venta de los productos en mesones o posadas, tiendas o casas y otros lugares especiales; la regulación de la reventa de productos de consumo; etc.

8º. O la actividad artesanal e industrial:

La regulación de la actividad de tejerías, molinos o ferrerías; la fijación de salarios de oficiales (carpinteros, canteros o albañiles) y peones-labradores (la mitad en el caso de las mujeres); etc.

Y hemos de señalar que en toda regulación ordenancista la estructura es muy similar: responde a un acuerdo tomado en comunidad (de vecinos o regimiento), se introduce por los verbos «ordenamos y mandamos», y se impone una conducta o se prohíbe otra, siendo acompañada, por lo general, por la asignación de una pena al contraventor, ya sea pecuniaria o penal (carcelaria, destierro, etc.), con resarcimiento del daño causado en propiedades y bienes a tasación, en su caso, de dos peritos o buenos hombres. La pena pecuniaria o multa se dividía, por lo general en tres partes: una para la cámara real, otra para el acusador (si lo hubiere) o para arreglo de calzadas o necesidades del concejo, y la tercera para el juez que lo sentenciare.

Y en todo ese proceso de creación ordenancista creemos, con Pedro A. Porras<sup>24</sup>, que sus contenidos fueron aligerándose progresivamente desde que a mediados del siglo XIII la Monarquía decidió intervenir cada vez más en los ámbitos jurídicos que estimaba que le eran pertinentes, desposeyendo progresivamente a los municipios de la capacidad de legislar fuera de la temática más cercana a sus competencias. Por ello el derecho municipal irá circunscribiéndose a tres grandes esferas en las que, a grandes rasgos, ha continuado desempeñando sus actividades hasta la fecha, a pesar de los esfuerzos del Ministerio de Gobernación, y sus delegadas Diputaciones Provinciales, para centralizar (a partir de su creación en el siglo XIX) dichas competencias.

Tales esferas han sido: la organización administrativa del municipio, la policía urbana y la policía rural; pasando estas dos últimas materias a ser preferentes en los reglamentos que se generalizan ya para finales del siglo XIX, disminuyendo mucho la primera, al pasar a ser regulado su contenido por las distintas leyes municipales que se empezaron a generalizar en la España constitucional.

---

<sup>24</sup> Las Ordenanzas Municipales, p. 27.



## 1.7. El papel de los corregidores y jueces de residencia en la conformación del derecho vasco y navarro

En Vizcaya y Guipúzcoa, como juez de residencia y delegado del Rey, la inspección superior de los municipios recayó, prácticamente desde su origen, en manos del corregidor. No así en Álava, que no contó con dicha figura, y su papel inspector recayó en diversos jueces de residencia; ni en Navarra, donde fueron los comisionados especiales y jueces también de residencia quienes ejercieron, de hecho, dicho papel inspector (y creador) de derecho municipal para sus pueblos y municipios.

Fue a partir de la Pragmática e Instrucción dada en Sevilla el 9 de junio de 1500 cuando los corregidores pasaron a asumir el control efectivo del gobierno de las ciudades y de los pueblos insertos en su corregimiento. Por ella, los Reyes Católicos invistieron al corregidor con competencias gubernativas y administrativas (además de las judiciales) en el ejercicio de sus funciones.

En su aspecto gubernativo, el corregidor ejercería una labor unificadora y apaciguadora de los respectivos concejos, sometidos desde el siglo XV a fuertes tensiones internas, subordinando con ello la autonomía local al poder del alto funcionario, quien se erigió en el máximo responsable del mantenimiento del orden público urbano. Y en su aspecto administrativo, el corregidor pasaría a ser el responsable último de la buena administración de los pueblos de su corregimiento, visitando los mismos al comienzo de su cargo, supervisando sus cuentas, disponiendo que tuviesen arcas en que guardar sus escrituras y ordenanzas<sup>25</sup>, y dictando, en su caso, autos de buen gobierno.

Pero al corregidor se le asignó también, en dicha pragmática, la supervisión de las ordenanzas vigentes en la jurisdicción de su corregimiento y, con ello, la capacidad de enmendar o anular, y de hacer nuevas con acuerdo de los regimientos, para ser examinadas y aprobadas por la Corona, al decir que:

«Los corregidores vean las ordenanzas de la ciudad o villa o partido que fueren a su cargo, y las que fueren buenas las guardará y hará guardar; y si viesen que algunas ordenanzas se deben deshacer o enmendar, las harán de nuevo con acuerdo del regimiento, mirando mucho en las que tocaren a la elección de los oficios, para que se elijan justamente y sin parcialidad; y así mismo las que conciernen al bien común, así en que los menestrales y otros oficiales usen de sus oficios bien y fielmente, sin fraude alguno, como en que la tierra sea bien abastecida de carnes y pescados y otros mantenimientos a razonables precios; y que las calles y carreras y carnicerías estén limpias, y las salidas del lugar estén

---

<sup>25</sup> *Nueva Recopilación de Leyes de España*, III, VI, 15.

asimismo limpias y desocupadas. Y las ordenanzas que así enmendaren o de nuevo hicieren envíen a Nos el traslado de ellas, para que Nos las mandemos ver y proveer sobre ello»<sup>26</sup>.

Esa disposición, que para algún autor supone la derogación para siempre de la potestad que el municipio medieval tenía para la formación autónoma de sus ordenanzas<sup>27</sup>, lo que en Guipúzcoa supuso fue el que fuese el corregidor el destinatario de las reales provisiones de diligencias emitidas por el Consejo Real (cuando recibía nuevas ordenanzas a confirmar) para que averiguase la conveniencia o no de su aprobación, como requisito necesario para su confirmación real.

Y lo que los corregidores, en el ejercicio de sus funciones, también hicieron fue dictar mandatos o autos de buen gobierno para regular aspectos no regulados en la vida municipal, y orientar la modificación de ciertas normas existentes para adecuar sus contenidos a la sociedad de la época. Al decir de Ricardo Anguita, a partir de la creación y consolidación de la figura del corregidor se va a poder observar:

«el establecimiento a su cargo de una serie de diversos servicios de carácter público, y especialmente por la implantación de aquellas materias policiales que, caso de los abastos y la limpieza pública, habrán de propiciar una significativa mejora de la vida urbana. La aparición de la figura del corregidor conllevó la experimentación, por parte de la Policía, de una evolución que, absolutamente desconocida en época medieval, tuvo como principal intención el procurar una mayor comodidad y una mejor salubridad para las ciudades; proceso que alcanza su culminación con el ambicioso proyecto de mejora urbana que promueve la ciudad ilustrada»<sup>28</sup>.

Y al decir de Juan Beneyto Pérez:

«los Capítulos de corregidores sistematizan y estabilizan un régimen jurídico y ético. Los corregidores ven ahí marcada su competencia: deberán cuidar de que la tierra esté bien abastecida de carnes y pescados y de otros mantenimientos, a precios razonables; es decir, toda la policía de abastos y mercados. Igualmente cargan sobre sí la tarea edilicia: que las calles y carreras estén limpias... También se ocupan de los muros, las cercas, los puentes, los pontones, las cavas y

---

<sup>26</sup> Cap. 17 de dicha Pragmática (*Nueva Recopilación de Leyes de España*, III, VI, 14; *Novísima Recopilación de las Leyes de España*, VII, III, 3). CASTILLO DE BOVADILLA, J., *Política para corregidores y señores de vasallos* (1597), Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1978.

<sup>27</sup> ANGUITA CANTERO, R., *Ordenanza y Policía Urbana. Los orígenes de la reglamentación edificatoria en España (1750-1900)*, Granada: Universidad. Junta de Andalucía, Consejería de Cultura. Monográfica Arte y Arqueología, 1997, p. 61.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 60.

las alcantarillas. La entera labor urbanística y edilicia queda bajo la vigilancia de los corregidores y asistentes...<sup>29</sup>».

