

Las Ordenanzas municipales y la formación del Estado Moderno

José Manuel de BERNARDO ARES
(Universidad de Córdoba)

I. OBJETIVOS Y FUENTES

En estos momentos me ocupa el estudio de la formación y subsiguiente consolidación del Estado Moderno a nivel municipal. Me interesa en este amplio trabajo clarificar una doble relación: la del micro-estado local con la comunidad sobre la que proyecta su acción política y la de aquél con el macro-estado absoluto y centralizador al que se apunta desde los mismos albores de la Modernidad¹; y un problema clave cual es la composición social de los dirigentes del municipio con el fin de poder explicar el alcance de la política local al conocer los intereses socioeconómicos de los grupos que representan².

Las fuentes a consultar son numerosas y de índole diversa para poder hallar respuestas históricamente satisfactorias a los complejos interrogantes que se me plantean. Pero una de las que me aclarará

¹ Los elementos fundamentales de todo análisis, que pretenda ser riguroso, sobre el Estado Moderno nos los explica magistralmente Charles TILLY, *Reflections on the history of European Statemaking*, «The formation of National States in Western Europe», Princeton, 1975, págs. 3-83. Vid. también W. NAEF, *La idea del Estado en la Edad Moderna*, Madrid, 1973.

² El conocimiento de la composición social de las clases dirigentes preocupa enormemente a la sociología contemporánea, ejemplo de ello es el libro de C. WRIGHT MILLS, *La élite del poder*, México, 1978, págs. 36-50 y 253-77. Tres historiadores franceses nos indican el camino a seguir: Janine FAYARD, *Les membres du Conseil de Castille a l'Epoque Moderne (1621-1746)*, Ginebra, 1979; Jean Marc PELORSON, *Les letrados. Juristes castillans sous Philippe III. Recherches sur leur place dans la société, la culture et l'Etat*, Poitiers, 1980; Jean-François SOLNON, *215 Bourgeois gentilshommes au XVIIIe siècle. Les secrétaires du roi a Besançon*, París, 1980. Y la historiografía anglosajona no le va a la zaga a la francesa como se nos muestra en los trabajos de Robert R. HARDING, *Anatomy of a Power Elite. The provincial governors of early modern France*, Yale, 1978; y James B. WOOD, *The nobility of the «Election» of Bayeux, 1463-1666. Continuity though change*, Princeton, 1980.

muchas cuestiones, o cuando menos me brindará el entramado jurídico-institucional, en el marco del cual se desarrolla la vida local, son las *Ordenanzas municipales*, que intentaron regular los más nimios detalles político-administrativos, socioeconómicos y religioso-culturales del diario vivir de la sociedad cordobesa. Digo «intentaron regular», porque el ámbito propio de las normas jurídicas es el del «deber ser», precisamente aquél que se ofrece y se impone a una comunidad por parte del poder público con el objeto de propiciar un modo de convivencia y favorecer su desarrollo en todos o en determinados aspectos de acuerdo con un específico sistema de valores. Ahora bien, las fuerzas fácticas de la sociedad —cualquiera que sea su posición política y social— no siempre aceptan aquel modo de convivencia ni comparten unos mismos valores, aunque se les obligue coactivamente a ello. Y tanto esta no aceptación de las disposiciones jurídicas como su cumplimiento por el cuerpo social constituyen el nivel del «ser», el nivel de lo que realmente sucedió. *Hic et nunc* intento esclarecer la significación de la normativa local (el «deber ser»), proceda de donde proceda pero con aplicación en la comunidad cordobesa, para en su día acometer aquella otra parte complementaria del análisis histórico en la que se estudie la incidencia real del *poder municipal* sobre la *sociedad* y viceversa cumpliendo, modificando o transformando un concreto ordenamiento jurídico (el «ser») ³.

II. METODOLOGÍA

Las fases de las que constará nuestra investigación sobre las *Ordenanzas municipales* son cuatro: La primera consiste en la transcripción y puesta a punto de un ingente material que se haya reunido en seis gruesos volúmenes en el Archivo Municipal de Córdoba. Los cinco primeros fueron recopilados en 1716 y 1717 por el oficial mayor de la ciudad, don Antonio Junquito de Guevara, siendo escribanos mayores del cabildo don Manuel Fernández de Cañete y don Pedro Muñoz Toboso. Del sexto se ignora su fecha. Esta es la materia prima de la que partimos, pero ya sé por la propia documentación que hubo otros dos libros más, al menos, que no pude localizar todavía. El contenido y la forma de los documentos de estos libros es extremadamente heterogénea y confusa: No hay ni el menor atisbo de orden temático ni cronológico, se mezclan pragmáticas reales, con acuerdos de cabildos, se alternan textos originales con traslados o testimonios,

³ Esta línea de investigación, que pretende aprehender lo que «sucedió» a través de las *Actas Capitulares* del concejo, la están desarrollando un equipo de estudiosos, entre los cuales merecen destacarse por lo avanzado de sus trabajos M.^a Carmen Belmonte, M.^a Isabel García Cano, Manuel Cuesta y Lázaro Pozas. A este coloquio presentan una comunicación en la que exponen la metodología de su investigación.

etcétera. En fin, un verdadero *mare-magnum* al que hay que aplicar con paciencia y rigor el escoplo de la lógica para conseguir un material coherente e inteligible sobre el cual montar las siguientes fases⁴. En la segunda se analizará minuciosamente el contenido de cada disposición o conjunto de disposiciones con el fin de integrar todos y cada uno de sus datos —tercera fase— en un sistema de polivalentes relaciones que nos patentice tanto la dimensión evolutiva del ordenamiento jurídico cordobés como la comparativa con otros ordenamientos locales en el supuesto de que se disponga de las monografías pertinentes. Y hecha esta síntesis de toda la normativa con aplicación local lograda a través de meticolosos trabajos cualitativos y cuantitativos, sincrónicos y diacrónicos, se pasará a la última fase de carácter eminentemente interpretativo —nivel de la teoría histórica— en el que se dará una explicación válida, rigurosamente contrastada, del cañamazo jurídico-institucional del municipio de Córdoba en su proyección social y en sus relaciones con el poder real, desvelando, de esta manera, las dos importantes cuestiones del sentido y alcance de la política local y el grado y naturaleza de la autonomía política municipal respectivamente en el contexto de la estructura y dinámica del Estado Moderno⁵.

⁴ Archivo Municipal de Córdoba (en adelante AMCO), *Ordenanzas municipales*, sección XIII, serie 10, núm. 38 (Libro primero de Reales provisiones), núm. 39 (Libro primero de Ordenanzas), núm. 40 (Libro segundo de Ordenanzas), núm. 41 (Libro tercero de Ordenanzas) y núm. 42 (Libro cuarto de Ordenanzas). Y el denominado por mi libro sexto, el de «Tablas negras» según la documentación, en *id.*, *Jurados*, sección XIX, serie IV.

⁵ Me eximo de relacionar aquí los numerosísimos trabajos sobre ordenanzas, pero debo de decir que la mayoría de ellos consisten en la transcripción de las ordenanzas que introducen con unos estudios breves. Siendo meritoria esta labor, porque sin bases documentales firmes nada se puede hacer ulteriormente, opino que estos trabajos están muy lejos de lo que es la investigación histórica. Esta exige no sólo la puesta a punto de las fuentes —fase primera de nuestras investigaciones—, sino, y sobre todo, un concienzudo trabajo de sistematización —segunda fase— y de interpretación —tercera fase—. Un trabajo modélico de lo que debe ser el tratamiento de las ordenanzas en sí mismas —aspecto jurídico-institucional— y en relación con el contexto histórico general, es el de Antonio Miguel BERNAL, Antonio COLLANTES DE TERÁN y Antonio GARCÍA-BAQUERO, *Sevilla: de los gremios a la industrialización*, «Estudios de Historia social», 5-6 (Madrid, 1978), págs. 7-307. Por mi parte, si bien es verdad que las fuentes son de carácter jurídico, no por eso me desentenderé de aquellas otras que me permitan ubicar en su contexto los resultados de la investigación captando las interconexiones que se dan entre los distintos hechos de una misma realidad, de acuerdo con un sistema relacional que epistemológicamente definieron Amor Ruibal hace tiempo y Xavier Zubiri en nuestros días. Si tuviera que elegir entre los métodos que proponen M. B. Coulon de Labrousse y J. Lafon, obviamente me alinee con este último no ya por mi formación de «historiador general», sino por las exigencias de una concepción histórica integradora de los distintos sectores especializados en una única realidad humana, que parcelamos por imperativos gnoseológicos en compartimentos autónomos, *vid.* José M.^a GARCÍA MARÍN, *Actitud metodológica e Historia de las Instituciones en Francia: Una valoración de conjunto*, «HID», 4 (1977), págs. 49-107, principalmente págs. 99-107.

