

LAS ORDENANZAS MUNICIPALES DE MÁLAGA

María Teresa Martín Palma
Universidad de Málaga.

No creemos necesario insistir sobre el proceso de formación del derecho municipal al que se han dedicado numerosos trabajos¹. Sin embargo, no por repetido debemos obviar un brevísimo resumen que permita situar lo que constituye el objeto central de nuestro trabajo: El proceso de formación, elaboración y edición de las ordenanzas municipales de Málaga.

Con ello esperamos contribuir modestamente a la celebración de los actos conmemorativos del V Centenario de la conquista de Málaga, ofreciendo una fuente de indudable interés para los más variados campos del saber².

Es lugar común que la última etapa de la Reconquista coincide con la época de crisis del sistema foral. De hecho, no aparece nada novedoso en el contenido de los últimos fueros. Estos suelen ser meras copias de fueros anteriores, adaptados, a veces, a la idiosincrasia de la ciudad a la que se le concede.

Las ordenanzas municipales, como apunta Ladero, son el final o la última etapa de fijación del derecho local, en el que los municipios creen encontrar el ejercicio de su autonomía³. En realidad, el estudio de la elaboración y proceso de fijación de las ordenanzas nos lleva a afirmar que los concejos gozaban de poca libertad de acción. No hay que olvidar que los ordenamientos municipales tenían carácter de legislación subsidiaria respecto a la ley general y en aquellas normas que el ordenamiento general no contempla, dada su especificidad, debían ser enviadas a confirmar por la autoridad real.

En Málaga, y en sentido genérico, el derecho local se va a configurar a partir de tres vías, las mismas que conforman el derecho general además de los privilegios que se le van concediendo sucesivamente⁴:

1º Normas dictadas directamente por el Rey o a través de sus representantes. Estas podían ser de carácter general para todo el reino o específicas para un determinado lugar⁵.

¹ Una amplísima relación de las ordenanzas publicadas se encuentran en Ladero Quesada, A. y Galán Parra. Y en su artículo *Las ordenanzas locales en la Corona de Castilla como fuente histórica y tema de investigación s. XIII al XVIII*, en "Anales" de la Universidad de Alicante. Historia Medieval. (Alicante 1982), págs. 221-243. Merece citarse también los recientes trabajos de Ramos Bossini, F.: *Ordenanzas de Loja*. Instituto de Historia del Derecho. Universidad de Granada. Granada, 1981. Abellán Pérez, J. y García Guzmán, Mª M.: *Ordenanzas municipales del Castillo de Garcí Muñoz (1497)*. Cádiz, 1985. López Beltrán, Mª T.: *Ordenanzas de Bujía (1536-1540)* en "Baética" 7 (Málaga, 1984), págs. 219-244.

² Cfr. Mondéjar Cumpián, J.: *Los Nombres de los peces en las ordenanzas municipales (s. XVI)* de Málaga y Granada. En *Actas del V Congreso Internacional de Estudios Lingüísticos del Mediterráneo*. Madrid 1977, págs. 195-231.

³ Ladero Quesada, M. A. y Galán Parra, I.: Op. cit., not. I, pág. 224.

⁴ Pérez Prendes y Muñoz de Arracó, J. M.: *Curso de Historia del Derecho Español*. Ed. Darro, Madrid, 1978, pág. 524.

⁵ Es práctica corriente en el concejo, antes de iniciar la elaboración de ordenanzas sobre cualquier tema, cerciorarse si hay pragmática dada sobre el mismo, y que, por tanto, obliga a su acatamiento, no pudiéndose legislar el contrario. Ejemplo de lo dicho se constata en el cabildo de 27 de noviembre de 1525 referente al peso de la romana (A)rchivo (M)unicipal (M)álaga, (C)olección (A)ctas (C)apitulares VI, fol. 462.

2º La jurisprudencia fue práctica determinante en la plasmación del derecho local. Es de todos conocidos cómo, en lo que a derecho municipal se refiere toman fuerza de ordenanza las órdenes o sentencias emanadas de Chancillerías en la resolución de cualquier litigio. La figura del corregidor es pieza clave en este apartado de elaboración de leyes. Procurará, a través de las sentencias, en aquellas materias aún sin regular, subordinar la costumbre a la norma general⁶.

