

LÍNEAS HISTÓRICAS DEL DERECHO URBANÍSTICO CON ESPECIAL REFERENCIA AL DE ESPAÑA HASTA 1936

MARÍA ENCARNACIÓN GÓMEZ ROJO
Universidad de Málaga

I. CONCEPTO DE URBANISMO Y DE DERECHO URBANÍSTICO

El Derecho, como conjunto de reglas que regulan la vida social, se especializa en función de la materia que ordena en cada caso. El urbanismo¹, como ciencia, arte o técnica de construir ciudades genera un denso y complejo conjunto de relaciones que deben ser reguladas por normas jurídicas. De esta forma el Derecho Urbanístico ordena las relaciones implicadas en el urbanismo y condiciona la forma de hacer la ciudad; por tanto urbanismo y Derecho urbanístico son elementos difícilmente escindibles de la misma realidad que se trata de estudiar.

El urbanismo tiene por objeto el estudio de la organización, de la definición y de la determinación de los ambientes urbanos, tanto en lo que se

¹ Ya desde el inicio de este artículo conviene hacer una importante precisión: el término urbanismo tiene sus correlativos en otras lenguas si bien no son exactamente sinónimos; así, por ejemplo, *“town - planning”* (Gran Bretaña), *“Städtebau”* (Alemania) y *“urbanisme”* (Francia). Muchas son las definiciones de urbanismo que hemos podido constatar desde el punto de vista doctrinal, si bien el Diccionario de la Real Academia de la Lengua lo define como “el conjunto de conocimientos que se refieren al estudio de la creación, desarrollo, reforma y progreso de los poblados en orden a las necesidades materiales de la vida humana”. Por poner algún ejemplo, para Miguel Ángel Núñez Ruiz, *Derecho Urbanístico español* (Madrid, 1967), p. 20: “el urbanismo es una ciencia social que tiene por objeto el planeamiento de la dinámica urbana del espacio para satisfacer las exigencias funcionales de la ciudad y el campo, en interdependencia de la estructura económico - social de la región, con el fin de lograr el bienestar de la persona en comunidad”.

refiere a su ambiente físico como por lo que concierne al conjunto de normas que explican y regulan los modos y las formas con que los peculiares contextos sociales se asientan respectivamente en el territorio². Esta manera de entender el concepto de urbanismo, totalmente dirigido hacia los problemas del planeamiento y de la proyección territorial, se deriva a su vez de la ampliación del concepto de arquitectura³, que se entiende hoy como un ámbito disciplinar bastante amplio (variable incluso según los países y con una configuración docente en algunos casos diferenciada) que llega a comprender el conjunto de las operaciones que se realizan sobre el territorio, bien para configurar y delinear los asentamientos y cada una de sus cons-

² Una panorámica general la ofrecen Pierre BOISSEAU, *Développement et urbanisation: questions sur l'espace rural et sur les identités culturelles* (Montpellier, 1981); Pedro BIDAGOR LASARTE, *Proceso evolutivo y situación actual del urbanismo en España* (Madrid, 1964); Juan Díez NICOLÁS, *Especialización funcional y dominación en la España urbana* (Madrid, 1972); Alfonso María GUILARTE, *La casa y los orígenes de la ordenación urbana* (Madrid, 1964); E. A. GUTKIND, *Urban development in central Europe* (New York, 1964); *Urban development in the Alpine and Scandinavian countries* (New York - London, 1965); *Urban development in southern Europe. Spain and Portugal* (London - New York, 1967); *Urban development in the western Europe: France and Belgium* (New York - London, 1970); O. JESSEN, *Paisajes urbanos españoles*, en *Estudios Geográficos* 8 (1947), pp. 729 - 738; Oskar JÜRGENS, *Spanische Städte. Ihre bauliche Entwicklung und Ausgestaltung* (Hamburgo, 1926), 2 vols. [trad. castellana del alemán a cargo de María Teresa Pumarega (Madrid, 1992); esta edición española cuenta con un estudio preliminar de Antonio Bonet Correa]; Armando MELÓN RUIZ DE GORDEJUELA, *El crecimiento de las ciudades españolas*, en *Geographica* 1 (1954), pp. 96 - 116; William ASHWORTH, *L'urbanística moderna in Gran Bretagna: 1850 - 1950* (trad. italiana, 3ª ed., Milano, 1980); Charles VERLINDEN, *L'histoire urbaine de la Péninsule Ibérique. Problèmes et tentatives de solution*, en *Revue Belge de Philologie et d'Histoire* 15 (1936), pp. 1142 - 1166; Nicole PIETRI, *Villes et sociétés urbaines dans les pays germaniques: 1815 - 1914* (2ª ed., Paris, 1992); Federico OLIVA y Giuseppe CAMPOS VENUTI, *Cinuenta años de urbanística en Italia, 1492 - 1992* (Madrid, 1994); y Claus WIEGAND *et alii*, *La politique de la ville en Allemagne: vers un développement urbain durable* (Paris, 1999).

