

Reforma de las Ordenanzas Municipales, 1820-1821

IDOYA DORNALETECHE GARCIA

REFORMA DE LAS ORDENANZAS MUNICIPALES, 1820-21

Las Ordenanzas Municipales son la promulgación de normas jurídicas de aplicación local, es decir, el establecimiento de un conjunto de preceptos para regir la vida municipal en todos sus ámbitos. Eran elaboradas por los Ayuntamientos en cumplimiento de una ley de Cortes o Real Orden. Requisito necesario para que entraran en funcionamiento era que fueran aprobadas por el organismo superior competente: el Consejo Real con anterioridad al sistema liberal y después, la Diputación Provincial, ya que los Consejos fueron extinguidos durante los períodos de régimen constitucional.

En los fondos de la sección de Fueros y Privilegios del AGN¹ se conservan las Ordenanzas Municipales de los años 1820 y 21, de 60 entidades de población: 4 valles, 3 ciudades, 36 villas y 17 lugares. En orden a facilitar su estudio las hemos clasificado por comarcas geográficas. En la comarca de la Montaña se incluyen 16 poblaciones: dos que corresponden a los Valles Pirenaicos (aspurz y Uztárroz); tres de las Cuencas Prepirenaicas (villava, Valle de Gulina y lugar de Gulina) y once de la Navarra Húmeda del NO (Arbizu, Zubieta, Lacunza, Valle de Anué, Valle de Odieta, Goizueta, Yanci, Ituren, Aranaz, Arruazu y Santesteban). Dentro de la comarca denominada Zona Media establecieron las ordenanzas un total de 30 entidades: seis en la Navarra Media Oriental (Uterga, Javier, Lerga, Sangüesa, Gallipienzo y Eslava) y el resto, de la Zona Media Occidental (Bargota, Desojo, Arróniz, Legaria, Lezáun, Abaigar, Grocin, Valle de Guesalaz, Mañeru, Mués, Los Arcos, Bearin, Ancín, Etayo, Villamayor, Ubago, Oteiza, Murieta, Estella, Mendilibarri, Oco, Mirafuentes, Názar y Zubielqui). Los demás núcleos de población pertenecen a la Ribera: cinco de ellos están situados en la Ribera occidental (San Adrián, Lodosa, Sesma, Funes y Falces) y ocho en la Ribera Oriental o tudelana (Tudela, Cintruénigo, Murchante, Villafranca, Cabanillas, Fontellas, Cortes y Ribaforada). Muestra bastante completa de la diversidad de Navarra.

La riqueza de temas que ofrece el contenido de las ordenanzas es muy amplia. De ahí que sean una fuente que abre un gran abanico de posibilidades al historiador. Un estudio minucioso y un análisis comparativo nos permite conocer todos los aspectos referentes al gobierno político y económico de ámbito local. Algunos de los temas se repiten a lo largo de casi todos los cotos o paramentos y responden a una legislación concreta, por ejemplo, los que tratan de salubridad, conservación de montes, protección de la propiedad particular...; sin embargo, hay que tener en

1. AGN, Fueros y Privilegios, Leg. 7, Crps. 3-27, y Leg. 8, Crps. 1-35.

cuenta que cada ordenanza sólo tiene aplicación en el lugar donde se dicta, de ahí que podamos llegar a saber, de una manera minuciosa, cómo se organizaba cada pueblo o ciudad con sus experiencias y dentro de unas circunstancias peculiares. Nos dan cuenta de los bienes de propios, rentas y deudas; organización de la agricultura, propiedad comunal, aprovechamiento de pastos y montes; de la organización del concejo; de la justicia local; del comercio y abastos con sus ferias y mercados, los pesos y medidas legales; de la religiosidad y devoción a los Santos patronos; de fiestas populares; orden público, limpieza, salubridad...

En un esquema sucinto, susceptible de variaciones, hemos encuadrado los contenidos de estas disposiciones en los siguientes grupos temáticos: organización económica (agricultura, ganadería, recursos naturales, comercio, administración de rentas); organización social (policía urbana, religiosidad, educación...) y organización administrativa (funcionamiento del concejo, composición del Regimiento, Justicia...).