Estudiaré, por consiguiente, partiendo del Derecho municipal, la articulación del poder público local en el contexto del poder del nuevo Estado con el objeto de conocer los canales jurídicos, a través de los cuales se encauzarán las decisiones políticas de los auténticos centros de poder. ¿Dónde se sitúan éstos en la escala jerárquica? ¿Quiénes son los que toman las decisiones? ¿Qué decisiones se toman? ¿Y por qué? Son algunas de las preguntas cuyas respuestas desbordan la amplitud informativa de las fuentes jurídicas, pero sólo el profundo conocimiento de éstas nos desbroza y señala el camino para encontrar, con la utilización de otras fuentes, las respuestas pertinentes a estos interrogantes fundamentales en orden a la comprensión de ese binomio ineludible de la Sociedad y el Estado en sus recíprocas y casi siempre conflictivas relaciones sea cual fuese la composición y estratificación de aquélla y la organización de éste en un momento histórico determinado⁶.

III. CUESTIONES BÁSICAS Y TERMINOLOGÍA

Este es el esbozo, a grandes rasgos, de la ambiciosa investigación que nos ocupa, pero ahora en esta comunicación, conocida ya la fuente, la metodología y los objetivos, voy a exponer algunos de los problemas básicos que subyacen como telón de fondo de todo el trabajo y cuya clarificación es necesaria por cuanto su desconocimiento implicaría ignorar la médula del ordenamiento jurídico local que queremos analizar y en torno a la cual van tomando cuerpo múltiples, diversas y, a veces, confusas disposiciones. No se trata, pues, del contenido del derecho municipal en sí mismo, sino de unas cuestiones básicas sin las cuales no nos sería dable entender la significación y alcance de todas y cada una de las normas que lo conforman. Son estas cuestiones preliminares las siguientes: la creación del Derecho local, el contenido y naturaleza del ordenamiento, la confirmación real, el conocimiento de las disposiciones legales, la aplicación de las disposiciones y la modificación del Derecho municipal en el transcurso del tiempo⁷.

⁶ La nueva concepción y metodología de la «Historia política» la sintetiza admirablemente Jacques JULLIARD, *La politique*, «Faire de l'Histoire. II. Nouvelles approches», París, 1974, págs. 229-250.

⁷ Sobre Derecho municipal hay dos trabajos importantes que me permitirán centrar adecuadamente mis propias investigaciones. Me refiero a José Manuel PÉREZ-PRENDES, *El Derecho municipal del Reino de Granada. (Consideraciones para su investigación)*, «Revista de Historia del Derecho», II-I (1977-78), páginas 371-459; v Aquilino IGLESIA FERREIRÓS, *Derecho municipal, Derecho señorial, Derecho regio*, «HID», 4 (1977), págs. 115-197. La hipótesis de este último autor de no admitir la dicotomía Derecho territorial —Derecho local, al menos para la época medieval, me parece muy enjundiosa—. Por mi parte, sin em-

Hay un problema terminológico del que quiero dejar constancia, aunque no sea éste el momento para estudiarlo con la profundidad que obviamente requiere. ¿Qué entendemos por *Ordenanzas municipales*? Sobre esta cuestión me pronunciaré recogiendo por una parte la significación que nos brinda la propia documentación, y por otra, delimitando una concreta realidad legal detrás de cada vocablo utilizado según las exigencias de la más depurada crítica histórica. A los efectos del presente trabajo, diré que las ordenanzas con cláusulas regulando algunos aspectos del Derecho son una parte del estatuto municipal vigente que incluye además un sinfín de privilegios, provisiones reales de aplicación territorial o local, mandatos especiales, etc. Y es toda esta normativa legal, de la procedencia que sea, independiente de la forma en que se presente y regule todos o sólo algunos aspectos del Derecho, la que estará en la base de mis planteamientos subsiguientes, si bien las Ordenanzas constituyen el núcleo fundamental. So pena de ser reiterativo debo insistir en que el objeto de esta comunicación se limita exclusivamente a unas cuestiones introductorias pero previas a todo ulterior tratamiento temático y formal de este abigarrado material jurídico⁸.

IV. CREACIÓN DEL DERECHO MUNICIPAL

Una cuestión crucial es la de la elaboración de este Derecho local. ¿De qué centro o centros emana? ¿Quién o quiénes lo crean? La respuesta a esta pregunta, al poner de manifiesto la fuente de donde

bargo, utilizo la vieja terminología en esta comunicación para no adentrarme en una problemática conceptual que evidentemente no soslayaré en su momento oportuno.

⁸ Luis García de Valdeavellano distingue tres grandes tipos de normas en el derecho municipal: los bandos, las ordenanzas y los estatutos jurídicos (*Curso de Historia de las instituciones españolas*, Madrid, 1975, pág. 523). Jesús Lalinde Abadía insiste sobre lo mismo diferenciando los fueros de los privilegios y ambos de las ordenanzas municipales (*Iniciación histórica al Derecho español*, Barcelona, 1978, pág. 125). En este mismo sentido se había pronunciado hacía tiempo Francesch CARRERAS Y CANDI, *Ordinacions urbanes de bon govern a Catalunya (segles XIII a XVII)*, «Boletín de la Real Academia de Buenas Letras de Barcelona», XI (1924), págs. 292-93, discerniendo «les franqueses o cartes de poblacion» de «les usances, privilegis o llibertats», y unas y otras de los «Ordinaments, Ordinacions o Establiments», subdividiendo estas últimas en «Ordinacions gremials» y «Ordinacions municipals». Y las define el autor catalán como el «Conjunt de les disposicions locals encaminades a donar bona endreça a la vida ciutadana o burgesa, dictades per les sues autoritats locals, batlles, consellers, prohoms, o mostaçafs» (pág. 293). Y Antonio Pérez Martín y Johannes-Michael Scholz confirman que el Derecho territorial de la Edad Moderna sucede al Derecho local de la Edad Media y al amparo de la ley que aquél generaliza se desarrollan a partir del xv las ordenanzas de las distintas localidades, mientras que los viejos fueros municipales —todavía vigentes en

procede toda normativa de aplicación local, explicitará cuál es el lugar del que parten las decisiones políticas. Obviamente, la iniciativa legislativa no agota el amplio campo de acción de los centros de poder, pero es una parte sustancial de su actividad y, cuando menos, el marco legal en el que cualquiera de aquellas decisiones debe de inscribirse. Y conocido el genuino centro de poder, en donde se crea, se hace, se elabora el Derecho Local podemos adentrarnos con seguridad en el espinoso problema del absolutismo-centralización de la Corona *versus* autonomía política-descentralización del Municipio. Con la decantación de esta cuestión estelar, a la que llegaremos tras meticulosos análisis cuantitativos y cualitativos de toda la legislación municipal, conoceremos la verdadera operatividad del Estado Moderno a finales del xv y a lo largo del xvi al distribuir el grado de capacidad de decisión, en este caso de creación del Derecho, que le corresponde a las distintas partes que integran la estructura de la nueva organización política de la sociedad moderna⁹.

Algunos ejemplos me van a permitir pergeñar algunas conclusiones aunque sea de modo provisional, mientras tanto no esté terminada la investigación propuesta anteriormente. De todo el conjunto de normas, las *Ordenanzas municipales* —aquéllas que regulan todos o sólo ciertos aspectos de la vida político-administrativa o socio-económica— fueron elaboradas por el concejo o por el rey.. La simple constatación numérica de unas u otras ya nos va sugiriendo de qué parte se inclina el poder en general y el poder crear Derecho en particular. Según sea el concejo de la ciudad o el Consejo de Castilla en nombre del rey así podremos hablar de autonomía o de absolutismo respectivamente. Luego veremos que una contraposición tan simple no es correcta porque escamotea la realidad, pero nos es útil a los solos efectos expositivos de un planteamiento nítido.

la Modernidad— se anquilosan al perder la costumbre su primacía como fuente del Derecho (*Legislación y jurisprudencia en la España del Antiguo Régimen*, Valencia, 1978, pág. 11). Sobre la prelación de fuentes, *vid.* José Manuel PÉREZ PRENDES, *Curso de Historia del Derecho*, I, Madrid, 1978, págs. 389-93 y 470.

⁹ Para Francisco Tomás Valiente tres son los modos de creación del Derecho de las ciudades en el largo período que va del siglo XIII al XVIII: el de los señorios y municipios, el de creación regia y el de los juristas (*Historia del Derecho e Historia*, «Once ensayos sobre la Historia, Madrid, 1976, página 178). Por mi parte, me referiré a los dos primeros modos, destacando el progresivo predominio del Derecho estatal a medida que se consolida la institución monárquica. Joaquín Cerdá Ruiz-Funes indica que en el proceso formativo del Derecho local se dan «junto a disposiciones reales —fueros, privilegios, cartas—, otras normas que se deben a iniciativa del propio concejo (...); *Documentos de Alfonso XI a la ciudad de Murcia (Notas sobre la formación de un derecho local)*, «Anuario de Historia del Derecho Español» (en adelante «AHDE»), XLI (1971), págs. 837 y 846-47.