3º La costumbre, aunque muy minimizada, sigue teniendo fuerza real⁷.

4º Por último, la imitación total o parcial de privilegios dados a otros municipios. En este sentido, existe un paralelismo con la forma de fijación de los últimos fueros. Hecho lógico dado que las ordenanzas son la última expresión de aquellos, como hemos dicho.

Los municipios, cuando elaboran el código por el que se han de regir, intentan, obviamente, imitar aquel que ha acumulado mayores privilegios, con ello pretenden dotarse, desde un principio, de la legislación que les resulta más ventajosa.

De esta práctica mimética de adaptación de normas de otros concejos, sin aportar nada diferenciador se vislumbra la general apatía de los corregidores, a los que en gran medida les competía la tarea de legislar, y, sobre todo, las del regimiento. Los corregidores con esta conducta cumplían con la función encomendada por la corona, de unificar los derechos locales en pro de la homogeneización del derecho general⁸.

La organización jurídica y administrativa de la ciudad de Málaga se realizó de acuerdo al modelo sevillano por mandato expreso de los Reyes Católicos.

El complejo modelo normativo sevillano una vez expurgado en Málaga, se trasladó a las ciudades de Ronda, Vélez Málaga, Almuñécar y Baza⁹.

Según Povedano, el factor que más unió en los municipios granadinos no fue el estar en posesión de un mismo modelo institucional sino la forma de llevar a cabo la actuación del poder concejil, reservada exclusivamente al grupo de caballeros y escuderos que actúan del mismo modo en todas al aplicar las normativas vigentes, bien procedentes de los ordenamientos reales, bien del ordenamiento concejil sevillano.

El resultado del proceso de ordenamiento malagueño ha quedado recogido en el manuscrito 32 del Archivo Municipal de Málaga. Las ordenanzas recogidas en este texto no fueron un producto de un solo autor ni promulgadas en una misma fecha.

⁶ Pereiro, P.: *Vida cotidiana y élite local: Málaga a mediados del Siglo de Oro*. Diputación Provincial de Málaga, Málaga, 1987, pág. 138.

⁷ (A)rchivo (M)unicipal de (M)álaga, (C)ollección (A)ctas (C)apitulares VI, fol. 225.

⁸ Son numerosísimas las actas de cabildo en donde, ante cualquier tema se insta a trasladar ordenanzas tanto de Sevilla como de Granada para su resolución a la vez que sirven para la elaboración de la ordenanza definitiva. En 1528, se ordena se saque traslado de las de Sevilla relativas al bizcocho. (A. M. M. Col. Act. Cap. VII, fol. 13). En 1532 las de Granada relativas a pesos y medidas A. M. M. Col. Act. Cap. VIII, fol. 158.

⁹ Ruiz Povedano, J. M.: *El Concejo de Málaga a fines de la Edad Media (1487-1494)* Universidad de Málaga. Tesis doctoral inédita, págs. 390 y ss.

Tres son los momentos clave: El primero corresponde a 1489¹⁰. Se dan unas ordenanzas de carácter general a las ciudades y villas que hasta 1489 habían sido incorporadas a la Corona¹¹.

El segundo momento se indentifica con el ordenamiento de 1495, conocido como Fuero Nuevo¹².

Ambos momentos constituyen el primer núcleo ordenancista, como afirma Povedano y nosotros hemos podido constatar, conformando la base legal del amplio cuerpo normativo de la ciudad durante el Antiguo Régimen¹³.

A partir de estos dos momentos iniciales la actividad legislativa va a decrecer. Se intenta poner en práctica las directrices dadas en el Fuero Nuevo de elaborar las ordenanzas que allí se especifican¹⁴.

La época de los Reyes Católicos y parte del reinado de Doña Juana se puede considerar como un momento de gran actividad legisladora en función de la ordenación territorial de las tierras conquistadas. Con Carlos V, concluida esa ordenación, hay que organizar, sistematizar y recopilar todo lo legislado para esos dominios.

El emperador encarga a un jurista, Pedro López Alcocer, recopilar toda la legislación posterior a la de Montalvo, a la par que una recopilación general que se concluye en tiempos de Felipe II en 1567¹⁵.