Puesto que el estudio más detallado de todas estas materias es objeto de un trabajo de investigación más amplio en proceso de elaboración, en esta comunicación sólo pretendemos explicar cuál fue el proceso legal que concluyó en la reforma y elaboración de las ordenanzas de 1821. Intentaremos exponer el contenido de la legislación y establecer sus posibles conexiones y la influencia que ejercen sobre la temática anteriormente citada.

Pero antes de pasar a ese asunto, haremos una breve referencia al contexto político en que se desarrollan. La mayor parte de los paramentos se remiten a la Diputación Provincial entre los meses de febrero y abril de 1821, dentro del período que ha venido en denominarse Trienio Liberal, tras el triunfo del pronunciamiento de Quiroga y Riego en enero de 1820. La insurrección supone la vuelta al régimen político constitucional de 1812, una vez aceptada la Constitución por Fernando VII en marzo de aquel año. En Navarra, como en el resto de las provincias españolas, se publicó de nuevo la Constitución. Pero esto no significa una aceptación sumisa al sistema: una buena parte de los navarros se levantan contra el gobierno liberal. Para Rodríguez Garraza², en el alzamiento de Navarra de 1821-23, hay que subrayar su carácter foralista. La estructura foral que se defiende está ligada a las creencias religiosas y a la tradición política. Frente a esta tesis tradicional de que la revolución liberal fue un hecho ajeno al Reino, se sitúa la tesis de María Cruz Mina, para quien la Diputación dio su consentimiento al nuevo régimen porque la clase dominante navarra, la nobleza terrateniente, estaba interesada en las transformaciones que el liberalismo implicaba³. Por otra parte Ramón del Río hace algunas matizaciones a este planteamiento. De su análisis del Trienio Liberal saca cuatro consecuencias. Primeramente que la sociedad navarra se dividió ante la revolución; en segundo lugar que la división también se produjo entre los absolutistas; la tercera consecuencia es que los enfrentamientos liberales contra absolutistas y absolutistas moderados contra ultras tuvieron más trascendencia que el problema foral. Los Fueros aparecen más como justificación del poder de las clases dominantes navarras frente a otros navarros o como defensa de unos intereses económicos concretos que como defensa de los navarros frente al centralismo de la Corona. Y por último, que la trayectoria de los enfrentamientos entre moderados y ultras fue diferente a la seguida en el resto de la monarquía⁴.

2. RODRÍGUEZ GARRAZAR., *Navarra de Reino a Provincia (1828-1841)*, Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona, 1968, pp. 53-58.

3. MINA, M.ª C., *Fueros y Revolución liberal en Navarra*, Alianza Universidad, Madrid, 1981, pág. 81.

4. DEL RÍO ALDAZ, R., *Las últimas Cortes del Reino de Navarra (1828-1829)*, Haramburu Editor S.A., San Sebastián, 1985, pp. 162-165.

El 14 de abril de 1820 hubo un movimiento público en Pamplona de carácter realista. En 1821 se produjeron también tumultos en Tudela, Tafalla y Corella, unas veces por las retretas militares y otras por hacer predicar la Constitución en las Iglesias.

En marzo de 1820, las autoridades navarras fueron obligadas, según la historiografía tradicional, a jurar la Constitución y a publicarla de nuevo⁵. Igualmente, por una Circular de la Junta interina de Gobierno, se mandaba a todos los pueblos que publicaran y juraran la Constitución de la Monarquía española⁶. La Diputación del Reino fue obligada a cesar el 17 de marzo por la Junta interina. El 29 de mayo se instalaba la Diputación Provincial, que juraba guardar la Constitución, observar las leyes, fidelidad al Rey y cumplir sus obligaciones. También entraron en vigor y observancia, por Real Orden, todos los decretos de las Cortes ordinarias y extraordinarias⁷.

En los preámbulos a la exposición de las capítulos o artículos de las ordenanzas, éstos nos dan noticia de las leyes o decretos en cumplimiento de los cuales han sido elaboradas: la Constitución de la Monarquía española promulgada en Cádiz en 1812⁸ y el Decreto de las Cortes generales y extraordinarias con fecha de 23 de junio de 1813⁹; la ley 110 de las Cortes generales del Reino de los años 1817-18¹⁰ y una Circular de la Diputación fechada en Pamplona a 26 de febrero de 1820¹¹. El principal problema que se nos ha presentado es delimitar si existe alguna conexión real entre ellos, puesto que la Constitución es liberal y las Cortes de 1817 se reúnen en un período realista. Esto nos lleva a plantearnos otra cuestión: establecer hasta qué punto la organización económica y política de la vida local era una preocupación liberal en exclusiva o una preocupación de todo tipo de gobierno, o encuadrar las influencias del liberalismo o de las Cortes de 1817 y 18, sobre diferentes contenidos temáticos de las capítulos.