1. *Intervención indirecta y limitada del monarca*

Si bien las primeras ordenanzas conocidas fueron redactadas por el corregidor de Córdoba Garcí Sánchez de Alvarado: «...por causa non aver hordenanças abtentycas e aprovadas por el cabildo de esta dicha çibdad e por las exsecuciones de ellas que avía avido algunas discusiones entre los ofiçiales del dicho cabildo...», los caballeros veinticuatro reunidos en ayuntamiento el 23 de junio de 1435 fueron quienes otorgaron a Alvarado el poder para que «diese e señalase çiertas hordenanças (...) para el regimiento e providençia de la çibdad». Es decir, este primer cuerpo normativo que sólo regula algunos aspectos del Derecho tales como el almotacenazgo, alguacilazgo, mayordomazgo, etc. —prescindimos naturalmente del «Fuero de Córdoba» de 1241¹⁰—, emanó del concejo de la ciudad: el corregidor individualmente corrió con la redacción una vez que se informó de las antiguas ordenanzas y añejas costumbres, pero fue la ciudad corporativamente, reunida en cabildo, quien acordó que tales ordenanzas de Alvarado fueran las ordenanzas de la ciudad a partir del 6 de julio de aquel mismo año¹¹. Y lo mismo sucedió en torno a 1515, en que se volvieron a redactar unas ordenanzas mucho más amplias y completas que las de Alvarado por cuanto incluyen en sus noventa títulos todas las parcelas político-administrativas (atribuciones de los oficiales y competencias de las instituciones) y socio-económicas (ordenanzas de los gremios) de la ciudad. El procedimiento seguido en su elaboración fue semejante al empleado con las ordenanzas precedentes correspondiendo al concejo de Córdoba el protagonismo exclusivo si no en su redacción —no nos consta quién la realizó— sí en su aprobación y aceptación como algo propio. En sus cabildos se acordó qué

¹⁰ La *Carta de fuero* de Córdoba fue dada por Fernando III en Toledo, el día 8 de abril de 1241. En la edición de Victoriano Rivera Romero (Imprenta del diario Córdoba), se transcribe, traduce y anota el original latino y se añade el que pudo ser el texto primitivo, redactado en lengua vulgar en Córdoba treinta y seis días antes que la anterior (el 3 de marzo). Estos valiosos documentos están recogidos en el trabajo de Miguel Angel ORTÍ BELMONTE, *El Fuero de Córdoba y las clases sociales en la ciudad. Mudéjares y judíos en la Edad Media*, «Boletín de la Real Academia de Córdoba, de Ciencias, Bellas Letras y Nobles Artes», 70 (1954), págs. 5-94, principalmente págs. 67-88. Sobre la relación del Fuero de Córdoba con los restantes de Castilla, vid. Rafael GIBERT, *El Derecho municipal de León y Castilla*, «AHDE», XXXI (1961), págs. 747-49.

¹¹ AMCO, *Ordenanzas municipales*, sección XIII, serie 10, núm. 39 (libro 1.º), fols. 1 r.46 v. y 258 v.-262 v. Los textos en fols. 259 r. y 258 v. respectivamente. Manuel González Jiménez, previo estudio introductorio, transcribió estas ordenanzas de Alvarado, *Ordenanzas del Concejo de Córdoba (1435)*, «HID», 2 (Sevilla, 1975), págs. 191-315. En la nota 46 (pág. 211) nos dice el autor que prepara en la actualidad la edición y estudio de las ordenanzas promulgadas en tiempo de los Reyes Católicos y que se hallan a continuación de las de Alvarado. Desde aquí rogamos al profesor sevillano que no demore su publicación, por cuanto nos facilitará enormemente nuestra investigación.

parte de las ordenanzas anteriores se debían de revisar y cuáles otras se debían de hacer de nuevo ¹².

Pero tanto en las ordenanzas de 1435 como en las de 1515 cabe hacer una puntualización que no nos debe pasar desapercibida. En ambos casos es en el seno del propio concejo de Córdoba donde se elaboran, sin embargo, compete a la cabeza del mismo —el corregidor o justicia mayor— una parte alícuota no desdeñable en el proceso de formación de ordenanzas. En las dos ocasiones, el corregidor es una parte, importante desde luego, del concejo de donde saldrán estos cuerpos normativos. Habrá que esperar hasta 1756 para que cambie esta forma de proceder. En esta fecha, un auto del Consejo establece que la institución que elaborará en adelante las ordenanzas será la del corregidor con el acuerdo de sus alcaldes mayores y, en una fase ulterior, el ayuntamiento, al que también se convocará el síndico procurador general, añadirá o pondrá los reparos que crea convenientes al primer núcleo normativo ya totalmente perfilado. Todo ello se enviaría a la Audiencia o Chancillería, y con el informe de su fiscal pasaría, por último, al Consejo ¹³. El auto de 1756 introdujo, por lo tanto, dos modificaciones sustanciales. La una es el papel relevante y prioritario del corregidor con relación a los regidores, y la segunda consiste en la intervención preceptiva de las Audiencias. Se dio un indisimulable desplazamiento, ahora a mediados del XVIII, aunque se venía preparando de tiempo atrás, en favor del corregidor y en menoscabo de los caballeros veinticuatro. En 1435, el corregidor Garcí Sánchez de Alvarado recibió el poder pertinente del cabildo de Córdoba para redactar las ordenanzas; por el contrario, a partir de 1756 al concejo se le relega a una posición secundaria para añadir o poner algún que otro reparo, y se le quita su intervención preeminente en la formación de las normas que enmarcarían su acción político-administrativa. Habría que añadir paralelamente, que la elaboración de ordenanzas casi desaparece, mientras las normas de carácter territorial o al menos procedentes de Consejos y Secretarías de Estado aumentan. Desde luego, el corregidor fue en este asunto de la creación del Derecho local y a lo largo de los tres siglos de la época Moderna una pieza clave, pero pesa mucho más a mediados del XVIII que a finales del siglo xv. Todo un lento pero irreversible proceso hacia el absolu-

¹² AMCO, *Ordenanzas municipales*, sección XIII, serie 10, núm. 40 (libro 2.º), fols. 3 r.-32 v. Este tomo está íntegramente transcrito por mi colaboradora M.ª Isabel García Cano, quien, además, coordina la transcripción, ya en fase muy avanzada, de los restantes volúmenes. Que la iniciativa en la elaboración de las Ordenanzas la tenía el pueblo a través de sus órganos representativos, la pone de relieve José M.ª FONT RIUS, *Ordenanzas de reforma orgánica en municipios rurales catalanes (siglos XVI-XVIII)*, «AHDE», XXXI (1961), págs. 581-83.

¹³ *Novísima Recopilación* (en adelante *Nov. Rec.*), VII, 3, 7, nota 5.

tismo monárquico está en la base de esta multiseccular singladura institucional a la que tanto contribuiría la figura del corregidor a nivel local¹⁴.

No obstante la fundamental participación del corregidor en la elaboración de las ordenanzas aludidas, su acción, a pesar de ser el *alter ego* del rey y, por ende, encargado de aplicar el Derecho territorial con preferencia a cualquier otro de tipo local¹⁵, se desarrolla en el marco institucional del concejo en el que los regidores tienen mucho que decir habida cuenta de su posición política como clase dirigente y, a la vez, dominante al ser los representantes de los grupos socioeconómicos más poderosos de la ciudad¹⁶. En la formación de estas ordenanzas, por consiguiente, si no se puede ignorar la cualificada inspección del corregidor orientada a que la creación del Derecho local se encamine por los derroteros señalados por la monarquía y en concordancia con el Derecho territorial que ésta pugna por imponer de forma progresiva, hay que reconocer un decisivo papel al jugado por los caballeros veinticuatro quienes se esforzarían por plasmar en normas jurídicas los intereses económicos de los prepotentes grupos sociales que ellos representaban políticamente. A pesar de la presencia real a través del corregidor, qué duda cabe que estas ordenanzas de 1435 y 1515 llevan esculpida la impronta de ancestrales costumbres locales¹⁷.

2. Intervención directa de los reyes

Ahora bien, independientemente de la poca o mucha participación del corregidor, no todas las ordenanzas que se elaboraron en esta época de fines del siglo xv son hechas por el concejo. Hay otras, por

¹⁴ Siguen siendo fundamentales para comprender la figura del corregidor los trabajos de Benjamín GONZÁLEZ ALONSO, *El corregidor castellano (1348-1808)*, Madrid, 1970; y Agustín BERMÚDEZ AZNAR, *El corregidor en Castilla durante la Baja Edad Media (1348-1474)*, Murcia, 1974.