Esa acción recopiladora llega a los municipios, y en ese sentido hay que situar la llevada a cabo por los municipios malagueños en 1556.

LAS ORDENANZAS MUNICIPALES DE MÁLAGA

Dos textos se conocen del ordenamiento jurídico malagueño: Uno, manuscrito, que data de 1556¹⁶, otro, impreso, de 1611¹⁷.

Para nuestro trabajo nos hemos servido, naturalmente, del manuscrito, del que presentaremos la edición, cotejada con el de 1611.

¹⁰ A. M. M. Col. (Org)inales (L)ibro I, fol. 6-9. "Ordenanzas que dieron los señores Reyes Católicos a esta ciudad para su acrescentamiento y gobernación". Jaén 27 de mayo de 1489.

¹¹ Ruiz Povedano, J. M.: Op. cit. not. 9, págs. 388-389.

¹² A. M. M. Col. Orig. L. I, fol. 188-272. "Real Cédula de los Reyes Católicos expedida en Madrid el 20 de diciembre de 1495 en que se disponen las ordenanzas para el buen régimen y gobierno de la ciudad...".

¹³ Siro Villas Tinoco, en su obra *Los gremios malagueños (1700-1746)*, en la página 827 considera que en el s. XVIII las ordenanzas aún vigentes, eran sólo un texto acomodaticio que sólo era contestado en determinadas circunstancias conflictivas. Universidad de Málaga (Málaga) 1982.

¹⁴ Cfr. Cruces Blanco, M. E.: *Configuración político-administrativa del Concejo de Málaga. Regidores, jurados y clanes urbanos (1495-1516)*. Tomo II Universidad de Málaga. Tesis doctoral inédita (Málaga) págs. 635 y ss.

¹⁵ Pérez Prendes y Muñoz de Arracó, J. M.: Op. Cit. not. 4, págs. 604 y ss.

¹⁶ A. M. M., Ms. 32.

¹⁷ A. M. M. "Ordenanzas de la muy noble y muy leal ciudad de Málaga mandadas imprimir por la Justicia y Regimiento della siendo Corregidor de la dicha ciudad con la de Vélez Málaga Don Antonio Velaz de Medrano y Mendoza Caballero del hábito del Señor Santiago y Capitán aguerro por su Majestad en la dicha ciudad". Imp. Juan René. Málaga, 1611.

Adelantamos que este último es una transcripción literal de aquél¹⁸. Los errores o divergencias que muestra son atribuibles, más a la mala interpretación del lector y/o a erratas de imprenta que de contenido; o simplemente, como afirma Mondéjar Cumpián, a criterios ortográficos distintos del transcriptor¹⁹.

El texto que sustenta nuestro estudio es copia de un supuesto original mandado a confirmar a la corte; sería uno de los varios traslados que el cabildo ordena hacer para uso de sus oficiales²⁰.

El texto original, con la confirmación en bloque del "Corpus" o no llegó al concejo o se ha perdido como tantos documentos. Nos queda también la duda de si, al igual que otros municipios, el malagueño intentaría sacar por privilegio su monumento legislativo, adornado de toda la solemnidad que asistía a estos documentos para alcanzar mayor fuerza de ley²¹.

La sesión del cabildo de 11 de octubre de 1502 es aclaratoria en este punto. Se dilucidaba en él la necesidad de sacar por privilegio las ordenanzas confirmadas del vino. Aunque, al parecer, era una medida de gran interés para los vecinos, en especial para los poseedores de viñas, sin embargo, el concejo no disponía de dinero para llevarlo a cabo. No obstante, se acuerda escribir al Secretario, Pedro Fernández de Madrid, y se le envían las ordenanzas con Juan de Palma para que informe del costo del privilegio²².

Mucho nos tememos que el ordenamiento íntegro se lograra obtener mediante privilegio. Los autores estudiosos del concejo malagueño, siempre hablan de la penuria económica del mismo²³.

Es precisamente el carácter de copia de este libro el que hace dudar de su validez, diplomática, al menos, a algunos investigadores. Como tal copia tiene todos los elementos inherentes a este tipo documental.