³ Sobre la invención de la arquitectura precisaba Jerónimo CASTILLO DE BOVADILLA (c. 1547 - c. 1605) en su *Política para corregidores y señores de vassallos, en tiempos de paz, y de guerra, y para Jueces Eclesiásticos, y Seglares, y de Sacas, Aduanas, y de Residencias, y sus Oficiales; y para Regidores, y Abogados, y del valor de los corregimientos, y Gobiernos Realengos, y de las Órdenes* (Barcelona, 1624), tomo II, lib. III, cap. 5, pp. 94 - 95, nº 5, que "pues hemos de tratar de edificios, sepa el lector, que los Egypcios, según escribe Patricio [*De republica*, lib. I. tit. 9, fol. 28], tuvieron por inventor de la arquitectura a Vulcano, pero no sabemos aya memoria de que huviessse fabricado más que las herrerías, y algunos instrumentos bélicos, el qual en la astrología, y en el arte militar fue muy diestro. Plinio dize [Libr. 7 *naturalis historiae*], que Dédalo fue inventor de la arquitectura y de los instrumentos della, y hizo aquel famoso labyrintho en Creta".

trucciones, o, por el contrario, para delimitar los ambientes que, aunque definidos y configurados en una determinada forma espacial, se pretenden que queden sin edificar o que sean caracterizados con obras distintas de las de construcción (viabilidad, distribución de zonas verdes, etc.). En conexión con la arquitectura y el urbanismo estarán los instrumentos institucionales, políticos, demoantropológicos, etno-industriales, técnicos, administrativos, eclimétricos, normativos, etc., elaborados en los diferentes ambientes y momentos de la vida social y económica o condicionados por diversas circunstancias; y a su vez estos instrumentos estarán en conexión con las opciones culturales peculiares de los grupos sociales entre los que se establecen relaciones de fuerza en cada momento histórico⁴. En este sentido, los límites entre arquitectura y urbanismo no siempre resultan claros. De ello se resienten las facultades universitarias que se dedican por norma a la formación cultural y científica de quienes han elegido la arquitectura o el urbanismo como marco para su actividad científica o profesional⁵. Más ambiguo todavía resulta el término urbanismo si tenemos en cuenta que en el uso corriente Historia del urbanismo e Historia de la arquitectura son consideradas ramas diferenciadas de estudio. La primera haría referencia a la historia de las transformaciones de un cierto tejido urbano, es decir, a la historia de la variación de forma o de papel funcional de una ciudad. La segunda, por el contrario, se referiría a la historia de los modos con los que se han edificado algunos edificios o conjuntos urbanos considerados significativos desde variados puntos de vista. En ambos casos se presenta como posible un tipo de análisis que aísla sólo algunos de los aspectos de estas vicisitudes que afectan a los ambientes urbanizados; sin embargo, los procesos de urbanización del territorio deben ser estudiados, según *communis opinio*, desde un prisma multidisciplinar y donde la ciudad constituirá siempre el momento central

⁴ Vid., entre otros muchos, Giuseppe CAMPOS VENUTI, *La administración del urbanismo* (trad. castellana de Jaime SOLER LLUSÁ, Barcelona, 1971); Vittorio GREGOTTI y Emilio BATTISTI, *Architettura e urbanistica: forma, spazio, habitat* (Milano, 1975); Gabriel UREÑA, *Arquitectura y urbanística civil y militar en el periodo de la autarquía (1936 - 1946): análisis, cronología y textos* (Madrid, 1979); Michel Jean BERTRAND, *Architecture de l'habitat urbain: la maison, le quartier, la ville* (Paris, 1980); Emilio BATTISTI, *Arquitectura, ideología y ciencia: teoría y práctica en la disciplina del proyecto*, trad. castellana de Salvador Pérez Arroyo (Madrid, 1980); Francesco CIARDINI y Paola FALINI, *L'analisi dei centri storici; manuale per la formazione degli strumenti di intervento urbanistico* (Roma, 1981); y Carlos MARTÍNEZ CARO y José Luis DE LAS RIVAS, *Arquitectura urbana: elementos de teoría y diseño* (Pamplona, 1985).

⁵ Sobre la enseñanza del urbanismo resultan de interés César CORT BOTI, *La enseñanza del urbanismo* (Madrid, 1926 y José Luis GONZÁLEZ - BERENGUER URRUTIA, *Reflexiones sobre la enseñanza de las ciencias urbanísticas en España*, en *Revista de Derecho Urbanístico* 46 (1976), pp. 121 - 230.

y de coordinación de estos procesos y, en este sentido, la historia de los tejidos urbanos y el conjunto de normas que históricamente los han regulado será la historia del urbanismo y del derecho urbanístico, como una doble cara de la misma realidad, según lo que acabamos de indicar sobre el objeto del urbanismo.

Podemos entrever, en consecuencia, dos grandes dimensiones dentro del término conceptual urbanismo, por un lado, el propio hecho urbanístico de la creación de las ciudades y, por otro, el Derecho regulador de este hecho social cuando se convierte en conflicto.