¹⁵ Los títulos de los nombramientos de los corregidores nos ilustran al respecto. Su lectura nos demuestra que sobre esta cuestión de la aplicación preferente del Derecho territorial no ha habido modificación alguna, salvo un mayor apremio por parte del rey en su ejecución. Véanse, a modo de ejemplo y con una separación entre sí de dos siglos, los de don Diego López Dávalos (AMCO, *Actas capitulares*, 22-VIII-1500); y el de don Esteban de Arroyo (*ibid.*, 10-I-1669, fols. 6 r.-9 r.).

¹⁶ En mi estudio preliminar a la obra de Tomás MÁRQUEZ DE CASTRO, *Compendio histórico y genealógico de los títulos de Castilla y señorías antiguos y modernos de la ciudad de Córdoba y su Reyno*, Córdoba, 1981, págs. 25-27, pongo de manifiesto cómo la nobleza se adueñó del poder municipal para orientar la política económica del concejo de acuerdo con sus intereses de clase.

¹⁷ Sobre la defensa de viejas costumbres por parte de los caballeros veinticuatro, *vid.* mi trabajo *Conflicto entre los regidores y el corregidor de Córdoba a principios del XVIII*, «Revista de Estudios de la Vida local», 202 (1979),

ejemplo las de 1483 y 1491, que fueron dadas directamente por los Reyes Católicos sin más intervención que la que pueda proceder de informes previos sobre una situación político-administrativa que los monarcas quieren enderezar con medidas tendentes a lograr una burocracia digna de ser la ejecutora de la justicia real en el ámbito local. Las primeras las otorgó Fernando el Católico en Córdoba el 2 de septiembre de 1483 a través de una «Carta de ordenanzas», una vez que «fueron allí (*en el Consejo*) todos oydos cada uno sobre lo que de ellos (*oficiales*) se devía...» con el objeto de evitar los agravios que cometían en el ejercicio de sus oficios quebrantando con alevosía las ordenanzas que habían sido confirmadas por los reyes y juradas guardar por los propios oficiales al ser recibidos en sus empleos. Los 28 capítulos, en que se pueden agrupar sus disposiciones, van dirigidos a los oficiales del concejo instándoles a que cumplan sus obligaciones y fijándoles los emolumentos que les corresponden en evitación de posibles excesos; 11 de los 26 capítulos insisten en lo tocante a policía y justicia como las dos materias en las que los magistrados abusaban más de sus oficios con grave perjuicio del bien común¹⁸.

Las ordenanzas de 1491, dadas por una pragmática de los Reyes Católicos en Sevilla el 24 de febrero de aquel año, tuvieron, aparte de una información directa sobre los asuntos que se querían regular, como punto de partida los resultados adversos de un juicio de residencia tomado al corregidor de Córdoba, Francisco de Bobadilla, y a sus oficiales, por los alcaldes de Casa y Corte, el licenciado Andrés Calderón y el bachiller Gonzalo Sánchez de Castro. Las 43 cláusulas o capítulos, directa o indirectamente, tratan de una misma temática: precisar cuáles son las obligaciones que cada uno de los magistrados debe cumplir en el uso de sus oficios con el fin de cortar de raíz una serie insufrible de desaguizados que se venían cometiendo por el aprovechamiento indebido de unos empleos públicos¹⁹. Así, pues, tanto estas ordenanzas de 1491 como aquéllas de 1483 tienen un único destinatario: los oficiales del concejo de Córdoba y una sola preocupación: corregir los lamentables abusos de unos magistrados más atentos al provecho individual que a la recta administración de justicia y

págs. 289-300. No obstante, el avance del absolutismo, Daniel Ligou destaca también, en el caso de la Borgaña (país de Estados), el protagonismo de los poderes locales y regionales, *Quelques caractères des municipalités bourguignonnes au XVIII^e siècle*, «Annales de la Faculté des lettres et sciences humaines de Nice», 9-10 (1969), págs. 145-157.

¹⁸ AMCO, *Ordenanzas municipales*, sección XIII, serie 10, núm. 4, s.f.

¹⁹ Biblioteca Nacional, ms. 13.111. El texto de este manuscrito es una copia de mediados del XVIII hecha sobre otra copia de 1518. El conocimiento de estas copias se lo debo a la gentileza de Bartolomé Yun Casalilla, que me las hizo llegar fotocopiadas. El mismo las cita en su modélico libro *Crisis de subsistencias y conflictividad social en Córdoba a principios del siglo XVI. Una ciudad andaluza en los comienzos de la Modernidad*, Córdoba, 1980.

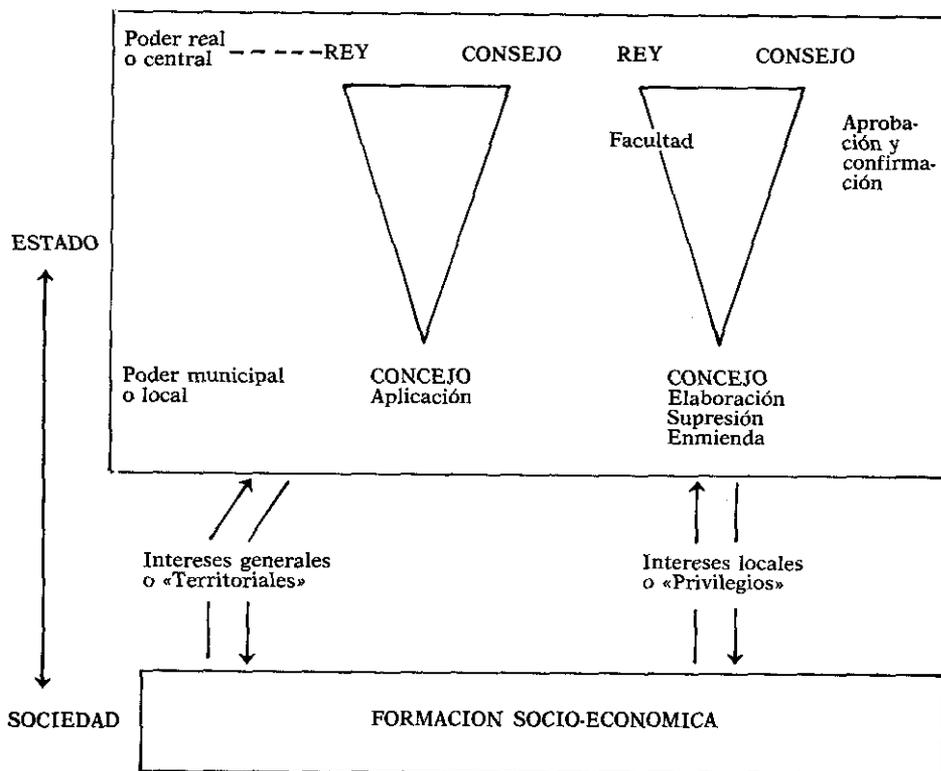
al acertado gobierno de la ciudad. Sin afirmar que a los reyes no les interesaban los restantes temas, por el contenido de estas ordenanzas dadas de *motu proprio* se deduce que el buen funcionamiento de la burocracia local ocupa sus preferencias, porque no en vano los oficios representaban, al lado del presupuesto y el ejército, uno de los pilares básicos sobre el que se iba a levantar el edificio político del nuevo Estado Moderno y del que los Reyes Católicos fueron indiscutibles pioneros²⁰.

3. Consolidación del poder real

Resumiendo, de dos centros, representando uno a la tradición y el otro al cambio, procedió la creación de una parte importante del Derecho local cuales son las *Ordenanzas municipales*: Fue uno el concejo en el que ya estaba a mediados del xv bien representada la monarquía; y el otro el propio rey, quien ayudado por sus Consejos, intervino directamente en el ámbito local regulando aspectos básicos de su desenvolvimiento político-administrativo. Estas dos formas de elaboración de ordenanzas puede ejemplificarse con el siguiente organigrama.