Pensamos que la duda nace, al carecer de esa carta de privilegios que suele acompañar a estos documentos. Es una copia, y como tal forma parte de la tipología documental; en ningún momento se quiere hacer pasar por original.

De su autenticidad histórica no hay duda. En el cabildo de 17 de abril de 1556 se da cuenta del envío de las ordenanzas a la corte para confirmar. Asimismo se ordena que mientras se reciben las confirmadas, todo lo

¹⁸ En esta afirmación coincidimos con Siro Villas Tinoco: *Las ordenanzas municipales malagueñas de 1611*. "Baética" 4 (Málaga, 1981), págs. 265-272.

¹⁹ Op. cit. not. 2.

²⁰ En la sesión de cabildo de 3 de enero de 1556 se presentaron para aprobación las ordenanzas recopiladas, en un libro de 401 hojas por las cuales se regirían en adelante la ciudad. Se encarga el regidor Hernando de Torquemada y al jurado Pedro de Molina se orupen de su encuadernación e hiciesen sacar varios traslados para uso de los sobre fieles. En este mismo día se ordena el envío a la corte para su confirmación (A. M. M. Col. Act. Cap. XII, fol. 99 vº).

²¹ Así se hizo en Antequera. Alijo Hidalgo, F.: *Ordenanzas de Antequera*. Universidad de Málaga. Málaga, 1979.

²² A. M. M. Act. Cap. II, fol. 126.

²³ Ruiz Povedano, J. M.: Op. cit. not. 9, pág. 946. Véase también Cruces Blanco, Mª E.: *Hacienda municipal malagueña en 1509*, "Baética" 4 (Málaga, 1981) págs. 133-146.

concerniente al gobierno de la ciudad se resuelva de acuerdo con el traslado que aquí quedó de aquellas y que se corresponde con el libro que editamos²⁴.

PROCESO DE RECOPIACIÓN

El municipio malagueño no escapa a ese movimiento recopilador general al que antes hacíamos alusión.

Desde 1501 hay una orden expresa que obliga a todos los concejos a tener un libro "*para sentar sus ordenanzas*"²⁵. Málaga, en principio, acató la orden, aunque más tarde se fue relajando en el cumplimiento de este mandato²⁶. Se recopilan para facilitar la rapidez de su consulta, pues al estar dispersa en varios libros resultaba muy difícil su empleo²⁷. Hasta nosotros sólo ha llegado el que es objeto de nuestro estudio y cuyo proceso de formación explicamos a continuación.

Málaga necesitó más de un lustro para ordenar y sistematizar su código legal. La tarea legislativa estaba encomendada a los corregidores con el asesoramiento de los capitulares²⁸. Normalmente se delegaba en estos o en algún letrado de la ciudad, refrendándose más tarde en el cabildo²⁹.

El primer intento de poner orden en el caos legislativo, producto, como señalamos anteriormente, de la dispersión de las ordenanzas en los distintos libros de actas de cabildos, fue en 1524³⁰.

Hubieron de transcurrir tres años para acometer esta empresa. No nos puede extrañar, pues las sesiones de cabildo no se realizaban con la frecuencia deseable y cuando se hacían, los capitulares no solían asistir con la asiduidad que las mismas ordenanzas establecían³¹.

En el año 1528 hay una persona expresamente designada para encargarse de recopilar las ordenanzas; era, el jurado Juan Sánchez Bejarano, quien en el cabildo del 23 de diciembre de dicho año se queja de la falta de atención prestada a su labor por parte del regimiento. Afirma que tiene finalizada la tarea encomendada y que se haya desocupado,

²⁴ A. M. M. Act. Cap. XII, fol. 155 vº.

²⁵ Novísima recopilación VII, III, II.

²⁶ Son muchas las actas de cabildo que hacen alusión al Libro de las Ordenanzas. Cotéjese A. M. M. Act. Cap. VI, fol. 108 vº y Act. Cap. VIII, fol. 242 vº.

²⁷ A. M. M. Act. Cap. XII, fol. 155 vº.

²⁸ A. M. M. Col. Orig. I, fol. 211-218. "Capítulos y ordenanzas que hicieron los señores Reyes Católicos para el gobierno destos su reino y señorío mandando a todos los corregidores y justicias de las ciudades villa y lugres para su puntual cumplimiento". Madrid 16 de marzo de 1495.