1. *El hecho urbanístico*⁶

Por el propio sentido social del hombre, el hecho urbanístico ha existido desde los albores de la civilización, desde la creación de las ciudades y como reflejo de esta condición social del hombre, la ciudad es un ente corpóreo sociológico⁷, un hecho histórico⁸, diferente de una mera agregación de individuos asentados establemente en un lugar, y tiene una estructura y una personalidad que reflejan el grado de estructuración de la sociedad. De esta forma, por ello unas

⁶ Consultar la interesante síntesis que realiza Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *El urbanismo como hecho y la formación de las técnicas urbanísticas* (Santander, 1977).

⁷ Son destacables sobre este particular los trabajos de Ángel Berna, Sociología religiosa de la ciudad, en *Estudios de Urbanismo. Dos cursos en la cátedra Ricardo Magdalena* (Zaragoza, 1960), pp. 117 - 124; Joan BUSQUET GRAU, La ciudad y la versión social de su crecimiento, en *Revista de Construcción, Arquitectura y Urbanismo* 42 (1977), pp. 56 - 61; Amando de MIGUEL, *Algunas ideas sobre la moderna sociología de la ciudad*, en *Ciudad y Territorio. Revista de Ciencia Urbana* 2 (1974), pp. 6 - 14; Luis MORELL OCAÑA, *Movimientos sociales urbanos. Presupuestos para su análisis (sobre la ciudad)*, en *Revista de Administración Pública* 84 (1977), pp. 487 - 518; Amos RAPOPORT, *Aspectos humanos de la forma urbana* (Barcelona, 1978); y sobre todo, Antonio RODRÍGUEZ MAS, *El hombre y la ciudad. (Principios de Derecho Urbanístico español)* (Segovia, 1964).

⁸ Vid. Antonio GARCÍA BELLIDO, *La Edad Antigua*, en *Resumen histórico del Urbanismo en España* (2ª ed. aumentada, Madrid, 1968), p. 4 que sitúa el nacimiento de las ciudades en el Neolítico, cuando el hombre dejó de ser nómada con asentamientos ocasionales para hacerse sedentario merced a la agricultura; en esta época la «ciudad supone ante todo una residencia fija, permanente, de un grupo más o menos numeroso de seres, en convivencia y colaboración, y unas viviendas lo suficientemente firmes para perdurar un tiempo hasta cierto punto ilimitado» (p. 3). Sobre la historia de la ciudad se puede consultar, Alfonso ÁLVAREZ MORA, *Propuesta para un análisis histórico de la ciudad*, en *Ciudad y Territorio. Revista de Ciencia Urbana* 3 (1975), pp. 67 - 78; y Antonio BELTRÁN, *La ciudad antigua en la ciudad moderna*, en *Estudios de Urbanismo. Dos cursos en la cátedra Ricardo Magdalena* (Zaragoza, 1960), pp. 147 - 171. Muestra ideas interesantes julio CARO BAROJA, *La ciudad y el campo o una discusión sobre viejos lugares comunes*, en su libro *La ciudad y el campo* (Madrid - Barcelona, 1966), pp. 11 - 36 y en el mismo volumen, *Sobre ciudades españolas*, pp. 171 - 198.

ciudades son diferentes de otras ya que muy diversos han sido los avatares sociales, políticos, económicos y religiosos que las han ido conformando. El agrupamiento del hombre conformó antes que la ciudad, la cueva, el campamento, las chozas, el castro, el caserío y la aldea y posiblemente con anterioridad a buscar la compañía de unos hombres con otros trataron de encontrar la cercanía y la protección de los antepasados que ya habían muerto, para rendirles culto, amor, memoria y la esperanza de una ulterior posibilidad de convivir después del tránsito de la vida, siendo posible afirmar que la ciudad de los vivos tuvo como precursora a la ciudad de los muertos. Sin embargo, la ciudad como realidad sociológica e histórica va a reflejar la capacidad de los núcleos urbanos para comunicarse con otros y la comunicación se produce gracias al transporte. Según Edward W. Soja, profesor de Urbanismo de la Universidad de California, las ciudades aparecen 11.000 años a. J. C. en un territorio en forma de T, cuya parte superior discurre de Turquía a Irán y luego de Irak a Palestina. Las dos más antiguas fueron Gatal Huyuk, en Turquía, y Jericó en Palestina. Son del Neolítico. En la primera, las casas eran de adobe, de dos pisos y sin puertas. Las personas se introducían por una apertura en el terrado. No había murallas, no existían calles, y se pasaba de una casa a otra a través del terrado. Gatal Huyuk llegó a tener en momentos de máximo desarrollo 15.000 habitantes. En Jericó la invención de la agricultura es femenina⁹, porque los hombres se dedicaban a la guerra y a la caza. La ciudad organizada como ciudad-estado no aparecerá hasta 5.000 años a. J.C.