En este esquema, síntesis de lo dicho precedentemente, queda bien patentizado que la autonomía política local en lo que se relaciona con la creación del Derecho desaparece totalmente en el primer caso, en el que el concejo sólo se limita a aplicar lo que emana del poder real, cuyos intereses se orientan al reforzamiento de una única soberanía en el campo político y a la uniformidad en el terreno administrativo. En el segundo caso, el concejo elabora, suprime y enmienda sus ordenanzas según se lo demanden los intereses económicos de los grupos sociales que representan los regidores; pero esta autonomía ya a finales de la Edad Media estuvo, empero, muy mediatizada, no ya por la acción del comisario regio o corregidor, sino por la exigencia de dos requisitos: la facultad real antes de proceder a su elaboración y la aprobación y confirmación subsiguientes por parte del Consejo una vez hechas por el concejo. En este segundo caso, pues, en el que la Corona no elaboraba directamente las Ordenanzas, no por ello se apartaba de la consecución del poder unitario tan fundamental para su consolidación institucional, antes bien lo reafirmaba ejerciendo un control inicial y final en el proceso de formación de unas ordenanzas que si traducían los intereses socio-económicos locales nunca podían ir contra las prerrogativas de un poder omnímodo que extendía sus tentáculos hasta los mínimos niveles de acción política ahor-

²⁰ José Antonio MARAVALL, *Estado moderno y mentalidad social (siglos XV a XVII)*, II, Madrid, 1972, págs. 405-584.



mando a la sociedad bajo una organización política que tendería con el transcurso del tiempo hacia el absolutismo y la centralización²¹.

V. NATURALEZA Y CONTENIDO

Saber *quién* crea y elabora las ordenanzas municipales es un punto inexcusable para el conocimiento de la posición en donde se sitúa el poder legislativo del que sale el Derecho local, pero conocer *qué* Derecho se crea no es menos decisivo. El contenido de las propias Ordenanzas y la naturaleza de sus cláusulas es, de esta manera, otra de las cuestiones que merece la atención del estudioso, porque sólo en la medida en que se esclarezcan todas y cada una de las materias estaremos en condiciones de comprender qué aspectos preocupaban más

²¹ Esta misma tendencia —restricción de las libertades municipales en favor de la política real— la constató también hace tiempo para Francia R. Doucet, *Le institutions de la France au XVIe siècle*, I, París, 1948, págs. 360-62. Sobre la consolidación del Estado en los albores del XVI, *vid.* Perry ANDERSON, *L'Etat absolutiste. Ses origines et ses voies*. I. *L'Europe de l'Ouest*, París, 1978.

al poder real y cuáles otros caían en exclusiva bajo la férula del poder local. Por razones expositivas, voy tratando uno tras otro los distintos apartados, pero es obvio que su aplicación metodológica nos permitirá una visión global y coherente de la única realidad jurídica local cuya significación queremos desvelar.

Desde el punto de vista de la amplitud de su contenido, se pueden clasificar las ordenanzas en parciales y totales. Las primeras regulan algunos aspectos de la vida local, mientras las segundas abarcan los más nimios detalles de la organización político-administrativa y socio-económica de la ciudad. Ejemplo de Ordenanzas parciales fueron las llamadas de Alvarado de 1435, por cuanto se fijan las normas a que deben someterse el almotacenazgo, alguacilazgo, mayordomazgo, renta de la meaja de los paños, abastecimiento de sal, almonas de Córdoba y rentas de la almotaclacia; todos ellos temas importantes, pero que no constituyen un entramado coherente de disposiciones sobre el conjunto de la vida institucional y social de la capital. Las ordenanzas de 1515, por el contrario, reúnen esta característica de globalidad al tener en cuenta tanto el ámbito institucional como el económico. Las competencias de corregidores, alcaldes mayores, alguaciles, jurados, escribanos, mayordomos, etc., se explicitan pormenorizadamente, y no se descuida nada de lo relacionado con el campesinado y con el abigarrado mundo de los servicios y el comercio pasando por los distintos y numerosos gremios que integran la plataforma productiva más característica de la ciudad, aunque no la más importante económicamente que le corresponde al sector primario²².

Creo que esta distinción de las ordenanzas según la amplitud mayor o menor de su contenido es fundamental porque atiende a si son todas o sólo algunas materias del Derecho las que se regulan. Pero hay otra clasificación que tiene en cuenta, más que la extensión temática, la naturaleza de lo que se dispone o manda. Y en este sentido —la misma *Novísima Recopilación* recoge esta diferencia—, se habla de «Ordenanzas de los pueblos» y de «Ordenanzas gremiales». A las primeras les ocupan las cuestiones de la estructura y dinámica de todo aquello que está vinculado con la gestión pública, de la que los oficios constituyen el cañamazo principal; y las segundas entienden de los aspectos organizativos de los propios gremios, así como de la regulación técnica del proceso de elaboración del producto y de todo lo referente a su comercialización²³.

²² Vid. notas 11 y 12.

²³ *Nov. Rec.*, VII, 3, 1-7; y IX, 1, 10, 7. Las Ordenanzas gremiales experimentaron innumerables aumentos según lo demandasen las necesidades de reorganización interna y actualización del proceso productivo. Así sucede, por ejemplo, con el gremio de cordoneros (AMCO, *Actas capitulares*, 13-VII-1513), de curtidores y zurradores (*id.*, 5-VII-1684), de estereros de juncos (*id.*, 9-VII-1674), etc.

VI. CONFIRMACIÓN REAL

Cuando las Ordenanzas eran elaboradas por el concejo, la subsiguiente confirmación por parte del Consejo de Castilla en su Sala de Gobierno constituía un requisito imprescindible para su aplicación, de tal manera que faltando esta aprobación expresa no formaban parte del Derecho local vigente. ¿Qué clase de autonomía legislativa le corresponde al concejo, cuando las Ordenanzas que elaboraba tenían que ser aprobadas necesariamente por una instancia superior, lo que se haría siempre que sus cláusulas —sean de la naturaleza que sean— no perjudicasen los intereses de la monarquía? No pudiendo negar la existencia de una cierta autonomía en la gestación de algunas ordenanzas, hay que destacar el fundamental papel del Consejo que cual llave maestra abre y cierra la puerta de su puesta en vigor, hasta tal punto inexcusable que es el propio poder local el que reclama la referida confirmación cuando el poder real a través de su Consejo la retrasa durante años e incluso se solicita de nuevo en momentos claves como es el advenimiento al trono del heredero de la Corona²⁴.

Las comentadas Ordenanzas de 1515 fueron presentadas como estaba preceptuado ese mismo año ante el Consejo para que las viera y confirmase. Hubo que esperar veinte años para obtener la correspondiente provisión de aprobación y ello porque fue solicitado previamente por Juan de Berrio en nombre de la ciudad el 15 de abril de 1535²⁵.

A finales del siglo XVI esta cuestión de la aprobación de las Ordenanzas preocupó sobremanera al cabildo de jurados, máxime cuando uno de los magistrados locales exigió el cumplimiento de ordenanzas no confirmadas lucrándose abusivamente con el importe de sus penas. A petición de Fernando de Ballesteros, escribano del cabildo de jurados, y recogiendo el espíritu y la letra de provisiones anteriores, la del 5 de junio de 1593 ordenó que se enviasen al Consejo y concretamente a Gonzalo de la Vega, escribano de Cámara, todas las ordenanzas que estaban por confirmar y mientras tanto no se pronunciase el alto tribunal no se debían usar y mucho menos cobrar penas de ordenanzas no aprobadas. No obstante haber respondido el cabildo de la ciudad que la provisión se guardaría y cumpliría, el licenciado

A estas Ordenanzas gremiales las califica José Manuel Pérez Prendes de «fuentes jurídico-económicas» (*Curso de Historia del Derecho*, I, Madrid, 1978, páginas 727-728).

²⁴ Hasta 1610 entendió en la confirmación de las Ordenanzas de los pueblos la Sala de Gobierno del Consejo, a partir de esta fecha por resolución a consulta del Consejo de 2 de marzo, Felipe III encomendó esta importante tarea a la Sala de Justicia, cuyo papel decisivo sería recordado en 1748, puntualizando que sólo se aprobarían las que informase su relator, *Nov. Rec.*, VII, 3, 7.

²⁵ AMCO, *Ordenanzas municipales*, sección XIII, serie 10, núm. 40 (libro 2.º), fols. 324 v.-325 r.

Jerónimo de Ribera, alcalde mayor, aplicó ordenanzas no confirmadas y percibió más de 600 ducados en concepto de penas, con cuya arbitrariedad perjudicó notablemente a la ciudad y villas de su jurisdicción. Además de la comisión del juez, licenciado Pereira de Castro, para que entendiéndose en las acciones de Jerónimo de Ribera, el rey, con acuerdo de su Consejo, dio una sobrecarta el 18 de febrero de 1594 para que en los sesenta días siguientes a su notificación se juntara el cabildo de la ciudad para que tratase de las ordenanzas y acuerdos que no estaban confirmados y deben estarlo «conforme al tiempo presente» absteniéndose durante este tiempo, y a la espera de que el Consejo decidiera, de ejecutar ninguna ordenanza o acuerdo pendiente de confirmación. El concejo, reunido el 15 de marzo de 1594, acordó ejecutar lo dispuesto en la real provisión; y el de jurados nombró, el 19 de aquel mismo mes, la diputación que, juntamente con la de la ciudad, estudiaría las ordenanzas que debían ser aprobadas por el Consejo ²⁶.