En primer lugar vamos a exponer el contenido de las leyes, siguiendo un criterio cronológico.

Las ordenanzas nos remiten, concretamente, a la cláusula octava del artículo 321 de la Constitución. Este artículo se incluye en el Capítulo I del Título VI, que trata sobre el gobierno interior de las Provincias y de los Pueblos. El artículo se refiere a las competencias de los Ayuntamientos, en la restricción 8 ordena que estará a su cargo formar las ordenanzas municipales del pueblo, presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la Diputación Provincial, que las acompañará con su informe. Esta es la cláusula que influye directamente sobre el hecho de la formación de las ordenanzas, sin embargo, el artículo en su conjunto incide sobre una parte del contenido de las capítulos que las constituyen. Por la constitución se establece que los Ayuntamientos de los pueblos se encargarán de la policía, salubridad y comodidad de la población; de la seguridad de las personas y bienes de los vecinos; de la administración e inversión de los bienes de propios y nombramiento de un deposita-

5. AGN, Legislación General y Contrafueros, Leg. 24, Crp. 9, Acta de la publicación en Pamplona de la Constitución de Cádiz, año de 1820.

6. AGN, Legislación General y Contrafueros, Leg. 24, Crp. 11, Circular de la Junta Interina de Gobierno de Navarra para la publicación y juramento de la Constitución en todos los pueblos, 1820.

7. AGN, Legislación General y Contrafueros, Leg. 24, Crp. 29, Real Orden mandando restablecer en toda su observancia y vigor los decretos de las Cortes extraordinarias y ordinarias, 1820.

8. AGN, Legislación General y Contrafueros, Leg. 22, Crp. 22, Constitución de la Monarquía española promulgada en Cádiz, 1812.

9. *Colección de los decretos y órdenes que han expedido las Cortes generales y extraordinarias*, Vol. IV, Imprenta Nacional, Madrid, 1820, Decreto CCLXIX, pp. 105-126.

10. AGN, Legislación General y Contrafueros, Leg. 23, Crp. 52, Leyes originales concedidas en las Cortes de 1817-18.

11. AGN, Fueros y Privilegios, Leg. 7, Crp. 2, Circular de la Diputación del Reino, 1820.

rio; de la recaudación de las contribuciones y remisión a la tesorería; cuidar de los establecimientos de educación y beneficencia; de cuidar de la construcción y reparación de caminos, calzadas, puentes, montes, plantíos y toda clase de obras públicas; de la formación de ordenanzas y de promover la agricultura, industria y comercio de los pueblos. Prácticamente todas las materias citadas son tratadas a lo largo de los pueblos estudiados: especialmente hacen hincapié en la policía, salubridad, en la reparación de obras públicas y promoción de la agricultura.

El Decreto CCLXIX de 23 de junio de 1813 es una instrucción para el gobierno económico-político de las provincias. Se compone de tres capítulos: el I sobre las obligaciones de los Ayuntamientos con 25 arts.; el II de las obligaciones y cargos de las Diputaciones Provinciales tiene 18 arts. y el III, de los Jefes Políticos con 35 artículos.

Para el tema que estamos tratando interesa, pues, el capítulo I. Viene a ser una ampliación y especificación de lo determinado en el art. 321 de la Constitución. Reglamentadas las competencias generales de los Ayuntamientos, en 1812, el Decreto especifica los campos concretos de acción y propone las medidas o providencias necesarias para poner en práctica sus obligaciones, al mismo tiempo que marca la dependencia respecto de las Diputaciones Provinciales y Jefes Políticos como poder subalterno de los mismos.