En el proceso formativo de los núcleos urbanos el método histórico es un instrumento auxiliar de gran utilidad para el exacto conocimiento de la evolución de su estructura¹⁰. La ciudad surge como una necesidad de defensa que atrae y concentra a los individuos frente a los ataques del enemigo (oppidum, castrum). La necesidad militar concentra en tanto que las carencias económicas tienden a la dispersión¹¹. La ciudad supone, ante todo, un

⁹ Consultar Charles HIGHAM, *Los primeros agricultores y las primeras ciudades* (trad. castellana de Montserrat Tiana Ferrer y revisión del texto de Pedro López Borja de Quiroga, Madrid, 1990).

¹⁰ Cfr., entre otros muchos, Max WEBER, *Economía y Sociedad* (trad. castellana de E. Imaz, México, 1944), III, pp. 217 - 364; Numa Denis FUSTEL DE COULANGES, *La ciudad antigua* (Madrid, 1947), hay también edición Madrid, 1968, otra de J. F. Ivars con estudio introductorio de Georges Dumezil (Barcelona, 1984), y una tercera, más recientemente, que cuenta con un prólogo de Carlos García Gual (Madrid, 1996), que es la traducción del original de Alberto Fano; y Arthur KORN, *La Historia construye la ciudad* (Buenos Aires, 1963).

¹¹ René MAUNIER, *L'origine et la fonction économique des villes. (Étude de morphologie sociale)* (Paris, 1910, pp. 136 y 185. Con posterioridad, Paul BAIROCH, *Cities and economic development from the dawn of history to the present*, trad. inglesa de Christopher Braider (Chicago, 1988).

esfuerzo de organización funcional¹² de actividades económicas, comerciales, políticas, religiosas y culturales, funciones que satisfacen las necesidades del hombre como ser social, pues lo que define a la ciudad es la prestación diferenciada de unos servicios superiores a los que pueda proporcionar una agrupación humana que pudiéramos calificar tan sólo de primaria.

Haciendo un breve recorrido histórico introductorio sobre el hecho urbanístico parece haber unanimidad en la doctrina al remontar los orígenes del urbanismo entre doce y seis siglos a. de J. C. y se mencionan las funciones de las ágoras griegas¹³ y la distribución y organización de las ciudades mesopotámicas y egipcias¹⁴. En concreto dentro del urbanismo español, habría que decir que en la Edad Antigua¹⁵ podemos distinguir dos grupos de ciudades; por un lado, las indígenas, que eran irregulares, de trazado natural y espontáneo (en las que el hombre no hizo sino edificar y fortificar sobre un terreno previamente elegido como óptimo, no sólo para defenderse sino también para vivir pacíficamente) con edificaciones de planta rectangular (Numancia)¹⁶ o circular (castros galaico-portugueses, simples aglo-

¹² Juan DIEZ NICOLÁS, *Especialización funcional de las ciudades españolas*, en *Ciudad y Territorio. Revista de Ciencia Urbana* 1 (1971), pp. 9 - 38, ampliado después en *Especialización funcional y dominación en la España urbana* (Madrid, 1972).

¹³ Contiene interesantes ideas John B. WARD - PERKINS, *Cities of ancient Greece and Italy: Planning in classical antiquity* (London, 1974); y más recientemente, E. J. OWENS, *The city in the greek and roman world* (London, 1991); Frank KOLB, *La ciudad en la antigüedad* (trad. castellana de Elena Bombín, Madrid, 1992); Oswyn MURRAY, *La città greca* (Torino, 1993); N. CHRISTIE y S. T. LOSEBY, *Towns in transition urban evolution in late antiquity and the early middle ages* (Aldershot, 1996); y José Miguel MUÑOZ MARTÍNEZ, *La ciudad como obra de arte: las claves del urbanismo en la antigua Grecia* (Madrid, 1996).

¹⁴ Se puede consultar Joseph RYKWERT, *La idea de ciudad: antropología de la forma urbana en el mundo antiguo* (trad. castellana con prólogo de Rafael Moneo, Madrid, 1985); y John RICH y Andrew WALLACE - HODRILL (eds.), *City and country in the ancient world* (London, 1992).

¹⁵ Es conveniente tener en cuenta lo que dice sobre este periodo A. ARRIBAS PALAU, *El urbanismo peninsular durante el bronce primitivo*, en *Zephyrus* 19 (1960), pp. 81 - 128; Manuel MONTERO VALLEJO, *Historia del urbanismo en España*, vol. I, *Del Eneolítico a la Baja Edad Media* (Madrid, 1996); y sobre todo Marc MAYER, *Ciudades antiguas del Mediterráneo* (trad. castellana de Josep Torell y Ramón Ibero, Barcelona, 1998).