²⁹ Las ordenanzas del campo se encarga de su confección al licenciado Ramírez, luego serán revisadas por los señores Hernán Mexia y Antón López que asimismo determinarán la minuta que cogerá aquel. (A. M. M. Act. Capt. VI, fol. 92).

³⁰ En la sesión del 12 de octubre se acordó ordenarlas por títulos (A. M. M. Act. Cap. VI, fol. 339 vº); reiterándose la misma propuesta en el cabildo de 18 de enero de 1525 (A. M. M. Act. Cap. VI, fol. 368 vº).

³¹ Son incontables las ocasiones en las que la documentación nos revela ese desinterés por la asistencia de los ediles. Ilustrativa es la ordenanza que transcribimos "Ordenanza para que los regidores vengan a cabildo sopena de 34 maravedies aplicados a las tasas de cabildo". Pena que devengaría el escribano al efectuar la nómina (A. M. M. Act. Cap. III, fol. 152. Cabildo de 24 de octubre de 1509).

pero, ante la imposibilidad de dar cuenta de ella por no haber ayuntamiento, suplica se le asigne un día a la semana de audiencia para discutir su trabajo con los caballeros para ello designados.

Este mismo cabildo nombró para revisar la recopilación al Alcalde Mayor y a los Regidores Francisco de Cortina y Gonzalo Fernández de Córdoba, invitando a estas sesiones a todos cuantos quisieron participar³².

Hasta 1533 no volvemos a encontrar mención sobre este asunto en los libros de actas conservados en el Ayuntamiento. El 13 de marzo se designa al regidor Diego de Lira, por ausencia de Juan de Torres, para que junto al jurado Juan Sánchez recopile las ordenanzas de la carne³³.

El 23 de mayo se ve la necesidad de acrecentar el número de diputados para colaborar con Juan Sánchez Bejarano en la recopilación. El nombramiento recae de nuevo en Gonzalo Fernández de Córdoba junto con el licenciado Ugarte, que en 11 de julio será sustituido por Gracían Aguirre³⁴. En este mismo cabildo se ve la conveniencia de la participación en este tema del corregidor para una mejor selección de las materias; asimismo se les da libertad para que se ayuden, si fuese necesario, de los letrados de la ciudad³⁵.

La negligencia, apatía o falta de motivación hace que en 1534 aún no se haya comenzado esta labor. No obstante, en esta fecha, se quiere dar por zanjada esta cuestión. ¿A qué obedece?. No tenemos ningún testimonio que nos indique el porqué del apremio que se infiere de la lectura del acta de cabildo de 27 de abril de este año: se ordena paralizar toda la actividad del mismo para dedicarse por entero a la recopilación de las ordenanzas³⁶.

En el cabildo del 29 se intenta agilizar este proceso implicando en su confección a la mayor parte de regidores. Se acuerda asignar un título o dos a cada caballero, dando opción a elegir título al Alcalde Mayor. El reparto quedó así:

- El señor Alcalde Mayor se encargaría del título de la carne.
- Los jurados Juan Sánchez Bejarano y Luis de Madrid correrían con los del gobierno de la ciudad y del campo.
- Al regidor Juan de Torres correspondió el título de la anchoa
- A Diego de Lira y Luis Méndez, todo lo concerniente al mar.
- Gonzalo Fernández de Córdoba recopilaría el título del vino y taberneros.
- Hernando de Ugarte se haría cargo de lo concerniente al barro y cal.
- El regidor García Manrique recopilaría las ordenanzas del hierro y armas.
- Juan Díaz se encargaría de todo lo relacionado con la corambre³⁷.

³² A. M. M. Act. Cap. VII, fol. 46 vº.

³³ A. M. M. Act. Cap. VIII, fol. 255.

³⁴ *Ibidem*, fol. 309 vº.

³⁵ *Ibide.* fol. 289 vº - 290 rº.

³⁶ "Hordenaron e proueyeron que los miércoles que se hazia cabildo para veer proçesos se junten a la recopilacion de las ordenanças las justicias y diputados forçosamente y los demas ccaualleros del cabildo que quisieren y que no se trayga libro de cabildo ni trate de otra cosa salvo de la recopilacion de las dichas ordenanzas hasta que se acaben...". (A. M. M. Act. Cap. IX, fol. 52).