En el último tercio del siglo XVII se vuelve a plantear la necesidad de la confirmación real de privilegios, ordenanzas y acuerdos de la ciudad nombrando para ello una comisión integrada por dos caballeros veinticuatro: don Juan Francisco de Morales e Hinestrosa, procurador mayor y como tal encargado de velar por la conservación, modificación o creación del Derecho local, y don Martín de los Ríos y Guzmán, que se hallaba en Madrid. La finalidad de esta diputación la precisa el mismo acuerdo del cabildo: «para que en esta ciudad y en la villa de Madrid y en sus Reales Consejos pidan la confirmación, alargaciones y declaraciones de los privilegios que esta ciudad goça y nuevas mercedes en los casos y negocios que les pareciere convenientes a la conservación de sus estatutos y mayor decoro y deçençia de esta ciudad y sus veinte y quattros...» ²⁷.

Por consiguiente, si el concejo de Córdoba elabora parte de sus Ordenanzas municipales, el Consejo de Castilla las confirma y sólo cuando se da este segundo e imprescindible requisito pueden considerarse y aplicarse como tales ordenanzas. De ahí que, si entendemos por autonomía —en este caso legislativa— la capacidad de decidir sin intromisión alguna por parte de otro centro de poder, el concejo de Córdoba, como seguramente todos los demás de la Corona de Castilla, no disfrutó de una autonomía plena porque todas y cada una de sus decisiones, materializadas en un conjunto de normas, debían ser aprobadas, modificadas o sustituidas por el Consejo de Castilla según los casos. Y, en el supuesto de que siempre se aprobase consistiendo en

²⁶ *Ibid.*, núm. 30, s.f.

²⁷ *Id.*, *Actas capitulares*, 7-X-1671, fols. 155 v.-156 r.; 2-XI-1671, fols. 166 r.-167 v. (El texto transcrito está recogido del acuerdo tomado en esta sesión del cabildo); 2-X-1673, fols. 216 v.-217 r.; y 27-IV-1676, fols. 857 v.

un mero trámite esta cuestión de la confirmación real, lo cierto es que el rey —que no coparticipaba la única soberanía con ningún escalón inferior de la estructura del Estado Moderno y que tendía hacia la centralización administrativa— se reservaba un instrumento legal —la necesidad de la confirmación real— de intervención directa, no ya a través de su corregidor, sobre una parte importante del ordenamiento jurídico local²⁸.

VII. CONOCIMIENTO DEL DERECHO LOCAL

Saber si el nivel de conocimientos que gobernantes y gobernados tuvieron de las *Ordenanzas municipales* es otro de los capítulos que deben ser estudiados cuidadosamente. ¿De qué servirían magníficos cuerpos legales si autoridades locales y vecinos los ignoran? La documentación no nos brinda datos que nos hablen directamente de esta importante cuestión, pero sí lo hace de modo indirecto al estar recordando con machaconería la imperiosa necesidad de la lectura, pregones públicos, recopilación e impresión de las Ordenanzas y demás disposiciones de aplicación en el ámbito local.

Probablemente los vecinos apenas conociesen las ordenanzas por las que se les gobernaba, porque los mismos gobernantes eran objeto de reiterativos recordatorios. Testimonia esta negligencia de los magistrados locales la expedición de una Real provisión, dada en Toledo el 30 de marzo de 1539 a petición del regimiento de Córdoba, en la que se ordenaba que todos los privilegios y ordenanzas fueran leídas:

- a los corregidores, jueces de residencia y demás oficiales en el primer cabildo y «ante todas cosas» en que tuviese lugar su recepción;
- y al concejo en sus primeros cabildos después del día de Reyes,

con el fin de que la justicia, caballeros veinticuatro y jurados supiesen lo que conviene a la buena gobernación de la ciudad y lo que están obligados a hacer por razón de sus oficios²⁹. Pero no se debió lograr gran cosa en este vital tema del conocimiento del complejo mundo del Derecho local por parte de los magistrados foráneos. A finales del XVII

²⁸ Benjamín GONZÁLEZ ALONSO, *Reflexiones históricas sobre el Estado y la autonomía regional en España*, «Sobre el Estado y la Administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen». Madrid, 1981, págs. 245 y sigs. José Antonio MARAVALL, *Estado moderno y mentalidad social (siglos XV a XVII)*, I, Madrid, 1972, págs. 269-287.

²⁹ AMCO, *Ordenanzas municipales*, sección XIII, serie 10, núm. 13. La obligación de hacer esta lectura dimana de una orden dada en Toledo el 15 de febrero de 1526, *id.*, *Actas capitulares*, 29-I-1687, s.f.

preocupaba grandemente a los regidores que los corregidores y alcaldes mayores no conociesen debidamente las Ordenanzas de la ciudad y para atajar las nefastas consecuencias de esta ignorancia, tanto más grave cuanto que en sus manos estaba el timón del gobierno y administración de justicia, nombraron a don Juan Francisco de Morales e Hinesrosa para que juntase todo el cuerpo de normas vigentes y se lo hiciese saber a los referidos magistrados³⁰.

Pero esta necesidad de recopilar todas las ordenanzas confirmadas en un libro e imprimirlas posteriormente para que todos los capitulares dispusieran de un instrumento idóneo en la gestión pública que había que administrar conforme a derecho, ya se había sentido en el siglo XVI como consta en el acuerdo de cabildo del 15 de febrero de 1566. Pocos meses después —31 de julio— se nombró una comisión, de la que formaban parte Alonso de Hoces y Rodrigo de Sotomayor, encargada de llevar a efecto la mencionada recopilación³¹. Aunque ignoramos las razones, ésta no se hizo a pesar de ser objetivamente una exigencia apremiante y haber manifestado el cabildo su resuelta decisión de ponerla en práctica. Lo cierto es que en la segunda mitad del XVII aquellos deseos de contar con un medio eficaz para el conocimiento de las normas que debían aplicarse no se habían hecho realidad y se encarece al ya mentado don Juan de Morales que, aprovechando el meritorio trabajo ya realizado por el escribano Francisco Díaz Cano, continúe en la labor de recopilación y una vez concluida las dé a la estampa³². Creemos que una vez más esta firme decisión se vuelve a demorar y habrá que esperar a 1716-1717 para que se haga realidad la recopilación, puesto que la impresión nunca, al menos del conjunto de normas, se llevó a cabo, no obstante las libranzas sobre propios y los anticipos que se hicieron para costearla³³.

VIII. CUMPLIMIENTO O CONTRAVENCIÓN

Otra cuestión relevante, además del origen, naturaleza, contenido, confirmación y conocimiento de las *Ordenanzas municipales*, es el de su cumplimiento por la sociedad, que se pretende organizar a través de la institución concejil y de acuerdo con dichas ordenanzas. La gobernación de la ciudad depende de una de estas dos cosas o de las dos a la vez: del grado de coerción que se ejerza sobre ella mediante la policía y la administración de justicia o/y de la aceptación mayor o menor por parte de la comunidad considerada en su conjunto pero

³⁰ *Ibid.*, 12-V-1673, fols. 105 v.-106 r.

³¹ *Id.*, *Ordenanzas municipales*, sección XIII, serie 10, núm. 25.

³² *Id.*, *Actas capitulares*, 13-V-1672, fols. 117 r.-v.

³³ *Ibid.*, 5-VIII y 16-XII-1680, s.f.; 5-XI-1681, y 9-VIII-1684, s.f.

sin olvidar las diversas respuestas que los distintos grupos sociales adoptan ante aquella normativa que se les impone. La significación de este epígrafe, por consiguiente, radica en que no se consideran exclusivamente las ordenanzas en su vertiente jurídico-institucional, sino que se contrastan con una situación social dada en cuyo seno tiene lugar su cumplimiento o infracción. Esta respuesta de los grupos sociales de una comunidad determinada nos pone de manifiesto el tipo de relación existente entre los dos polos básicos del binomio Estado-Sociedad y nos permite aprehender sus vinculaciones recíprocas, así como el grado de conflictividad entre ellos. En otras palabras, indagando mediante un análisis riguroso la aplicación de las normas municipales en un ámbito social concreto desvelamos, desde la óptica del poder municipal y su entramado jurídico, la problemática socio-económica existente en la Córdoba del Antiguo Régimen.