Esa labor de vigilancia, inspección e intervención del corregidor se va a extender también a nuestro territorio; incluso va a poder intervenir con sus autos en la creación o modificación de cierto derecho municipal.

En el siglo XVIII se insistirá en el valor de las ordenanzas como ordenamiento regulador de la vida municipal y se recordará al corregidor su obligación de vigilar su disposición y modificación, en su caso, al decir que:

«No hay gobierno sin leyes: son las leyes el cimiento del gobierno. Por esta razón conservan los pueblos la facultad de hacer ordenanzas para su gobierno. Pues si bien no la tienen para hacer leyes que obliguen generalmente a todos, por ser ésta regalía peculiar del príncipe, pueden, no obstante, establecer estatutos con que se gobiernen. En España no sólo gozan los pueblos de estas facultades, pero aún se les manda hagan ordenanzas para su régimen y se les previene a los corregidores vean las de la población a que son provistos, hagan enmendarlas, si apreciare necesario, o que se formen otras de nuevo»<sup>30</sup>.

Se ordenará, incluso, por decreto de 4 de octubre de 1748, que en todas las ordenanzas que conformasen los pueblos del reino en lo sucesivo para su mejor administración y gobierno, de cualquier calidad y condición que fuesen, sin excepción de las de los gremios, se pusiese (y así se entendiese en la aprobación que de ellas se hiciese) la aplicación de las penas a la cámara y fisco real en la parte correspondiente; y que en las ordenanzas que estuviesen ya aprobadas se dividiesen las penas en cuatro partes, aplicando, al menos una de ellas, a dicha cámara<sup>31</sup>.

Por todo ello, habremos de esperar al siglo XVIII para ver una intervención ordenancista del corregidor a gran escala, en Guipúzcoa (previa expresa comisión real), por la cual el corregidor Don Pedro Cano y Mucientes dispuso en 1756, para todos los municipios de Guipúzcoa una serie de 41 providencias sobre materias generales y 14 referentes a montes (menos para San Sebastián, para la que dictó 92 providencias generales, 13 en materia de arbitrios y 17 en materia de montes; y para Pasajes, para la que dictó otras providencias especia-

<sup>29</sup> BENEYTO PÉREZ, J., *Historia de la Administración Española e Hispanoamericana*, p. 378 [cit. ANGUIA, R., *Ordenanza y Policía Urbana*, p. 60].

<sup>30</sup> SANTAYANA BUSTILLO, L., *Gobierno político de los pueblos de España y el corregidor, alcalde y juez de ellos*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1979, p. 37. «Cap. IV: De las Ordenanzas de los pueblos y facultad que tienen de hacer sus ayuntamientos, privilegios de que gozan éstos, sus regidores y demás obligaciones de su oficio» [cit. ANGUIA, R., *Ordenanza y Policía Urbana*, pp. 60-61, n. 3].

<sup>31</sup> *Novísima Recopilación de las Leyes de España*, VII, III, 6, n. 2.

les, que después sus vecinos las transformaron en 21 ordenanzas municipales). Don Pedro marcó, incluso, las líneas generales que habrían de seguir los pueblos a la hora de presentar sus cuentas municipales<sup>32</sup>.

Esa tarea reformadora del ámbito municipal llevará al Consejo a declarar por auto acordado, en 1756, que en adelante las nuevas ordenanzas se hiciesen por los corregidores con acuerdo de sus alcaldes mayores, y se llevasen después a los Ayuntamientos para que, con citación del síndico procurador general, se añadiesen o pusiesen los reparos que creyesen convenientes; hecho lo cual se remitiesen a las respectivas Audiencias para que, oyendo al Fiscal, las pasasen con su informe al Consejo para su aprobación y confirmación real; procediendo en todo de oficio, sin generar gasto alguno a los pueblos<sup>33</sup>. Pero no hemos visto su aplicación en las ordenanzas guipuzcoanas, y dudamos de su aplicación en los municipios del reino.

Quizás por ello, en 1788 se atemperó el auto y se encomendó a los corregidores el cuidado

«de la puntual observancia de las ordenanzas respectivas de las ciudades y ayuntamientos. Si contemplaren conveniente o necesario al bien común hacer algunas nuevas o enmendar las antiguas lo tratarán con el ayuntamiento, diputados y personeros del común y darán cuenta con su dictamen al Consejo para que se tome la providencia conveniente»<sup>34</sup>.

## **1.8. La intervención, en el Derecho local, del Consejo Real de Castilla, de las Juntas vascas y de las Cortes de Navarra**

Los municipios vascos y navarros gozaron de una amplia autonomía a la hora de elaborar sus ordenanzas municipales, y las únicas instituciones ajenas a los mismos que intervenían en su constitución eran (además del corregidor) las Juntas Generales y el Consejo Real de Castilla en los territorios vascos, y las Cortes y el Consejo de Navarra para los municipios navarros.

En el caso de las Juntas, la proliferación e interés de las ordenanzas municipales ya para el siglo XVII hizo que las Juntas guipuzcoanas, reunidas en San Sebastián el 28 de abril de 1670, pidiesen a sus pueblos que antes de remitir las ordenanzas al Consejo para su confirmación las remitiesen a las propias Juntas

---

<sup>32</sup> AYERBE IRIBAR, M<sup>a</sup>. R., Don Pedro Cano y Mucientes y la reforma hacendística en los municipios de Guipúzcoa (1754-1758), *BRSBAP*, LXXVI, 2020, 225-321.

<sup>33</sup> *Novísima Recopilación de las Leyes de España*, VII, III, 7, n. 5.

<sup>34</sup> Cap. 65 de la Instrucción de corregidores inserta en la cédula de 15 de mayo de 1788 (*Novísima Recopilación de las Leyes de España*, VII, III, Ley 3, n. 1).

para examinar si había en ellas alguna disposición que contrariase las disposiciones de la Provincia, en un intento de evitar futuras tensiones o pleitos de competencias. Decía el acuerdo foral:

«Este día, considerando la Junta que en las rrepúblicas y comunidades de su distrito se hazían algunas ordenanzas munizipales, con cuya confirmación por Su Magestad concedida<sup>35</sup> sin dar a entender a la Provincia el contenimiento de la tal hordenanza, y porque sus disposiciones en algún modo o en esto venían a oponerse a los fueros, previlexios y ordenanzas d'esta Provinzia, acordó y decretó la Junta que de aquí en adelante perpetuamente que, al tiempo y quando las dichas comunidades del distrito d'esta Provincia hizieren alguna ordenanza munizipal para su gobierno, antes que ocurran por su confirmación a Su Magestad tengan obligación las dichas comunidades de ocurrir, con copias feazientes, a las Juntas Generales para que, exsaminándolas por ella, rresuelva lo que fuere de su conservación con vista de los fueros que tiene»<sup>36</sup>.

Las Juntas pidieron, incluso, que se integrasen en los cuerpos normativos municipales algunas disposiciones aprobadas por ellas para todos los pueblos de la Provincia (tales como la exigencia de la hidalguía para el vecindamiento, el saber leer y escribir para ejercer determinados cargos públicos, o la prohibición de acudir a misas nuevas, bodas, bateos o mortuorios más allá de los parientes de tercer grado); las cuales, siendo de iniciativa provincial, pasaron a formar parte de muchos de los ordenamientos municipales.

Pero la preocupación de las Juntas guipuzcoanas por defender la buena marcha de la vida municipal no va a parar ahí. En las Juntas Generales de 1649 se establecieron, en forma de ordenanza provincial, disposiciones prohibitivas para la obtención de cargos municipales. En las de 1709 se hicieron otras declaraciones sobre la capacidad para ser concejales. Y en las de 1754 se acordó la inversión por los ayuntamientos, en atenciones de los pueblos, de una parte de las rentas de propios, arbitrios y sisas, disponiéndose también que se llevase a las Juntas todos los años testimonio en el que constaran el importe total de los ingresos municipales y la aplicación de la cuota marcada para puentes, calzadas y caminos vecinales, el cual, una vez confirmado, constituiría un capítulo foral. Y se darán otros varios acuerdos de Juntas relativos a la parte orgánica de los ayuntamientos<sup>37</sup>.