¹⁶ Según Adolf SCHULTEN, Numancia, era un refugio en la que en caso de guerra se reunían todos los habitantes de la tribu (*Historia de Numancia*, trad. castellana de Luis Pericot García, Barcelona, 1945). Otros autores, contrariando a Schulten, creen que estas ciudades no eran tales refugios o castillos populares, sino simplemente ciudades que por su amplitud, riqueza, medios defensivos, etc., dentro de la tribu a la que pertenecían, lógicamente acogían, en caso de guerra, a los habitantes de otras ciudades del pueblo en que se incluían, y del cual vendrían a ser como la capital, teniendo cierto predominio sobre el resto del mismo. Es decir, no estarían construidas expresamente

meraciones sin calles ni rasgos urbanos) y, por otro lado, las de fundación colonial púnica, entre ellas Malaka¹⁷, griega (destaca Ampurias¹⁸, con un trazado caracterizado por una calle principal N-S y varias transversales, pero todas de curso algo irregular, abriéndose una plaza –que debía ser el ágora– en el centro de uno de los cruces, observándose igualmente un área sagrada en la zona sur, y Mainake, cerca de la actual Vélez-Málaga, de la que sólo sabemos, según testimonio de Estrabón, que era la colonia griega más occidental de todas¹⁹) o romana a partir de dos ejes perpendiculares N-S y E-O, el *Cardo* y el *Decumanus*, en cuya intersección se encontraba el foro²⁰.

La forma de asentamiento de los pueblos prerromanos es lugar común dentro de la doctrina que no fue la de villas aisladas sino la de núcleos de población de vida en común de naturaleza distinta y de desigual distribución, predominando, según José María Ramos Loscertales, los pequeños lugares de habitación en todo el territorio íbero por razones económicas, topográficas y de defensa del territorio de la tribu²¹. Parece ser que tuvo singular importancia el *oppidum*, tipo de ciudad dominante en los territorios turdetanos, frecuente en celtiberia y muy poco común en el interior y en el oeste donde el modelo de asentamiento se cree que fue el de aldea abierta. El concepto de comunidad política vendría a ser coincidente con el

como refugios, aunque de hecho, a veces, sirvieran como tales. En cualquier caso, el ejemplo de Numancia ha sido otro, el de la ferocidad sin límites, comiéndose a los romanos que capturaban y quemándose vivos los supervivientes a los ataques de Escipión el Africano, con tal de no sujetarse al enemigo.

¹⁷ La ciudad de Malaka, según testimonio de ESTRABÓN, *Geografía*, III, 4, 2, debía tener una planta irregular.

¹⁸ Ver Eduard RIPOLL PERELLÓ, *Ampurias: descripción de las ruinas y museo monográfico* (6ª ed., Barcelona, 1979); Martín ALMAGRO BASCH, *Ampurias: historia de la ciudad y guía de las excavaciones* (3ª ed., Barcelona, 1957); Joaquim PLA CARGOL, *Ampurias y Rosas* (4ª ed., Gerona, 1953); y, sobre todo, la tesis doctoral de Joaquín RUIZ DE ARBULO BAYONA, *Emporion - Emporiae: 218 a. C. - 100 d. C.* (Departamento de Prehistoria e Historia Antigua, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1986), 2 vols., 563 pp.

¹⁹ ESTRABÓN, *Geografía* III, 4, 2. Mainake debió ser destruida por los cartagineses tras su victoria sobre los griegos en Alalíe acaecida hacia el 540 a. C., pues los informadores de Estrabón no conocieron de ella más que sus ruinas.

²⁰ Se pueden consultar, entre otros, los documentados trabajos de Hartmut GALSTERER, *Untersuchungen zum römischen Städtewesen auf der iberische Halbinsel* (Berlin, 1971); y Géza ALFÖLDY, *Römisches Städtewesen auf der neukastilischen Hochebene: ein Testfall für die Romanisierung* (Heidelberg, 1987), pero, sobre todo, Javier GIMENO Pascual, *Estudios de arquitectura y urbanismo en las ciudades romanas del Nordeste de Hispania* (Madrid, 1991), 2 vols..

²¹ José María RAMOS LOSCERTALES, *La devotio ibérica. Los soldados*, en *Anuario de Historia del Derecho Español*, 1 (1924), pp. 7 - 26; EL MISMO, *Hospicio y clientela en la España céltica. Notas para su estudio*, en *Emerita* 10 (1942), pp. 308 - 327.

de *oppidum*, identificándose la unidad política con la tribu, mientras que en el este se darían tres manifestaciones de unidad social integrada por un conjunto de habitantes; por un lado, las torres, que serían un tipo de construcción de gran solidez más alta que ancha y que servirían como lugares de defensa con una aldea alrededor, por otro, los *vici* que vendrían a ser lugares abiertos, mientras que los *castella* o cercado de murallas supondrían una gran defensa en torno al perímetro delimitado de los núcleos de población con objeto de poder hacer frente con éxito a los ataques de los enemigos. Por su parte, las casas también diferían en sus características, materiales y modos de construcción de unos lugares a otros²²; así, mientras los lusitanos contaban con cabañas redondas, con paredes de barro o ramas y zócalo de piedra, las tribus ibéricas de las montañas vivían en chozas, que poseían a su alrededor bancos continuos de piedra y, según Schulten, Numancia era una ciudad de grandes torres y puertas artísticas que tenía casas de ladrillos que contaban con tres cámaras y el zócalo de piedra, siendo habitual en el sureste de la Península la casa de planta rectangular²³.