El «Libro de penas de Ordenanzas» es un filón riquísimo de datos por el que sabemos quiénes fueron los transgresores, qué ordenanzas quebrantaron y las penas que se les aplicaron. Es decir, podemos indagar a qué grupo social pertenecen los infractores de las normas y las razones que tienen para ello, cuáles son las ordenanzas puestas en entredicho y por qué, y, finalmente, la cuantía y el destino de las penas, así como los abusos que se hayan podido cometer en su aplicación. Las penas pecuniarias que no sobrepasasen de 3.000 maravedíes podían ser impuestas por las justicias locales, pero en caso de superar aquella cantidad era preceptivo la intervención de un tribunal superior; e incluso en el primer caso cabía la apelación a la Chancillería de Granada, si bien, para cortar encubiertas dilaciones de pago, se obligaba a los contraventores al abono de una fianza que se les restituiría en el supuesto de que se revocara la decisión de la primera instancia. La mayor o menor cuantía de las penas nos revela la importancia que se le concede desde el poder público a una determinada norma y, por lo tanto, a un específico problema socio-económico que se intenta regular y la reiteración de la infracción nos evidencia la contradicción entre el Derecho local y la conducta social (loable o no), pero siempre un comportamiento social contestatario de la norma³⁴.

El destino del monto de estas penas pecuniarias es también importante. Constituyeron una partida más que ingresaba en los caudales de propios de la ciudad, pero a partir de 1748, y según decreto del Consejo de 4 de octubre, una parte de lo recaudado iba a parar a la Real Cámara³⁵. Con el total de las condenaciones que entraban en propios se cubrieron los gastos que importaban los pleitos, los letrados, procuradores y agentes de la ciudad. Dado este empleo del dinero

³⁴ *Id.*, *Ordenanzas municipales*, sección XII, serie 10, núm. 22, *Nov. Rec.*, VII, 3, 45.

³⁵ *Nov. Rec.*, VIII, 3, 6, nota 2.

en sufragar la actividad de unos oficiales que velaban por la defensa del ordenamiento jurídico local (privilegios, ordenanzas, etc.), los fraudes perjudicaban notoriamente a los intereses de la propia ciudad; de ahí que se obligue a los escribanos públicos a que no den mandamientos de soltura mientras los presos no hubieran satisfecho las penas pecuniarias a que fueran condenados³⁶. Se intentaron evitar los fraudes de los infractores, al mismo tiempo que se persiguieron los abusos que los magistrados locales cometían con desenvoltura amparándose en la prepotencia de los oficios públicos y alegando su derecho a una participación en las condenaciones pecuniarias. De estos agravios y cohechos, que por estos motivos hicieron las justicias y otros oficiales a los vecinos, se hizo eco la Real provisión de 8 de junio de 1515, por la que se ordenó una revisión de todas las ordenanzas con el fin de evitar confusión en las normas y abusos de los ministros³⁷. Velaron por el cumplimiento del Derecho local los «fieles de las penas de ordenanzas», quienes, en su condición de ministros de la ciudad, eran nombrados por ella, autorizándoseles a llevar armas para protegerse de todos los enemigos de la justicia y a consultar, sin pagar dinero alguno por ello a los escribanos del concejo, todas las disposiciones vigentes que se conservaban en el Archivo para una aplicación adecuada de las mismas³⁸.

IX. TRANSFORMACIÓN DE LAS ORDENANZAS

En los epígrafes precedentes considerábamos a las *Ordenanzas municipales* en su dimensión estática. Nos importaba elucidar unos puntos fundamentales gracias a los que se pudiese comprender el alcance de unas disposiciones legales partiendo de las motivaciones que están en la base de su conocimiento, los aspectos del derecho que regulan, su carácter político-administrativo o/y socio-económico y la necesidad de la aprobación regia como requisito *sine qua non* para su entrada en vigor. Todo ello, en definitiva, gira en torno a las propias ordenanzas sin relacionarlas, al menos de modo directo, con la sociedad a la que van destinadas para organizarla, salvo el último apartado de la infracción de ordenanzas que precisamente introduce la respuesta

³⁶ Real provisión de Felipe III, dada en Madrid, el 24 de mayo de 1613, en AMCO, *Ordenanzas municipales*, sección XIII, serie 10, núm. 32-2, s.f.

³⁷ *Ibid.*, núm. 8, s.f.

³⁸ *Id.*, *Actas capitulares*, 6-VI-1515; y 5 y 15-IX, 20 y 27-X de 1516. Con motivo de la aprobación y enmienda de las Ordenanzas de Alvarado de 1435, el doctor Gonzalo Ruiz de Ulloa había propuesto en 1457 que se creasen en Córdoba los oficios de fieles ejecutores tal y como ya existían en Sevilla y se arrendasen las penas de ordenanzas con el fin de que se guardasen mejor éstas y aquéllas no se perdiesen, en *id.*, *Ordenanzas municipales*, sección XIII, serie 10, núm. 39 (libro 1.º), fols. 260 v.-261 r.

negativa de algunos miembros de la sociedad que, al no aceptar aquella normativa, la quebrantan. Y esta relación es a todas luces inexorable, porque las ordenanzas reflejan y, a la vez, actúan sobre todos los problemas de la sociedad, que cambian, se transforman en el transcurso del tiempo. De ahí que —y esta es la dimensión dinámica de las ordenanzas— es preciso analizar la normativa local en su evolución profundizando en las razones que la posibilitan que no son otras que el normal desajuste entre unas disposiciones ancladas en un momento del devenir histórico, mientras las necesidades sentidas por la sociedad son otras sobre las que el viejo cuerpo normativo no tiene nada que decir y si lo dice es en contra de ellas no asumiéndolas en derecho. El cambio, el proceso dialéctico de la historia se inscribe en las coordenadas de la tradición (el pasado) y la evolución (el futuro) siendo el presente —los sucesivos presentes— el punto de intersección donde se juntan ambas tendencias. A la luz de este planteamiento, voy a analizar, siempre apoyado en la documentación, la sugestiva y nuclear cuestión de por qué se enmiendan, se suprimen o se crean nuevas ordenanzas en el discurrir del tiempo. ¿Cuáles son las razones del cambio?³⁹

Para entender la modificación de las ordenanzas son tres las variables que hay que tener en cuenta. Es una el poder real que, atendiendo a los intereses generales de la comunidad y habiéndose trazado un camino que llevaba a la centralización administrativa y uniformidad política, intervino, de forma directa o solapada, en la elaboración de las *Ordenanzas municipales*. La otra variable es la formación socio-económica, en la que resaltan los intereses particulares de los grupos sociales interesados y cuyos problemas o necesidades no son siempre los mismos y su transformación continua exige la actualización constante de las normas. Por último, la tercera emana del mismo cuerpo de disposiciones legales, que, al ser redactados en la mayoría de las ocasiones confusa y contradictoriamente, exigen modificaciones que aclaren su sentido o supresiones que resuelvan el antagonismo de dos normas opuestas⁴⁰.

La contemplación de estas tres variables, aislada o conjuntamente, es obligada, porque están en la base del cambio de todo cuerpo legal. Pero veamos ahora los hitos cronológicos más importantes —1435,

³⁹ Sobre los elementos a tener en cuenta en la evolución del Derecho, vid. Helmut COING, *Las tareas del historiador del Derecho. (Reflexiones metodológicas)*, Sevilla, 1977, págs. 71-86.

⁴⁰ Francisco Tomás Valiente escribe: «Aunque lo jurídico *stricto sensu* es el núcleo normativo y técnico, éste goza de sólo muy relativa autonomía. Sin su referencia y vinculación con el poder político, con las pugnas entre clases sociales, con los elementos ideológicos, con la base económica, etc., ni siquiera ese núcleo estricto puede ser entendido» (*Historia del Derecho e Historia*, «Once ensayos sobre la Historia», Madrid, 196, pág. 173).

1515, 1767-1769 y 1886— en que las *Ordenanzas municipales* experimentaron transformaciones notorias, dejando para otra ocasión la explicación de la incidencia de esas tres variables en el proceso de la alteración de las normas ⁴¹.

Empecemos por las llamadas ordenanzas de Alvarado de 1435 y que, aunque son las primeras que conocemos, no fueron las primigenias que tuvo la ciudad, sino que existieron otras más antiguas que éstas de Alvarado venían a reformar. A su vez, en 1457 —veintidós años después— el asistente de Córdoba, Gonzalo Ruiz de Ulloa, no obstante aprobar y confirmar la mayoría de sus cláusulas, enmendó algunas de ellas, porque los alcaldes y alguaciles mayores y otros oficiales se sentían agraviados por ellas, aparte de ser injustas y no cumplideras al servicio del rey y bien común de la ciudad ⁴².