Pero fue en 1871 cuando las Juntas guipuzcoanas se posicionaron más directamente, si cabe, en la defensa de sus municipios y su régimen ordenancista

<sup>35</sup> El texto dice en su lugar «contenida».

<sup>36</sup> JG San Sebastián, 8ª Junta, 28 de abril de 1670, fol. 19 rº.

<sup>37</sup> Así se dice en la introducción de la llamada «Ordenanza Municipal de Guipúzcoa» aprobada por la Junta General de Motrico en 1871 y confirmada por el Rey el 30 de abril de 1872 [Impr. en la Imprenta de la Provincia, Tolosa, 1872. 51 pp].

al elaborar una «Ordenanza Municipal de Guipúzcoa» en la Junta General de Motrico de aquel año, que sería aprobada por real resolución el 30 de abril de 1872, en un intento de mantener y salvaguardar la independencia de sus municipios frente a la Ley Municipal estatal de 1870.

El Consejo Real de Castilla o «de Justicia», por su parte, creado por Juan I en las Cortes de Valladolid de 1385, extendía su ámbito jurisdiccional a toda la Corona de Castilla. Desde su constitución en el siglo XIV fue ampliando sus competencias, actuando en nombre del Rey recibiendo, examinando y declarando las ordenanzas remitidas por los pueblos para su confirmación, o preparando los textos normativos que, suscritos por el Rey, daban lugar a las reales provisiones<sup>38</sup>.

Pero el Consejo Real de Castilla creará también importantes autos acordados que afectarán a todos los municipios del reino. Es el caso del auto acordado del Consejo el 5 de mayo de 1766 (tras consultar con el Rey Carlos III), en que se ordenaba la creación de las figuras del diputado del común y síndico personero para controlar el manejo del abasto de los pueblos, facilitando su tráfico y comercio, y precaver con tiempo, por medios legales, todo posible desorden<sup>39</sup>. Y aunque Guipúzcoa intentó que no se entendiese con ella su contenido, no lo pudo conseguir y ambas figuras fueron introduciéndose en las posteriores ordenanzas municipales de los pueblos.

En el caso de Navarra, podemos afirmar que el intervencionismo de las Instituciones del Reino fue más fuerte que en los tres Territorios Vascos. En el Viejo Reino, fueron las Cortes de Pamplona de 1547 las que, en su intento de intervenir directamente en la conformación de las ordenanzas municipales y el gobierno de los pueblos navarros (conocidas como *Ordenanzas Viejas*<sup>40</sup>), queriendo homogeneizar o simplificar la gran variedad de normas ordenancistas existentes en el Reino y para el «bien universal y buena gobernación de los pueblos», presentaron al Rey un «quaderno de capítulos y ordenanzas tocantes

---

<sup>38</sup> Sirva de ejemplo la real provisión dada en El Pardo el 3 de marzo de 1769 regulando la caza y pesca en todos los pueblos del reino, cuyo contenido pasará a algunas ordenanzas municipales [AM Itxaso, 0077-005, fols. 44 r<sup>o</sup>-57 r<sup>o</sup>. (1754-1829)].

<sup>39</sup> Dicho auto fue recogido en la *Novísima Recopilación de las Leyes de España*, VII, XVIII, I. Ambas figuras fueron creadas «para evitar a los pueblos todas las vexaciones que por mala administración o régimen de los concejales padezcan en los abastos, y que el todo del vecindario sepa cómo se manejan, y pueda discurrir en el modo más útil del surtimiento común, que siempre debe aspirar a favorecer la libertad del comercio de los abastos, para facilitar la concurrencia de los vendedores, y a libertarles de imposiciones y arbitrios en la forma posible».

<sup>40</sup> Desglosadas por ALLI ARANGUREN, J. C. en Las Cortes de Navarra y el Derecho municipal. En R. JIMENO ARANGUREN (ed.), *Las Cortes de Navarra en la Edad Moderna*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2021, pp. 667-669.

al regimiento del dicho reino y pueblos d'él», que fue informado por el Virrey Don Luis de Velasco, examinado por el Regente y Oidores del Consejo Real de Navarra y confirmado, finalmente, por Carlos I «para que los alcaldes, jurados y otros oficiales que entienden en la gobernación de los pueblos del dicho nuestro Reino tengan más claridad de lo que han de hacer en sus cargos y oficios».

Así se dedicó los Títulos VIII-XII del Libro I de la *Recopilación de Chavier* a regular la vida municipal de los pueblos, mandando jurar y hacer leer las ordenanzas a los alcaldes y regidores antes de usar de sus oficios<sup>41</sup>, y se recogió la petición y acuerdo íntegramente en la *Novísima Recopilación de Joaquín de Elizondo* de 1735 (I, X, 20)<sup>42</sup>. A través de su lectura podemos coincidir con la opinión de Gregorio Monreal Zia y Roldán Jimeno Aranguren al decir que:

«El pedimiento de los Tres Estados consignaba normas básicas sobre el modo de proceder y las funciones de los alcaldes, regidores y otros oficiales de los pueblos navarros. Se trata de una ordenación que muestra la voluntad decidida de las Cortes por regular el gobierno de los municipios, una constante hasta la desaparición del Reino en el siglo XIX» (1841)<sup>43</sup>,

en que pasará dicha regulación a manos de la Diputación de Navarra.

A lo largo de su extenso capitulado (35 capítulos), la *Recopilación de Elizondo* va desgranando las instrucciones que se dan a los pueblos, a modo de ordenanzas, para que «valgan por instrucción y orden para todas las ciudades, villas y lugares de este Reino», cesando al punto las ordenanzas dadas por los comisarios y jueces de residencia (lo que en los Territorios Vascos llamamos autos de Buen Gobierno), y eximiendo de su cumplimiento expresamente a los lugares pequeños donde no hubiere alcalde ni escribano, ni bienes de propios de qué dar cuenta, «por evitar la vexación que podrían recibir sin provecho alguno, si no fuere a pidimiento de algún vecino particular del tal pueblo, y pareciendo por información que lo han de menester, como está dicho».

Se respetaban así mismo, los privilegios particulares y acuerdos suscritos con el Rey por los pueblos, «en quanto fueren justos y lícitos y razonables,

<sup>41</sup> Ley 22, capítulo. I. Recientemente ha sido publicada por JIMENO ARANGUREN, R. y M. LIZARRAGA RADA de la mano de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2020, pp. 347-403.

<sup>42</sup> *Ibidem*, Joaquín de, *Novísima Recopilación de las Leyes del Reino de Navarra, hechas en sus Cortes Generales desde el año 1512 hasta el de 1716 inclusive*, I, X, 20. Se ha utilizado la edición hecha de la misma por la Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia (FED-HAV), el año 2009, de la mano de A. ZUBIRI JAURRIETA, I, pp. 698-704. pp.

Se halla publicada, asimismo, por MONREAL ZIA, G. y R. JIMENO ARANGUREN en *Textos histórico-jurídicos navarros*, I, doc. 77, pp. 362-371.

<sup>43</sup> Así afirman MONREAL ZIA, G. y R. JIMENO ARANGUREN en *Textos histórico-jurídicos navarros*, II, p. 358.

usados y guardados»..., así como «las loables costumbres que huviere en los pueblos, en lo que toca a su política y gobernación», ordenando que les fuesen «observadas y guardadas».

Esta declaración final eximía, en suma, de la aplicación de estas ordenanzas, a los pueblos en los que fuesen contra sus fueros y privilegios particulares, por lo que –al decir de los autores citados– la mayor parte de las ordenanzas municipales navarras continuaron elaborándose sin tener en cuenta las directrices marcadas por las Cortes.