La ciudad medieval es una ciudad gremial, orgánica²⁴. En España, como más adelante explicaré, hay dos tipos de ciudades medievales: la cristiana (producto de la repoblación con calles más rectas)²⁵ y la musulmana con calles angostas²⁶. El tránsito en España de los Austrias a los Borbones se puede concretar, a estos efectos, en el cambio de la ciudad renacentista a la ciudad barroca y en este sentido la ciudad además de ser racional, debe permitir que su belleza sea apreciada a simple vista²⁷.

Consecuencia de la revolución industrial y del éxodo del campo a la ciudad²⁸, se van a originar en la mayor parte de Europa en la segunda parte

²² Realiza una importante síntesis histórica Juan MALUQUER DE MOTES, *Vivienda y urbanismo en España* (Barcelona, 1982).

²³ Según aclara Jorge Juan EIROA, *Urbanismo protohistórico de Murcia y el Sureste* (Murcia, 1989, reimp. Murcia, 1990).

²⁴ Vid. Paul M. HOHENBERG y Lynn HOLLEN LEES, *The making of urban Europe 1000 - 1500* (Cambridge, 1985).

²⁵ Consultar Fernando VALDÉS FERNÁNDEZ, *La Península Ibérica y el Mediterráneo entre los siglos XI y XII*, en *El urbanismo de los estados cristianos peninsulares* (Aguilar de Campo, 1999), vol. III.

²⁶ Una panorámica completa la ofrece Basilio PAVÓN MALDONADO, *Ciudades hispano - musulmanas* (Madrid, 1992); y, más recientemente, Patrice CRESSIER, Maribel FIERRO y Jean - Pierre van STÆVEL, *L'urbanisme dans l'Occident musulman au moyen âge, aspects juridiques* (Madrid, 2000).

²⁷ Ver Carlos SAMBRICO, *Territorio y ciudad en la España de la Ilustración* (Madrid, 1991).

²⁸ Entre otros muchísimos, se puede ver J. D. CHAMBERS, *Population, economy and society in pre - industrial England* (Oxford University Press, London, 1972).

del XIX, grandes concentraciones urbanas favorecidas por un elevado desarrollo demográfico, mostrando las grandes ciudades a partir de ese momento muchas de sus carencias, entre las cuales destaca la incapacidad de los servicios para hacer frente a las crecientes necesidades de los ciudadanos, la demanda de suelo para realizar construcciones que sean capaces de albergar a grandes núcleos de población y la especulación²⁹. Contemporáneamente la ciudad es compleja y también conflictiva³⁰. Hace ya años apareció la necesidad general del Derecho urbanístico, y puede decirse que el urbanismo moderno como ciencia aparece en el siglo XIX con Ildefonso Cerdà³¹ y que el Derecho Urbanístico en España se formalizó con carácter integral en 1956 con la ley del Suelo.

La incidencia en la planificación y edificación de la ciudad de fenómenos políticos, sociales y culturales llevó a los ingleses, auténticos adelantados en esta materia, a bautizar a sus leyes urbanísticas desde 1939 como "Town and country planning acts", es decir, como leyes para la planificación del campo y la ciudad, idea totalizadora que en Francia empezó a expresarse, a partir de 1944, como "aménagement du territoire"³², y que progresivamente fue incorporando contenidos adicionales a medida que se subrayaban las interrelaciones existentes entre la planificación física y la planificación económica³³ hasta asumir y englobar también las preocupaciones

²⁹ Incluye ideas generales Fernando de TERÁN, *Historia del Urbanismo en España*, vol. III, *Siglos XIX y XX* (Madrid, 1999).

³⁰ Pueden aclarar algunos aspectos, entre otros, Gerald BREESE, *The city in newly developing countries; readings on urbanism and urbanisation* (New Jersey, 1969); y, sobre todo, Robert B. POTTER y Sally LLOYD-EVANS, *The city in the developing world* (Harlow, 1998).

³¹ Vid. sobre este importante urbanista, entre otros, los muy documentados trabajos de Ildefonso CERDÀ, *Teoría general de la urbanización y aplicación de sus principios y doctrinas a la reforma y ensanche de Barcelona*, Prólogo a la edición facsímil de la de Madrid, 1867 por Antonio Barrera de Irímo y estudio sobre "La vida y obra de Ildefonso Cerdà", selección del anexo documental y bibliografía de Fabián Estapé, (Barcelona, 1968 - 1971), 3 vols.; también del mismo CERDÀ, *Teoría de la construcción de las ciudades; Cerdà y Barcelona* (Madrid, 1991); y Arturo SORIA PUIG, *Cerdà: hacia una teoría general de la urbanización* (Madrid, 1979).