A pesar de que Enrique IV ordena en 1458 que se cumplan estas ordenanzas de Alvarado ⁴³, tan sólo once años después, en 1479, los Reyes Católicos dieron una provisión real (Trujillo, 20 de febrero) para que el concejo, previa anulación de las precedentes ordenanzas ⁴⁴, elaborase otras nuevas, puesto que «(...) agora muchas dellas no son provechosas para el buen regimiento de la dicha çudad *ni son conformes a lo que la diversidad del tiempo e de las cosas que ocurren según la condiçión e calidad de las gentes demandan*, las cuales dís que serían nebcenario para la buena governaçión desa dicha çudad de se reformar (...)» ⁴⁵. Aunque no se contara con un ordenamiento adecuado para el correcto gobierno ni se adecuase a las exigencias de los tiempos que corrían, las cosas siguieron como estaban hasta que los jurados de Córdoba enviaron a la reina doña Juana una relación detallada en la que exponían que las ordenanzas vigentes eran muy antiguas, confusas y contrarias entre sí, siguiéndose como consecuencia obligada su incumplimiento y en caso de guardarse se le causaba a la ciudad daños irreparables. La reina, oído su Consejo, dio una carta, fechada en Madrid el 12 de diciembre de 1513, en la que mandaba al concejo que se procediese, sin más demora, a la enmienda o creación de nuevas ordenanzas ⁴⁶. Esto se cumplió poco

⁴¹ Antonio JAÉN-MORENTE, *Historia de Córdoba*, Córdoba, 1971, pág. 128, nos habla de que en 1729 hubo una ampliación y modificación de las ordenanzas. Todavía no me fue posible comprobar documentalmente esta afirmación.

⁴² AMCO, *Ordenanzas municipales*, sección XIII, serie 10, núm. 39 (libro 1.º), fols. 259 v.-262 r.

⁴³ *Ibid.*, núm. 41 (libro 3.º), fols. 418 r.-419 r. Esta provisión de Enrique IV la transcribe Manuel GONZÁLEZ JIMÉNEZ, *Ordenanzas del Concejo de Córdoba (1435)*, «HID», 2 (Sevilla, 1975), págs. 314-315.

⁴⁴ «(...) no enbargante lo contenido en las dichas hordenanças que dizen de Alvarado las quales rebocamos e anulamos en quanto fueran contrarias y diversas a las hordenanças que agora hizieredes (...)», AMCO, *Ordenanzas municipales*, sección XIII, serie 10, núm. 3.

⁴⁵ *Ibid.*, la cursiva es mía.

⁴⁶ *Ibid.*, núm. 7.

después, pero fue necesaria otra real provisión dada en Burgos el 8 de junio de 1515, siendo a la sazón corregidor de Córdoba don Antonio de la Cueva⁴⁷. Las ordenanzas de este año no sólo abarcan todos los aspectos del derecho y por lo tanto son las más completas, sino que a nuestro entender —dicho con las máximas cautelas dada la fase de investigación en la que estamos— están vigentes en sus líneas esenciales a lo largo de todo el Antiguo Régimen⁴⁸.

Empero, su vigencia secular no implicó que no se hubieran dado modificaciones, supresiones o ampliaciones en este conjunto sistemático de disposiciones. Al año siguiente, en 1516, el caballero veinticuatro Juan de Rojas, en su calidad de procurador mayor, suplicaba a la ciudad que mandase proveer una serie de normas que presentaba en forma articulada y consideraba justas y conforme a las leyes del Reino⁴⁹. Y todavía reciente la confirmación real de las ordenanzas de 1515 conseguida en 1535, el regidor don Luis de Angulo, apenas transcurridos doce años, elevó petición a los Reyes denunciando que todavía algunas ordenanzas no estaban aprobadas y otras «(...) *con los tiempos* se an hecho contrarias a la buena gobernaçión (...)». Esta súplica la hace suya el Consejo y por provisión real, dada en Aranda de Duero el 2 de septiembre de 1547, se ordenaba, a tenor de lo dispuesto en el capítulo 17 de la Instrucción de corregidores de 1500, al concejo de Córdoba que suprimiese, enmendase o hiciese de nuevo las ordenanzas que no se ajustaran a los tiempos que corrían. Lo dispuesto por esta provisión se cumplió en 1566, año en que se vieron

⁴⁷ *Ibid.*, núm. 8. La Provisión real de nombramiento de Antonio de la Cueva como corregidor de Córdoba está dada en Medina del Campo el 30 de marzo de 1515, *id.*, *Actas capitulares*, 9-V-1515.

⁴⁸ Esta hipótesis la reafirman los estudios de Alfonso GARCÍA GALLO, *Cris's de los Derechos locales y su vigencia en la Edad Moderna*, «IV Jornadas franco-españolas de Derecho comparado», Barcelona, 1958, págs. 69-81; y M.^a LUZ ALONSO, *Un caso de pervivencia de los fueros locales en el siglo XVIII. El derecho de troncalidad a fuero de Sepúlveda en Castilla la Nueva a través de un expediente del Consejo de Castilla*, «AHDE», XLVIII (1978), págs. 593-614. Refiriéndose a un asunto de Derecho privado, la autora alude al «pleito suscitado sobre la herencia de don Francisco Muñoz Amoraga, escribano del Ayuntamiento de Córdoba, entre el convento de San Pablo, a quien había instituido por su heredero en virtud "del uso y costumbre" de poder instituir a las órdenes religiosas, y entre los parientes de don Francisco que excluían al convento en virtud del Fuero Municipal de Córdoba, el cual prohíbe dejar por heredero a ninguna orden ni iglesia, salvo a Santa M.^a la Mayor». La sentencia (real cédula de 18-VIII-1771) fue favorable a los familiares por considerar el Consejo —léase Campomanes— que se debía de aplicar el Fuero municipal (págs. 594-95). Y, para Francia, escribe R. Doucet: «Le droit municipal était ainsi arrivé à se fixer, pour certaines villes dès le xjve siècle, et il devait y subsister, sans importantes modifications, jusque dans les derniers temps de l'Ancien Regime» (*op. cit.*, pág. 366).

⁴⁹ AMCO, *Actas capitulares*, 18-II y 14-V de 1516.

las ordenanzas aprobando unas, enmendando otras y reprobando algunas ⁵⁰.

En el siglo xvii no tenemos noticias de que se hayan modificado las ordenanzas, aunque sí preocupó a las autoridades locales su conocimiento como vimos anteriormente. Del xviii todavía tenemos pocos datos que no nos permiten pronunciarnos; sólo sabemos que entre 1767 y 1769 consta como una de las partidas de la data de los propios y arbitrios lo gastado en concepto de formación de nuevas ordenanzas ⁵¹. Habrá que esperar a un rastreo más minucioso para comprobar si tal formación tuvo lugar y de qué envergadura fue. ¿Afectó sólo a algunas ordenanzas? ¿A todas? Mientras tanto, hay que saltar al xix y concretamente al 8 de enero de 1845 para asistir a la abrogación legal de las añejas ordenanzas de Córdoba que, durante tres largos siglos, gobernaron la ciudad ⁵². Se tardó bastante en redactar estas nuevas ordenanzas que se acomodasen de una parte a las nuevas leyes del Estado, y de otra que recogiesen las costumbres inveteradas de la ciudad. El 12 de febrero de 1881 el Ayuntamiento adoptaba el acuerdo de aceptar las Ordenanzas de don Antonio Vázquez y Velasco, secretario de la Corporación, como código local, el cual, después de oídas las reclamaciones oportunas, el dictamen favorable de la Diputación y la aprobación definitiva por parte del gobernador civil, comenzó a regir desde el primero de junio de 1884 ⁵³.

X. CONCLUSIÓN

Todas estas cuestiones básicas —origen, contenido, naturaleza, confirmación, conocimiento, aplicación y transformación de las Ordenanzas— nos ponen en condiciones de comprender en sí mismo una parte importante del propio ordenamiento jurídico con aplicación local, al mismo tiempo que nos permiten relacionar los distintos niveles de poder político con los grupos sociales cuyos intereses económicos y culturales conforman la organización de la comunidad cordobesa. Se trata de dos pasos distintos de un único proceso. El conocimiento técnico-jurídico de unas disposiciones legales que tienen como fin regular la vida social desde unas determinadas posiciones de poder público no agota en sí mismo toda la riqueza de sus datos, sino que

⁵⁰ *Id.*, *Ordenanzas municipales*, sección XIII, serie 10, núm. 25. Subrayo «con los tiempos» para destacar que los contemporáneos se daban cuenta de que el transcurrir del tiempo hacía inoperantes unas normas envejecidas y en cuanto tales inaplicables.

⁵¹ *Id.*, *Contabilidad*, sección XIV, serie 2.ª, núm. 47 y 49, s.f.

⁵² Preferentemente el apartado 1.º, del artículo 81, *Colección de las leyes, decretos y declaraciones de las Cortes*, XXXIV, Madrid, 1845, págs. 8-32.

⁵³ AMCO, *Ordenanzas municipales*, sección XIII, serie 10, s. núm.

nos remite constantemente a ese binomio integrado por el Estado-Sociedad, cuyas necesarias conexiones son analizadas, en este caso, a través de las *Ordenanzas municipales*; y éstas, a su vez, adquieren su genuino sentido al situarlas en su contexto político —del que emanan— y socio-económico, que reflejan, al tiempo que inciden sobre él transformándolo.