La tercera reglamentación, cronológicamente y no por orden de aparición a la que nos remiten las fuentes, es la ley 110 de las Cortes Generales del Reino de los años 1817-18, que establece el método para el gobierno y custodia de los campos. En este punto nos encontramos la primera novedad. En la Constitución y el Decreto se dispone el fomento de la agricultura como una de las funciones de los poderes locales, sin embargo, hay mayor interés en toda una serie de aspectos que hemos encuadrado bajo el título de policía urbana. La ley 110, dividida en 12 capítulos, se refiere exclusivamente al gobierno de los campos. Con el fin de extirpar los daños, que a menudo, sufren los dueños de heredades en sus propiedades proponen esta ley, a través de la cual pretenden el fomento de la agricultura y conservación del derecho de propiedad.

No podemos engañarnos pensando que esta preocupación es exclusiva del período absolutista. Una Real Orden de 10 de abril de 1820, manda llevar a efecto el Decreto de Cortes de 8 de junio de 1813 que trata de proteger el derecho de propiedad, y proporcionar las ventajas que resultan de su libre ejercicio para lograr el fomento de la agricultura y ganadería¹².

Pero volvamos a la ley de 1817-18. Ordena que en todos los pueblos se formen ordenanzas para el gobierno de los campos y, donde se hallen establecidas, se rectifiquen en lo que crean conveniente. Deberán ejecutarse por tres o cuatro propietarios nombrados por el Ayuntamiento y, con su aprobación o censura, las presentarán en el Real Consejo en el término de cuatro meses después de la publicación de la ley. En las ordenanzas se establecerán las penas y prohibiciones que convengan a la seguridad de los campos y detallarán el sistema de juicios referentes a estos delitos. La custodia de los campos se fiará a Guardas asalariados, eliminando la costumbre de hacerlo por turno entre los vecinos o por los recién casados. Los Guardas serán responsables de los daños y su salario se repartirá entre los que cultivan y administran de su cuenta las heredades. Se prohíbe entrar a personas o ganados en heredades ajenas cerradas ni en las abiertas que tengan fruto, salvo excepciones que deberán ser precisadas en las ordenanzas. A los propietarios, colonos o cultivadores se les permitirá el cultivo en cualquier tiempo del año, y quedan abolidas las prohibiciones de

12. AGN, Legislación General y Contrafueros, Leg. 24, Crp. 22, Real Orden mandando llevar a efecto el decreto de Cortes de 8 de junio de 1813.

cerrar heredades de propiedad particular. Asimismo establecen que si alguna heredad tuviese servidumbre de camino o cañada, y el dueño quisiera cerrarla, prestando aquella servidumbre por un extremo, no se le podrá impedir, siempre que no cause perjuicio considerable al público o particulares interesados.

Por último nos queda por analizar la Circular de la Diputación del Reino fechada en Pamplona a 26 de febrero de 1820. La circular se limita a recordar la ley de 1818 y exige su cumplimiento indispensable, puesto que han transcurrido más de diez y siete meses desde la publicación de aquella ley, aprobada por decreto en agosto de 1818, y la mayoría de los pueblos no han presentado sus cotos y ordenanzas en el Consejo. Se pone como límite de presentación el mes de marzo. El plazo fijado tampoco es cumplido en esta ocasión. En los documentos estudiados consta que recibieron la orden de Diputación en el mes de diciembre de 1820. Durante los meses transcurridos entre febrero y diciembre no se sabe nada acerca de esta Circular o de los paramentos. Sólo tres poblaciones remiten sus ordenanzas al Consejo en 1820: Bargota, que acababa de convertirse en villa, las presenta el 20 de febrero de 1820, es decir antes de dictarse la Circular; unas adiciones a las de Cintruénigo de 14 de septiembre de 1820 y las de Tudela de diciembre del mismo año, con un pliego de adiciones fechado a 17 de febrero de 1821. Aunque en febrero de 1820, ya se había impuesto de nuevo el sistema liberal, se sigue hablando todavía de Consejo Real y Diputación del Reino. Hay que tener en cuenta que hasta marzo no acepta Fernando VII la Constitución y no se les obliga a jurar hasta entonces. En los cotos consultados, la primera vez que se nombra a la Diputación Provincial o hablan del extinguido Consejo es en septiembre en las adiciones de Cintruénigo.