³² Sobre la ordenación del territorio en Francia es conveniente tener en cuenta, entre otros, a J. F. GRAVIER, *La ordenación del territorio y el futuro de las regiones francesas* (Madrid, 1967); Jérôme MONOD y Philippe de CASTELBAJAC, *L'aménagement du territoire* (2ª ed., Paris, 1973); Jean - Claude PERRIN, *Le développement régional* (Paris, 1974); Yves MADIOT, *L'aménagement du territoire* (Paris, 1979); Pierre LIMOUZIN, *Les Communes et l'aménagement du territoire* (Paris, 1988); y Claude HEURTEUX, *Les entreprises et l'aménagement du territoire: le "pariside" inutile* (Paris, 1994).

³³ Vid. Juan VELARDE FUERTES, *Ciudad y regionalismo: una experiencia económica*, en *Ciudad y Territorio. Revista de Ciencia Urbana* 2 (1973), pp. 39 - 48.

medioambientales que, desde hace ya algunos años, reivindican la preservación de la naturaleza frente a las agresiones de que ésta es objeto por una sociedad altamente industrializada que tiende a subordinarlo todo al afán de producir³⁴. Por tanto, el urbanismo en la actualidad es una perspectiva global e integradora de todo lo que se refiere a la relación del hombre con el medio en el que se desenvuelve³⁵.

2. *El derecho urbanístico*³⁶

En contraposición al hecho urbanístico, el Derecho urbanístico español tiene su nacimiento con un gran retraso respecto del urbanismo considerado como fenómeno urbano -tanto del campo como de la ciudad-³⁷, y ha sido definido como “el conjunto de normas reguladoras de los procesos de ordenación del territorio y su transformación física a través de la urbanización y

³⁴ Plasma esta reflexión Fernando ESPIAU SEOANE, *Los problemas del urbanismo ante la industria*, en *Actas del I Congreso Nacional de Urbanismo* (Madrid, 1962), pp. 120 - 132.

³⁵ Sobre la relación entre urbanismo y medio ambiente merece la pena consultar las tesis doctorales clásicas de L. SOREL, *La protection des paysages naturels et des perspectives monumentales* (Université de Caen, Caen, 1932); P. LEROUX DE LA ROCHE, *La protection des paysages* (Université de Paris, Paris, 1932); y J. BEAUCHEF, *La protection des perspectives monumentales et des sites de valeur artistique* (Université de Paris, Paris, 1932); lo mismo que los trabajos de Juan DÍEZ NICOLÁS, *La teoría ecológica como marco de referencia para el estudio de la ciudad*, en *Revista de Derecho Administrativo y Fiscal* 22 (1969), pp. 13 - 30; Juan José BERTOLO CADENAS, Ignacio CLAVER FRÍAS, Fernando FERNÁNDEZ-CAVADA y ROYO-VILLANOVA, *La ordenación del territorio y el medio ambiente*, en *Boletín Informativo del Medio Ambiente* 4 (1977), pp. 55 - 80; Rodolfo GARCÍA-PABLOS, *Los entornos territoriales de las áreas metropolitanas y de las grandes ciudades y la defensa del medio ambiente*, en *Conferencias sobre Derecho y Propiedad Forestal* (Madrid, 1976), pp. 225 - 275; José Ramón MONTES GONZÁLEZ, *Medio ambiente urbano: una visión humanitaria*, en *Boletín Informativo del Medio Ambiente* 8 (1978), pp. 107 - 112; Juan Carlos TORRES RIESCO, *Ordenación territorial y desarrollo ecológico*, en *Boletín Informativo del Medio Ambiente* 3 (1977), pp. 55 - 80; Julian BRIZ (edit.), *Naturación urbana: cubiertas ecológicas y mejora medioambiental* (Madrid, 1999); y Kenneth G. WILLIS, Ian J. BATEMAN y R. KERRY TURNER, *Urban planning and management* (Cheltenham, 2001). Consultar también los trabajos de André LEFEBVRE, *Villes et planification*, con “Préface” de Jean Hourticq (Paris, 1973); y el de Manuel de TERÁN, *La ciudad como forma de utilización del suelo y de ordenación del espacio*, en *Problemas del urbanismo* (Madrid, 1967), pp. 9 - 25.

³⁶ Es muy conveniente tener en cuenta sobre este particular las ideas vertidas por Henri LEFEBVRE, *El derecho a la ciudad* (con “Prólogo” de Mario Gaviria y trad. castellana de J. González Pueyo, 2ª ed., Barcelona, 1973 y 3ª ed., Barcelona, 1975); y del mismo autor, *El derecho a la ciudad*, vol. II, *Espacio y política* (Barcelona, 1976).

³⁷ Muy interesante es el contenido de Horacio CAPEL SÁEZ, *Capitalismo, morfología urbana en España* (2ª ed., Barcelona, 1977 y 4ª ed., Barcelona, 1987).

la edificación”³⁸, siendo objeto de su regulación potestades públicas consistentes en ordenar el territorio en su conjunto, interviniendo y limitando el derecho privado de propiedad.