Por ello, abundan, aún después de 1547, las ordenanzas parciales, reguladoras de sólo algunos de los aspectos de la vida social de los pueblos, con normas que respondían a la resolución de algunos problemas suscitados. Tales fueron, entre otras las ordenanzas de 1556 (limitando gastos en bateos, bodas, misas nuevas o funerales), 1604 (obligando a los ayuntamientos a presentar sus cuentas al Consejo), 1724-1726 (sustituyendo el concejo abierto por la Junta de Veintena) o 1817-1818 (estableciendo las Juntas de Quincena y Oncena para pueblos de 80 y 50 vecinos, con las mismas facultades que el concejo).

Tampoco, al parecer, las ordenanzas generales se sujetaron en el futuro a las disposiciones marcadas por las Cortes en 1547, que «abarcan hasta los asuntos más nimios de la organización político-administrativa y socio-económica, así como religioso-culturales de la localidad».

Y es de señalar, que dichas ordenanzas tampoco fueron cumplidas por los propios jueces de residencia, los cuales, excusándose en ellas, condenaban a los pueblos pequeños por no tener bolsero, libro de concejo o archivo (como exigían las ordenanzas a los pueblos grandes),

«debiendo tener consideración a que las Ordenanzas del Reino que hablan sobre las cosas sobredichas y otras algunas, no se pueden guardar en los pueblos pequeños, donde tienen pocos propios, en especial que en los más de ellos no hai escrivanos para tener essa cuenta, y los oficiales no saben escribir, y se rigen por huesca sin libro, y dan las cuentas públicamente en concejo pleno».

A causa de las numerosas quejas elevadas por ello por los pueblos, las Cortes de Pamplona de 1556 solicitaron al Rey el reparo de tales agravios<sup>44</sup>, prohibiendo que en adelante dichos jueces diesen nuevas ordenanzas a los pueblos (a modo de autos de buen gobierno)<sup>45</sup>.

No por ello dejarán las Cortes de proteger el derecho de los pueblos a elaborar sus propias ordenanzas particulares, dejándolos «en su libertad y dere-

---

<sup>44</sup> Así se recoge en ELIZONDO, J., *Novíssima Recopilación*, I, XII, 5, pp. 796-797.

<sup>45</sup> *Ibid.*, Ley 6, pp. 797-799, y en concreto en esta última página.



cho de hacer para en adelante cotos, paramentos y ordenanzas para su buen gobierno», atajar los excesos que se cometieren, «y añadir en ellas nuevas fuerzas y remedios peculiares en cada lugar que, según sus usos y costumbres, fuesen necesarios y convenientes», por «ser muy conforme a lo que por fuero estaba ordenado», asegurando que, «presentándolas en el Consejo, si fueren dignas de confirmación se confirmarán y serán observadas con mayor rigor, por lo que interessará cada pueblo en el provecho y útil suyo». Así lo pidió el Reino al Rey en las Cortes de Corella, y así lo dispuso Carlos II en 1695<sup>46</sup>.

Pero al decir de Juan Cruz Alli, a partir de las Ordenanzas de las Cortes de 1547 también el Consejo Real navarro legisló en materia municipal a través de sus Ordenanzas. Especialmente notables fueron las de 1622, en cuyo Libro IV (fols. 318-495) sobre «Ordenanzas tocantes al gobierno del Reino» regularon el gobierno de los pueblos, instituyeron el régimen de organización municipal, elección de cargos municipales y funcionamiento de los ayuntamientos pues, en palabras de José M<sup>a</sup>. Lacarra, el Consejo ejerció jurisdicción administrativa sobre los municipios, a pesar de las reclamaciones de las Cortes al considerarlo una intromisión en Navarra de la política absolutista de los Monarcas<sup>47</sup>.

## II. LOS CAMBIOS CONSTITUCIONALES Y LAS LEYES MUNICIPALES: LA PROGRESIVA PÉRDIDA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

Los cambios introducidos en la Constitución de Cádiz de 1812 alteraron profundamente el mundo municipal, al implantarse también en los Territorios vascos y navarro el nuevo Municipio constitucional, y la consiguiente paulatina pérdida de autonomía en aras al aumento del control estatal.

En este punto, compartimos la opinión de Antonio Embid<sup>48</sup> al decir que en los 125 años que van de 1812 a 1936 se asiste a un progresivo declive de la vida municipal, que se mostrará en puntos tales como la confusión entre las potestades reglamentarias del alcalde y del Ayuntamiento, la complicación impuesta por las leyes a la hora de redactar ordenanzas, la centralización que surge en cualquier punto de la institución y, quizás la consecuencia de todo ello, la inexistencia real de ordenanzas en la gran mayoría de los municipios españoles. Pero quizás el punto que más destaca es el de la progresiva desintegración del primitivo cuerpo de las ordenanzas municipales, al afirmar que «cada vez serán

<sup>46</sup> Ibid., IV. V, 6, p. 922.

<sup>47</sup> ALLI ARANGUREN, J. C., *Las Cortes de Navarra*, pp. 673, 679-680 y 683. n. 93.

<sup>48</sup> EMBID IRUJO, A., *Ordenanzas y Reglamentos municipales en el derecho español*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1978, pp. 79-80.

más las ordenanzas y reglamentos específicos que se dirijan a zonas particulares de la actividad municipal, con la siempre característica de un mayor control del Estado sobre cada rama que se separa del tronco común del Derecho local». Lo que se hace muy evidente en las ordenanzas y reglamentos guipuzcoanos. El cambio empezó con el pensamiento liberal plasmado en 1812 en la primera Constitución de Cádiz.

La Constitución de 1812 estableció en el capítulo I («De los Ayuntamientos», arts. 309-323) de su Título VI («Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos») el diseño de los Ayuntamientos (organización, elección de sus miembros y sus competencias). Ningún otro texto del siglo XIX, salvo el proyecto constitucional federal de 1873, dedicó tanta atención al poder local. Las Constituciones de 1837, 1845, 1869 y 1876 plantearon que la cuestión municipal se regularía en leyes concretas, que generaron un intenso debate entre los moderados y progresistas, aunque no tanto en materia de competencias como en la forma de articular la relación o vinculación entre el poder central y el local.

En materia de competencias, la Constitución de 1812 estableció los artículos 321 y 322, por los cuales facultaba a los Ayuntamientos para regular las cuestiones de salubridad (art. 321.1<sup>o</sup>), infraestructuras urbanas (construcción y reparación de caminos, calzadas, puentes, cárceles y todo tipo de obras públicas) y la conservación de sus montes y plantíos propios de sus localidades respectivas (art. 321.7<sup>o</sup>). También velarían en materia de orden público (art. 321.2<sup>o</sup>), tendrían competencias en materias de sanidad e higiene (hospitales, hospicios, casas de expósitos-inclusas y todo tipo de establecimientos de beneficencia, art. 321.7<sup>o</sup>), y en materias educativas a nivel de primaria (art. 321.5<sup>o</sup>); además de competencias de fomento de actividades económicas en materia de agricultura, industria y comercio (art. 321.9<sup>o</sup>).

Por el art. 321.8<sup>o</sup>, se reconoció a los Ayuntamientos su competencia para elaborar sus propias ordenanzas municipales, que debían ser elevadas a las Cortes, para su aprobación, a través de las Diputaciones Provinciales, las cuales habrían de emitir un informe sobre las mismas<sup>49</sup>.

En materia de hacienda local, los municipios debían nombrar un depositario (art. 321.3<sup>o</sup>) y administrar e invertir según la legislación entonces vigente. En relación con la hacienda general, los Ayuntamientos se encargarían del repartimiento y recaudación de las contribuciones y de remitirlas a la tesorería respectiva (art. 321.4<sup>o</sup>).