³⁷ A. M. M. Act. Cap. IX, fol. 63 vº - 64 rº.

La indolencia es la tónica año tras año, a pesar de la insistencia que sobre ello se hace en distintos cabildos³⁸.

No queda constancia documental en el Archivo de Ayuntamiento de la orden dada por Carlos V en 1552 de recopilar las ordenanzas³⁹. Debió llegar al concejo, pues el 9 de abril de 1554 se da un ultimátum a los señores Gonzalo Fernández de Córdoba y Luis de Madrid. En un mes deben llevarlo a término⁴⁰.

Causas que ignoramos asistirían al Cabildo para rogar al alcalde mayor que se encargase él solo de la recopilación ayudándose de cuantos escribanos fuesen necesarios. Pese a la aceptación del alcalde, como en tantas ocasiones, no pasó del papel⁴¹.

En septiembre de ese mismo año se encarga de nuevo esta misión al regidor Gonzalo Fernández de Córdoba y al jurado Molina, dándole libertad absoluta en su confección⁴².

La inoperancia que se trasluce a lo largo de todo el proceso recopilador así como la actitud de este último cabildo ¿a qué se debe?. De ningún modo puede pensarse que, el tema careciera de interés para la ciudad; se trataba de tener ordenada y sistematizada toda su normativa. De otra parte, el dejar al arbitrio de dos personas su configuración última, indica una falta notoria de credibilidad en lo que se estaba haciendo.

Pese a la orden de recopilación dada por Carlos V, que antes señalamos, todavía en 1555 el municipio malagueño no la había acatado. Fue necesaria la actuación directa del corregidor para llevarla a término, fijándose hora, lugar y día para realizar la recopilación. En el cabildo de 21 de enero se insiste sobre el tema y se nombran a los señores Juan de Berlanga, Gonzalo Fernández y el licenciado Molina para que se reúnan en la posada del señor corregidor una hora al día, de 2 a 3, a partir del día 22⁴³.

Un año tardó en hacerse efectiva la recopilación. En el cabildo de 3 de enero de 1556, siendo corregidor Don Pedro Vivero, fue presentada una copia del texto mandada a confirmar y que se corresponde con el manuscrito objeto de nuestro trabajo⁴⁴.

³⁸ A. M. M. Act. Cap. IX, fol. 203 (Cabildo de 15 de octubre de 1535). Act. Cap. X, fol. 115 vº (Cabildo de 9 de marzo de 1553).

³⁹ Madrid 25 de mayo de 1552. Novísima recopilación IV, VII, I. Citado por Villas Tinoco, S.: Op. cit. not. 13, pág. 90.

⁴⁰ A. M. M. Act. Cap. XI, fol. 47.

⁴¹ *Ibidem*, fol. 49 vº.

⁴² "... esta çibdad les da poder cunplido segúnd que se require para que puedan creçer y menguar en las penas de las dichas ordenanças y como les paresçiere que conviene y mudar las sustancias dellas y hordenallas como les paresçiere que conviene y mandaron que se libre para los escrivientes que las escrivieren los que dixeren que fueren menester" (A. M. M. Act. Cap. XI, fol. 126).

⁴³ A. M. M. Act. Cap. XI, fol. 199.

⁴⁴ "La çibdad dixo que porque en dias pasados hordeno que las hordenanças desta çibdad se rrecopilasen en un libro para que obiesen mas facilidad en el despacho de los negocios porque se gastaba tienpo en buscar las hordenanças por estar en diversos libros y se a hecho uno que se truxo a este cabildo que tiene quaatrocintas e una hojas escriptas ordena y manda que las dichas hordenanças se guarden segud y como en ellas se contienen y por ellas se determinen las de denunçaciones que se hizieren por los fieles y guardas del campo desta çibdad y por otras qualesquier personas y porque algunas dellas no estan confirmadas y en el entretanto porque las dichas hordenanças conçierne a la buena governación desta çibdad mandaron que se guarden y que conforme a ellas se determinen las dichas cabsas de denunçaciones (A. M. M. Act. Cap. XII, fol. 155).