Resulta paradójico que en 1820-21, en pleno trienio liberal, se ordenara el cumplimiento de una ley emanada de las Cortes del Sexenio absolutista, en un momento en que se restablecen todos los decretos y leyes de la Constitución de Cádiz, y que, al menos teóricamente, supone una continuidad con aquel primer estado liberal, saltando por encima de todo lo que pudo suponer el Sexenio. Sin embargo, la contradicción no es tan grande. El modo de organización y gobierno de los campos y la ganadería que establece la ley de las Cortes de 1817 y el Decreto de 8 de junio de 1813, no muestra excesivas diferencias, aunque la aplicación directa de estas leyes en cada pueblo puede ofrecer variantes que estén en relación con sus propias características y necesidades.

En la ley 110 se dice: «el buen gobierno y custodia de los campos es un asunto de mucha gravedad, e importancia, por lo que inmediatamente interesa al fomento de la agricultura, y conservación del derecho de propiedad, (...) hemos hallado varios inconvenientes, que creemos preciso remover, para conseguir la extirpación, (...) de los daños que frecuentemente experimentan los dueños en sus propiedades (...)». Más adelante, el capítulo 10 observa que «a ningún propietario, colono o cultivador se le prohibirá su cultivo en cualquier tiempo del año» y por el 11 quedan abolidas las prohibiciones de cerrar las heredades de propiedad particular¹³.

En el Decreto CCLIX de 8 de junio de 1813 que propone varias medidas para el fomento de la agricultura y ganadería¹⁴, podemos leer: «queriendo proteger el derecho de propiedad, y que con la reparación de los agravios que ha sufrido logren al mismo tiempo mayor fomento de la agricultura y ganadería por medio de una justa libertad (...) decretan (...)». En el art. I se manda que los dueños o poseedores de dehesas, heredades y tierras podrán cercarlas sin perjuicio de las cañadas, abrevaderos, caminos y travesías; disfrutarlas o arrendarlas y destinarlas al uso que más les acomode.

13. AGN, Legislación General y Contrafueros, Leg. 23, Crp. 52.

14. Op. cit., Decreto CCLIX, pp. 80-82.

La preocupación por el fomento de la agricultura y por la protección de la propiedad particular, está en conexión con los ideales económicos de la Ilustración. En este sentido la legislación del s. XIX desarrolla la línea trazada por los ilustrados del s. XVIII. Los objetivos eran extinguir los derechos señoriales y desamortizar las tierras para convertirlas en propiedad particular. Jovellanos quería que los baldíos, tierras comunales, vinculaciones y herencias fueran vendidos al mejor postor. Era partidario de la creación de la propiedad privada por medio de la aplicación de la oferta y la demanda¹⁵. Medidas en conexión con sus ideas recibieron un impulso importante desde la insurrección de 1808 y están reflejadas en los decretos de enero y junio de 1813, sobre reducir los baldíos y terrenos comunes a dominio particular y sobre parcelación de las tierras de propiedad municipal.

Las ordenanzas referentes a policía urbana, donde englobamos temas como urbanismo, limpieza, salubridad, emplazamiento de actividades malsanas, orden público... y las que regulan la organización administrativa, composición y funcionamiento del Ayuntamiento..., si no son exclusivas del constitucionalismo, sí es en esta época en la que hay una preocupación legal y real importante por solventar estos problemas. Hemos intentado localizar normativas de este tipo en otras ordenanzas anteriores y, aunque el análisis ha sido limitado y poco exhaustivo, no hemos encontrado referencias a ellos. Así en las Ordenanzas de Obanos de 1538 no se estipula ninguna normativa sobre policía urbana, la mayoría de las capítulas son ordenanzas de campo y algunas establecen la obligatoriedad de acudir a la Iglesia en los días festivos y a la procesiones¹⁶. Igualmente ocurre en los cotos del Valle del Roncal de 1534¹⁷, en las de Aguilar de 1565¹⁸ o en las Ordenanzas de Desojo de 1749¹⁹.

BND

15. JOSEPH HARRISON, *Historia económica de la España Contemporánea*, Vicens, 1980, pág. 19.

16. Cit. IDOATE, F., *Rincones de la Historia de Navarra*, III, Institución Príncipe de Viana, Pamplona, 1979, pp. 397-399.

17. Cit. IDOATE, F., *Comunidad del Valle del Roncal*, Institución Príncipe de Viana, Pamplona, 1977, pp. 247-250.

18. AGN, PSC, Leg. 177, Crp. 2, Ordenanzas Municipales de Aguilar, 1565.

19. Archivo Parroquial de Sansol, Ordenanzas de Desojo, 1749.