---

<sup>49</sup> Dice dicho art. 321.8<sup>o</sup> que los Ayuntamientos eran competentes para: «Formar las ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañará con su informe».

El art. 322 decía que, en caso de aumentar sus competencias y no contar con financiación para atenderlas, podrían establecer arbitrios, pero siempre con licencia de las Cortes, a través de las Diputaciones Provinciales. El posterior art. 323 dejaba clara la inspección y control que dichas Diputaciones debían ejercer sobre los Ayuntamientos, especialmente en materia económica.

Con el regreso de Fernando VII en 1814 terminó la vigencia de la Constitución de 1812 y se recuperó el Ayuntamiento foral. Pero volverá a instaurarse en el Trienio Liberal (1820-1823), dando lugar a la Ley de 3 de febrero de 1823, analizada específicamente en el *Libro de Alcaldes y Ayuntamientos* de Ortiz de Zúñiga (de 1842), que se convertirá en la primera obra que permite entender el funcionamiento del municipio español del siglo XIX (aunque el texto legal fuese derogado meses después de publicarse). En él analiza la organización de los Ayuntamientos, su constitución y régimen interior y el amplio abanico competencial de los mismos en el siglo XIX<sup>50</sup>.

Dichas competencias fueron: el orden público y la prevención de las buenas costumbres y la seguridad ciudadana, la policía local, la salud pública, la instrucción, los abastos municipales, el fomento de las actividades productivas locales tanto en pequeña industria como en agricultura o ganadería, la correcta administración de los pósitos, la explotación y uso de pastos, montes y plantíos, las ferias locales o el mantenimiento de los caminos. Sin olvidar las agrupaciones de socorro o ayuda, el patrimonio municipal, la política recaudatoria y derramas vecinales, etc.

Pero va a ser la obra de Adolfo González-Posada («el mejor crítico y analista del complejo mundo ordenanticio local español» de la época)<sup>51</sup> la que con más acierto estudie y refleje ese municipalismo español, que aún hoy

«sigue ofreciendo mucho interés para nuestra hora y las graves preocupaciones que nuestra hora debe suscitar, a fin de ordenar adecuadamente la vida de las instituciones locales territoriales, superando definitivamente ... las vacilaciones, las rectificaciones, las incomprensiones y, en fin, los empeños frustrados tantas veces dentro de nuestra ya larga historia moderna del régimen local desde la Constitución de Cádiz hasta nuestros días, en los que la Administración Local española sigue siendo el pariente pobre de la política del país»<sup>52</sup>.

Ya la Constitución de Cádiz de 1812 defendió que «generalizados los Ayuntamientos bajo reglas fijas y uniformes sobre la base de libre elección de los pueblos, se debe potenciar este instituto para lograr el máximo desarrollo po-

<sup>50</sup> MERCHÁN, C., *Los ayuntamientos*, pp. 22-23.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 24.

sible»<sup>53</sup>. El Ayuntamiento se convertía así en la máxima expresión del municipio rural de la época, era «la expresión institucional de cada lugar, de cada aldea, de cada pueblo»; y el municipio «la forma de organizar las relaciones estables de convivencia que discurren en el interior de cada núcleo de población, de las relaciones permanentes de contacto»<sup>54</sup>.

Cada pueblo y cada ciudad constituía un ámbito de convivencia cerrado sobre sí mismo, una trama de relaciones sociales que no rebasaba el entero municipio en que se expresaba físicamente el núcleo de población. Ese municipio integraba una colectividad dotada de su propia autonomía vital y, por ello, el Derecho positivo tenía que reconocerle su autonomía institucional<sup>55</sup> para hacer frente a los servicios públicos que tenía que prestar al colectivo humano que vivía en él.

Y aunque dicha concepción no llevaba aparejada una estructura uniformista en todos los municipios, sin embargo, la normativa jurídica que surgió a partir de entonces dificultó la plena libertad municipal, supeditándola, en mayor o menor grado, a la propia acción de su Diputación y del Estado, especialmente en materia de sanidad, control financiero o resolución de conflictos del municipio con sus administrados<sup>56</sup>.

Por ello, si bien es cierto que las grandes líneas regulatorias de las ordenanzas municipales históricas se mantuvieron, especialmente a partir del último tercio del siglo XIX fueron surgiendo con fuerza las «Ordenanzas y Reglamentos de Policía Rural y Urbana», junto a las «Ordenanzas de Buen Gobierno».

González-Posada, como otros autores de la época, defendió la idea «tradicionalista» de recuperación de los elementos netamente rurales y populares en el régimen local español, con referencia incluso a los viejos fueros medievales y cartas pueblas, sin perjuicio de que a la hora de legislar casi nunca se tuviesen en cuenta, excepción hecha de citas puntuales al respecto en las Leyes de 1870 y 1877<sup>57</sup>.

Pero si ha sido importante la labor de los tratadistas para conocer el Derecho municipal de la época, lo ha sido más la creación y estudio de las propias ordenanzas municipales.

En tal sentido, el Decreto de 21 de octubre de 1868 puso en vigor criterios de mayor descentralización y libertad de las Corporaciones Locales, y la poste-

---

<sup>53</sup> Ibid., p. 107

<sup>54</sup> Ibid., p. 108.

<sup>55</sup> Ibid., p. 108.

<sup>56</sup> Ibid., p. 109.

<sup>57</sup> Ibid., p. 25.

rior Constitución de 1869 dispuso que la gestión de los intereses peculiares de los pueblos correspondiese a los Ayuntamientos. Al decir de Carlos Merchán, «se consagró a nivel constitucional un cierto poder municipal, al que se consideraba con la sustantividad suficiente para colocarlo dentro de los poderes del Estado clásico»<sup>58</sup>.

## 2.1. La Ley Municipal de 1870 y su respuesta guipuzcoana

La posterior Ley municipal de 28 de agosto de 1870 descentralizó un tanto la vida municipal y trabajó por marcar las atribuciones competenciales de los Ayuntamientos a través de sus ordenanzas municipales, entre las que aparecían las de policía urbana y rural, relacionadas con el buen orden y el mantenimiento de los servicios municipales establecidos, cuidando de la vía pública en general, la limpieza y salubridad del municipio.

Las ordenanzas municipales se convirtieron así en objeto de consideración aparte,

«se encuadran en artículos propios al margen de las largas enumeraciones de las actuaciones de leyes pasadas, y en este sentido parece que se sustantiviza el Derecho Municipal y se reconoce a nivel legal su función primigenia: [ser] medio auxiliar de cumplimiento de unos servicios [y] racionalización del futuro actuar municipal»<sup>59</sup>.

Pero la Ley de 1870 también abordó la elaboración y los límites de las ordenanzas municipales, exigiendo que no contraviniesen a las leyes generales del país. Y la doctrina colocaba, en adelante, a los reglamentos por encima de las propias ordenanzas municipales. Es más, la Ley de 1870 ya no reconocerá al alcalde, en materia de policía, más competencia que la de ser un mero ejecutor<sup>60</sup>.

Ante los importantes cambios contemplados en la Ley, las tres Provincias Vascas se reunieron, a propuesta del Diputado General de Guipúzcoa y a través de sus representantes, el 3 de noviembre de 1870, en Conferencia, en Bilbao<sup>61</sup>. En dicha Conferencia Foral se planteó el «el grave e importante asunto» de la

<sup>58</sup> Ibid., p. 115.

<sup>59</sup> Ibid., p. 116.

<sup>60</sup> Ibid., p. 116.

<sup>61</sup> Por Álava asistieron Francisco M<sup>a</sup> de Mendieta (Diputado General), Francisco Juan de Ayala (Padre de Provincia) y Mateo Benigno de Moraza (Padre de Provincia y Primer Consultor); por Guipúzcoa asistieron El Marqués de Rocaverde (Diputado General), Pedro Francisco Larrañaga (Primer Adjunto) y Sinforiano de Urdangarin (Consultor); y por Vizcaya asistieron Eduardo Victoria de Lecea (Diputado General, José M<sup>a</sup> de Murga (Diputado General), Pablo de Galíndez (Síndico) y Manuel de Lecanda (Consultor).

ejecución de ambas Leyes (de Ayuntamientos y Diputaciones) en cada uno de los tres Territorios. Y, «emitidas las consideraciones más oportunas y adecuadas al caso en defensa y la mejor conservación de las instituciones, derechos y libertades del País Vasco, en puntos tan trascendentales y de tan grande influencia de la organización foral de la tierra vasca», considerando ser un contrafuero y «motivo constante de entorpecimiento y conflictos en la marcha regular, expedita y provechosa de la administración», acordaron (con respecto a la Ley Municipal) que cada Provincia obrase:

«en consonancia con su situación especial; pero que si la aplicación de dicha Ley envuelve alguna novedad en las relaciones de las Diputaciones con los pueblos en la integridad de las atribuciones y facultades de las Diputaciones y de los cuerpos populares, o en el sistema foral o de correspondencia de los municipios con la administración provincial, se proceda colectivamente, elevando al poder central los recursos respetuosos y fundados que sean necesarios al objeto de salvar el fuero y las atribuciones, así de las Diputaciones generales como de los Ayuntamientos; en cuyo caso las Diputaciones se darán recíprocamente, en el instante, conocimiento para gestionar sin demora en el sentido que más conveniente sea»<sup>62</sup>.

En el caso de Guipúzcoa, sus Juntas Generales reunidas en Motrico, aprobaron el 9 de julio de 1871 un texto normativo integral sobre organización municipal, conocida como «Ordenanza Municipal de Guipúzcoa», «hermanando el espíritu del Fuero y de sus instituciones seculares con las que se ha dado la Nación»<sup>63</sup>, que fue confirmada en Madrid el 30 de abril de 1872<sup>64</sup>.

## 2.2. Los nuevos cambios y la Ley Municipal de 1877

La I República y su proyecto de Constitución de 1873, al establecer la República Federal como forma de gobierno articulada en el Municipio, el estado regional y el estado federal, fijó, por primera vez a nivel constitucional, la declaración de la autonomía municipal en España. Se consideró en ella al Municipio

---

<sup>62</sup> AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, J. (ed.), *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra (1775-1936)*, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia, I, 1995, pp. 714-715.

<sup>63</sup> Impr. en la Imprenta de la Provincia, Tolosa, 1872.

<sup>64</sup> Así se dice al final de la impresión de la Ordenanza: «Lo inserto precedentemente con acuerdo con el manuscrito que existe en el referido expediente y que ha merecido la aprobación del Gobierno de S.M. en real resolución de treinta de abril del presente año; en cuya certificación, y con la remisión necesaria, firmo por acuerdo de la Excm. Diputación general de la M. N. y M. L. Provincia de Guipúzcoa, en ésta M. N. y L. villa de Tolosa, a quince de julio de mil ochocientos setenta y dos. Joaquín de Urreiztieta».

como la primera y más sencilla sociedad política. A ella correspondía, a través de lo dispuesto en las ordenanzas municipales, su arreglo y ornato, controlar las obras, dictar las reglas de seguridad e higiene, establecer la organización de los mercados y lonjas de comercio, la traída y reparto de agua, las fuentes y abrevaderos, el disponer los paseos y arboledas, ordenar y controlar las fiestas y espectáculos, organizar la beneficencia, facilitar los medios de enseñanza, cuidar de la salubridad de sus habitantes, procurar la quietud y la paz entre sus vecinos, determinar el gasto y recaudar los tributos para cubrir aquellos<sup>65</sup>.

Con el inicio de la Restauración en 1875 vendrán nuevos cambios, amparados por el fin de la última Guerra Carlista y la nueva Constitución de 30 de junio de 1876. Con la pérdida de la Guerra se suprimieron los Ayuntamientos carlistas por orden del Gobernador Civil de 15 de marzo de 1876<sup>66</sup>, y lo que restaba del régimen foral por la Ley de 21 de julio de 1876.

Suprimidas las Juntas y la Diputación Foral en 1877, para 1880 la nueva Diputación Provincial dio a la imprenta sus «Reglamentos e Instrucciones para la Administración de la M.N. y M.L. Provincia de Guipúzcoa», un grueso volumen de 333 pp. más índices<sup>67</sup>, donde marcó la línea a seguir por los Municipios en materias de su competencia<sup>68</sup>.

Pero a partir de entonces también se inició el período de vigencia más largo de una Ley Municipal (la de 2 de octubre de 1877, publicada en la Gaceta de Madrid el 4 de octubre), con una rectificación de errores del período anterior (1868-1874) recogida en la Ley de 16 de diciembre de 1876, que ordenó siguiese

<sup>65</sup> MERCHÁN, C., *Los Ayuntamientos*, p. 117.

<sup>66</sup> Fue el caso del Ayuntamiento de Ichaso [AM Itxaso, Libro de elecciones (1842-1877), fols. 119 vto.-120 rº]. Las cuentas tomadas a los salientes, «*los que se han titulado concejales*», dio por resultado 10.753 rs. en su contra y a favor del vecindario, exigiéndoseles su importe por vía judicial [Ibidem, fols. 123 vto.-124 rº].

<sup>67</sup> Pocos son los ejemplares que se conservan en Guipúzcoa. Consultamos el depositado en el AM Alkiza, 246-04.

<sup>68</sup> Tales fueron: el Reglamento para las Casas de Socorro; el Reglamento de Expósitos; el Reglamento para la Administración y Recaudación de los Arbitrios Provinciales; el Reglamento para el Régimen Interior de la Administración de Arbitrios Provinciales; el Reglamento del Cuerpo de Miqueletes; el Reglamento de Carreteras; el Reglamento de Tranvías; el Reglamento de Pesca; el Reglamento para la Imposición y Cobranza de la Contribución Territorial y Pecuaría; el Reglamento para la Imposición y Cobranza de la Contribución Industrial; la Instrucción para el uso de los nuevos instrumentos de pesar, medir y graduar los artículos sujetos al arbitrio provincial y municipal, con arreglo al sistema métrico decimal; la Reducción de los arbitrios municipales al tipo correspondiente al nuevo sistema métrico decimal; el Arancel general del peaje que se cobra en los portazgos; el Arancel del barcaje de Orio; las Disposiciones generales que rigen el servicio de bagajería; el Socorro a dar en metálico a los transeúntes pobres; la Ordenanza de Policía de Carreteras; y la relación de las Distancias por carreteras y caminos vecinales entre pueblos y puntos importantes de esta Provincia y primeros pueblos de las limítrofes.

vigente la Ley de 1870, con algunas reformas que afectaban directamente a las ordenanzas municipales<sup>69</sup>.

Con la nueva Ley de 2 de octubre de 1877 el control sobre las ordenanzas de policía rural y urbana, que en 1870 se atribuyó a la Comisión Provincial, pasó a manos de la Diputación Provincial. Pero el alcalde, hombre de confianza del Gobierno, rescató su facultad de controlar y dirigir todo lo referente a la policía urbana y rural al poder volver a dictar bandos sobre el tema, aunque sujetándose a las ordenanzas municipales de los Ayuntamientos.

Dicha Ley, que apenas varió hasta el Estatuto Municipal de 1924, refundió la Ley de 1870 con las reformas apuntadas en el texto Constitucional de 1876, y reguló 3 cuestiones básicas, hasta entonces poco definidas, como eran: el ámbito de poder de las ordenanzas, la titularidad y el procedimiento para la elaboración de las mismas, y los límites de su poder.

Reconoció, además, en su art. 74.1<sup>a</sup>, entre las atribuciones especiales de los municipios la de «la formación de las ordenanzas municipales de policía urbana y rural», aunque en su art. 76 se decía que no fuesen ejecutivas sin la aprobación del Gobernador, de acuerdo con la Diputación Provincial. Se facultaba, así pues, a las distintas Corporaciones municipales para que formasen sus propias ordenanzas<sup>70</sup>, sin contravenir a las Leyes generales del Reino, poniendo los desacuerdos en manos del Gobierno. Todo ello hizo que proliferasen muchas de las ordenanzas de gobierno o de policía rural y urbana que rigieron la vida de nuestros pueblos de fines del siglo XIX y comienzos del XX.

Analizadas por Carlos Merchán (siguiendo a J.M. Boquera Oliver), éste dirá que el ámbito de poder de las ordenanzas era (desde la Ley de 1877) básicamente de «seguridad ciudadana», bajo el nombre de «de policía urbana y rural» (art. 74. 2<sup>a</sup>), concepto definido en el art. 72 al decir que «policía rural y urbana» es «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». Así pues, ordenar y vigilar vías y servicios, por un lado, e higiene y salubridad por otro, lo que con el tiempo diferenciará las «ordenanzas o reglamentos de organización» de las ordenanzas propiamente dichas<sup>71</sup>.

En cuanto a la titularidad del poder de las ordenanzas, su eficacia se subordinó totalmente a la voluntad de la Administración central, pues a pesar de

---

<sup>69</sup> MERCHÁN, C., *Los Ayuntamientos*, p. 118.

<sup>70</sup> Así se dice en las Ordenanzas Municipales formadas por el Municipio navarro de Buñuel en 1879, impresas en la Librería de Julio Subirán en 1908, de 14 pp.

<sup>71</sup> MERCHÁN, C., *Los Ayuntamientos*, p. 38.



que su art. 74 reconociese que correspondía a los Ayuntamientos «la formación», debía recabar la confirmación del Gobernador, de acuerdo con la Diputación provincial, para su posterior ejecución<sup>72</sup>. Y según su art. 76, en caso de discordia la ordenanza debía ser aprobada por el Gobierno central, previa consulta al Consejo de Estado<sup>73</sup>.

Y en cuanto a los límites del poder de las ordenanzas, declaró la Ley expresamente que no podían contravenir a las Leyes generales, aplicando el principio de legalidad (respetándose la jerarquía de las normas) y el de igualdad (al no admitirse excepciones)<sup>74</sup>.

Y es importante señalar que, a partir de entonces, las ordenanzas municipales se fueron desarrollando a través de reglamentos y otras disposiciones administrativas al uso para su 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 se someterían los reglamentos y disposiciones municipales y también los actos singulares de los órganos municipales»<sup>75</sup>.

Y si bien la Ley Municipal de 1877 ya orientó la regulación municipal futura hacia una cierta centralización del Estado, la posterior Ley provincial de 1882 acrecentó dicha centralización y subordinación a la Administración central al reconocer que el gobierno de las provincias correspondía al Gobernador (como representante del Gobierno Central) y, por ello, su competencia, incluso, para suspender los acuerdos de la Diputación (art. 79 de la Ley); que el Ministro de Gobernación era el jefe superior de los Ayuntamientos (art. 179), que el propio Gobernador poseía poder de inspección directo y delegable sobre las dependencias provinciales (art. 28), o que los propios «vocales» de la Diputación tenían poder similar sobre los Ayuntamientos de la Provincia en lo referentes a inspección de cuentas, servicios, etc. (art. 75)<sup>76</sup>.

Esta centralización por parte del poder del Estado de la vida municipal se vio reflejada en las propias ordenanzas municipales (pues de su lectura se observa que para que se cumpliera la Ley debía ésta fijarse en ellas<sup>77</sup>), lo que dio paso a los cambios legales de comienzos del siglo XX y la consiguiente reclamación de la autonomía municipal de los Municipios vascos y navarros.

---

<sup>72</sup> Ibid., p. 119.

<sup>73</sup> Ibid., p. 38.

<sup>74</sup> Ibid., p. 39.

<sup>75</sup> Ibid., p. 39 [citando a J.M. BOQUERA OLIVER].

<sup>76</sup> Ibid., p. 39.

<sup>77</sup> Ibid., p. 47.

### III. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Joseba (ed.), *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra (1775-1936)*, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia, I, 1995, pp. 714-715.

ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz, La Ley Municipal de 8 de enero de 1845 en la evolución del régimen local constitucional. En *El Municipio constitucional*, Madrid: INAP, 2003, pp. 239-268.

-El Municipio en la Comunidad Foral de Navarra. Historia, tradición y principios, *Iura Vasconiae*, 2 (2005), pp. 149-198.

-Las Cortes de Navarra y el Derecho Municipal. En Roldán JIMENO ARANGUREN (ed.), *Las Cortes de Navarra en la Edad Moderna*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2021, pp. 643-723.

ANGUITA CANTERO, Ricardo, *Ordenanza y policía urbana. Los orígenes de la reglamentación edificatoria en España (1750-1900)*, Granada: Universidad. Junta de Andalucía, Consejería de Cultura. Monográfica Arte y Arqueología, 1997.

AYERBE IRIBAR, M<sup>a</sup>. Rosa, El municipio bajomedieval y altomoderno en los Territorios Vascos y en el Reino de Navarra. En Josep SERRANO DAURA (coord.), *Actes de les Jornades Internacionals d'Estudi sobre el municipi abans de la Nova Planta (1716). El cas de La Fatarella*, Tarragona: Diputació Tarragona, I, 2013, pp. 235-339.

-El municipio vasco y navarro en el siglo XVIII. Entre la tradición y el cambio. En Josep SERRANO DAURA (coord.), *Jornades Internacionals d'Estudi. El Municipi al segle XVIII. El cas d'Arnes (Terra Alta)*, Tarragona: Diputació de Tarragona, 2018, pp. 335-387.

-El Derecho Ordenancista de los Municipios guipuzcoanos (1310-1950), San Sebastián: FEDHAV, I, 2019, pp. 13-83 (cast.) y 85-154 (eusk.)

-La codificación municipal en el País Vasco y Navarra. En Josep SERRANO DAURA (coord.), *La codificació municipal. En el Vè centenari dels Costums de la Torre de l'Espanyol (1517-2017)*, Tarragona: Diputació de Tarragona, 2020, pp. 247-349.

-Don Pedro Cano y Mucientes y la reforma hacendística en los municipios de Guipúzcoa (1754-1758), *Boletín de la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País*, LXXVI (2020), pp. 225-321.

BARRERO GARCÍA, Ana María, El derecho local, el territorial, el local y el común en Castilla, Aragón y Navarra. En *Diritto comune e diritti locali nella storia dell'Europa*, Milano: Giuffrè, 1980, pp. 267-284.

- BENEYTO PÉREZ, Juan, *Historia de la administración española e hispano-americana*, Madrid: Aguilar, 1958.
- BERNARDO ARES, José Manuel de, Las ordenanzas municipales y la formación del Estado moderno. En *La Ciudad Hispánica durante los siglos XIII al XVI*, Madrid: Universidad Complutense, III, 1987, pp. 15-38.
- CASTILLO DE BOVADILLA, Jerónimo, *Política para corregidores y señores de vasallos (1597)*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1978.
- Congreso sobre fueros y rrdenamientos jurídicos locales en la España medieval, celebrado en Zaragoza el 2003, Actas del, *Revista de Historia Jerónimo Zurita*, 78-79 (2003-2004).
- CORRAL GARCÍA, Esteban, *Ordenanzas de los concejos castellanos. Formación, contenido y manifestaciones (siglos XIII-XVIII)*, Burgos: Talleres Gráficos Diario de Burgos, 1988.
- EMBED IRUJO, Antonio, *Ordenanzas y reglamentos municipales en el derecho español*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1978.
- FERNÁNDEZ MARTÍN, Manuel, *Leyes y reglamentos de organización y atribuciones de los ayuntamientos y del gobierno y administración de las provincias : reformados por Real Decreto de 21 de octubre de 1866 concordados y anotados por*, 2ª edic., Madrid: Imprenta de la Política, 1886.
- FERNÁNDEZ TOMÁS, Ramón y Juan Antonio SANTAMARÍA PASTOR, *Legislación administrativa española del siglo XIX*, Madrid: Instituto de Estudios Administrativos (IEA), 1977.
- FRANCO SILVA, Alfonso, *Estudios sobre ordenanzas municipales (siglos XIV-XVI)*, Cádiz: Servicio de Publicaciones. Universidad, 1998.
- GALÁN PARRA, Isabel, Las ordenanzas locales en la Corona de Castilla como fuente histórica y tema de investigación (siglos XIII al XVIII), *Anales de la Universidad de Alicante. Historia Medieval*, 1 (1982), pp. 221-245.
- GARCÍA Y FERNÁNDEZ CASTAÑÓN, César, Ordenanzas municipales y de pueblos, *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 4-13 (1921), pp. 5-19; 4-14 (1921), pp. 243-276; 4-15 (1921), pp. 356-381; 4-16 (1921), pp. 566-583.
- GIBERT Y SÁNCHEZ DE LA VEGA, Rafael, *El derecho municipal de León y Castilla*, Madrid: Instituto de Estudios Jurídicos, 1961.
- GONZÁLEZ ALONSO, Benjamín, El régimen municipal y sus reformas en el siglo XVIII, *Revista de Estudios de Vida Local*, 190 (1976), pp. 240-276.
- El régimen municipal y sus reformas en el siglo XVIII. En Benjamín GONZÁLEZ ALONSO (dir.), *Sobre el Estado y la administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen*, Madrid: Siglo XXI, 1981, pp. 203-234.

GONZÁLEZ-POSADA Y BIESCA, Adolfo, *Evolución legislativa del régimen local en España (1812-1909)*, Madrid: Tello, 1910 [reeditado Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1982].

-La reforma local y la Constitución de 1812, *Revista Jurídica de Cataluña*, 15 (1909), pp. 481-488 y 529-544.

-Ordenanzas Municipales. En *Enciclopedia Jurídica Española*, Barcelona: Seix, tomo XXIV (s/d).

HIJANO PÉREZ, Ángeles, *Las ordenanzas municipales como órgano de gobierno local*, Madrid: Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), 2001.

-*El pequeño poder. El gobierno municipal de la Corona de Castilla. S. XV al XIX*, Madrid: Fundamentos, 1992.

JIMENO ARANGUREN, Roldán, El Municipio de Vasconia en la Edad Media, *Iura Vasconiae*, 2 (2005), pp. 45-83.

JIMENO ARANGUREN, Roldán y Mikel LIZARRAGA RADA, *Fueros del Reyno de Navarra desde su creación hasta su feliz unión con el de Castilla, y recopilación de las leyes promulgadas desde dicha unión hasta el año de 1685, de Antonio Chavier*, Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2020.

LADERO QUESADA, Miguel Ángel, Las ordenanzas locales. Siglos XIII-XVIII, *La España Medieval*, 21 (1998), pp. 293-339.

LADERO QUESADA, Miguel Ángel y M<sup>a</sup> Isabel GALÁN PARRA, Las ordenanzas locales en la Corona de Castilla como fuente histórica y tema de investigación (siglos XIII-XVIII), *Anales de la Universidad de Alicante-Historia Medieval*, 1 (1982), pp. 221-243 y *Revista de Estudios de la Vida Local*, 217 (1983), pp. 85-108.

MADARIAGA ORBEA, Juan José, Municipio y vida municipal vasca de los siglos XVI al XVIII, *Hispania. Revista Española de Historia*, 39-143 (1979), pp. 505-558.

MARTÍN-RETORTILLO, Cirilo, Las ordenanzas municipales como fuente del Derecho civil, *Revista de Derecho Privado*, 26 (1942), pp. 778-782.

-Contenido jurídico-social de las ordenanzas municipales de fines del pasado siglo. Importancia de las mismas en los municipios rurales, *Revista de Estudios Agro Sociales*, 12 (1955), pp. 55-78.

MARTÍNEZ ALCUBILLA, Marcelo, Ordenanzas municipales. En *Diccionario de la Administración Española*, 4<sup>a</sup> edic., tomo VII, Madrid, 1887.

MARTÍNEZ ESTERUELAS, Cruz, La vida local en el constitucionalismo español, *Principios Políticos de la Vida Local*, IX, Madrid: IEP, 1969.

MERCHÁN FERNÁNDEZ, Alfonso Carlos, *Gobierno Municipal y administración local en la España del Antiguo Régimen*, Madrid: Tecnos, 1988.

-*Los ayuntamientos constitucionales en España (1876-1924)*, Madrid: Ciencias de la Dirección, 1996.

MONREAL ZÍA, Gregorio y Roldán JIMENO ARANGUREN, *Textos histórico-jurídicos navarros*. I. *Historia antigua y medieval*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2008. II. *Historia moderna*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2011.

ORDUÑA REBOLLO, Enrique, *Historia del municipalismo español*, Madrid: Iustel, 2005.

ORDUÑA REBOLLO, Enrique y Luis COSCULLUELA MONTANER, *Historia de la legislación de régimen local (siglos XVIII-XX)*, Madrid: Iustel-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2008.

ORTIZ DE ZÁRATE, Ramón, *Compendio foral de la Provincia de Álava*, Bilbao: Juan E. Delmas, 1858.

PORRAS ARBOLEDAS, Pedro Andrés, Las ordenanzas municipales. Algunas propuestas para su estudio y un ejemplo, *Espacio, Tiempo y Forma*, Serie III, Hª Medieval, 7 (1994), pp. 49-64.

-La práctica de la policía en Castilla a través de los fueros, ordenanzas y bandos de buen gobierno durante los siglos XIII al XVI. En «*Faire bans, edicts et statutz*»: *Légiférer dans la ville médiévale. Sources, objets et acteurs de l'activité législative communale en Occident, ca. 1200-1500. Actes du Colloque International tenu à Bruxelles des 17-20 novembre 1999*, Bruxelles: Presses de l'Université Saint-Louis, 2001, pp. 577-586.

-Las ordenanzas municipales: sus orígenes, contenidos y posibilidades de investigación, *Vasconia. Cuadernos de Historia-Geografía*, 36 (2009), pp. 19-35.

RODRÍGUEZ MORO, Nemesio, Ordenanzas municipales y bandos de policía y buen gobierno. En *Estudios en homenaje a Jordana de Pozas*, III-II, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1962.

SANTAYANA BUSTILLO, Lorenzo, *Gobierno político de los pueblos de España y el corregidor, alcalde y juez de ellos*, Zaragoza: 1742; Madrid, 1769; y Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1979 (Cap. IV: «De las Ordenanzas de los pueblos y facultad que tienen de hacer sus ayuntamientos, privilegios de que gozan éstos, sus regidores y demás obligaciones de su oficio»).

SORIA SESÉ, Lourdes, *Derecho municipal guipuzcoano (Categorías normativas y comportamientos sociales)*, Oñati: HAEE-IVAP, 1992.

-Entre Derecho tradicional y Derecho recibido: las repúblicas municipales de  
Basconia durante la Edad Moderna, *Iura Vasconiae*, 2 (2005), pp. 85-112.

VIÑES MILLET, Cristina, *El municipio de España, su evolución histórica*, Gra-  
nada: Centro Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, 1994.

VV.AA. *IX Jornadas de Historia Local: de los fueros a las ordenanzas muni-  
cipales en Euskal Herria*, Eusko Ikaskuntza-Sociedad de Estudios Vascos, San  
Sebastián: 2009.