II. NORMATIVA HISTÓRICA ROMANA SOBRE URBANISMO³⁹

Al poder público romano correspondía la potestad de edificar aquellos terrenos conquistados calificados como *ager publicus*⁴⁰. Esto supone ciertos requisitos jurídicos basados en la necesidad de sujetar la fundación de colonias de nueva planta a una ley votada en las Asambleas. A través de esta ley quedaba fijada la división de las tierras, se señalaba el trazado de las calles y del forum o plaza central y se delimitaba el perímetro de la ciudad asignando a los colonos las respectivas parcelas.

Lo que en nuestros días se entiende por normas urbanísticas fue englobado en Derecho Romano bajo el concepto más amplio de limitaciones a la propiedad que pueden definirse como restricciones al uso de la cosa propia, impuestas por ley, bien en interés de la coexistencia social, o bien establecidas en interés de los propietarios vecinos o limítrofes⁴¹. Las primeras son limitaciones de Derecho público de carácter inderogable, mientras que las segundas son limitaciones de Derecho privado, que pueden ser derogadas

³⁸ Ramón PARADA, *Derecho Administrativo*, vol. III: *Bienes públicos. Derecho urbanístico* (8ª ed. (Madrid, - Barcelona, 2000), p. 320.

³⁹ El desarrollo de este epígrafe del artículo se centra sobre todo en la legislación urbanística de la Roma imperial si bien es cierto que, al hilo del análisis de la diversa normativa, se expondrán algunas disposiciones no estrictamente correspondientes a este periodo; no obstante y para profundizar en el estudio urbanístico de otras épocas históricas de la actual Italia no estará de más consultar, entre otros, Antonio CEDERNA, *Mussolini urbanista: lo sventramento di Roma negli anni del consenso* (5ª ed., Roma, 1981); Richard KRAUTHEIMER, *The Rome of Alexander VII (1655 - 1667)* (Princeton, 1985); Adrianus VAN HECK, *Breviarium urbis Romae antiquae: viatorum inusum* (Leiden, 2002).

⁴⁰ Consultar, entre otros, Charles MAYNZ, *Cours de droit romain* (4ª ed., Bruxelles, 1876), I, pp. 49 - 53; C. Accarias, *Précis de droit romain* (4ª ed., Paris, 1886), I, pp. 224 - 226 y 1206, nota 2; y, más recientemente, Wieslaw LITEWSKI, *Rzyskie Prawo Prywatne* (4ª ed., Warszawa, 1999), pp. 27, 37, 40, 200 - 202 y 205 [a esta obra del profesor de la Universidad Jagellónica de Cracovia le ha hecho una serie de observaciones, aunque no de demasiado relieve, Martin AVENARIUS, en *Zeitschrift der Savigny - Stiftung für Rechtsgeschichte* (Roma, *nistische Abteilung*, 117 (2000), pp. 809 - 810].

⁴¹ Vid. Pietro BONFANTE, *Las relaciones de vecindad* (trad. castellana, prólogo, concordancias y apéndice de Alfonso García-Valdecasas, Madrid, 1932); Rodolfo CARAVELLA, *Le limitazioni del dominio per ragione di vicinanza in diritto romano* (Roma, 1971); y Jérôme CARCOPINO, *La vida cotidiana en Roma en el apogeo del Imperio* (trad. castellana de Fernández Cuesta, 3ª ed., Buenos Aires, 1984, hay edición posterior (Madrid, 1989).

mediante pacto o estipulación entre los vecinos⁴². En cualquier caso, el urbanismo romano, cuyos principios básicos habían sido importados de Grecia -ya Aristóteles en su Política estableció como pilares básicos para la planificación y edificación de la ciudad, la defensa, la higiene, constituir un ámbito adecuado para la actividad política y, sobre todo, la belleza-, se muestra precursor de tendencias posteriores y responde a una concepción que no se limita únicamente a la protección monumental sino que extiende su radio de acción a la rehabilitación integral de la ciudad⁴³, fundamento actual del moderno Derecho Urbanístico. En la medida que la edificación solamente es una manifestación del derecho de propiedad y, puesto que las relaciones de vecindad implicadas no se pueden desvincular de este núcleo vertebrador⁴⁴, ofrecemos a continuación una visión de conjunto de esta problemática en el Derecho Romano, dentro del cual podemos distinguir convencionalmente tres órdenes fundamentales de normas urbanísticas (técnicamente limitaciones legales para ordenar urbanísticamente las ciudades): sobre distancia entre edificios, en relación a la altura máxima permitida de los edificios y sobre conservación y reparación de inmuebles⁴⁵.

⁴² Sobre las limitaciones a la propiedad inmobiliaria urbana se puede consultar FRANCESCO M. DE ROBERTIS, *La espropiazione per pubblica utilità nel diritto romano* (Bari, 1936 y Roma, 1972); y M. DE FRESQUET, *Principes de l'expropriation pour cause d'utilité publique à Rome et à Constantinople jusqu'à l'époque de Justinien. Des limitations apporté par les lois au droit de propriété tant dans l'intérêt général que dans l'intérêt privé*, en *Revue historique de droit français et étranger* 58 (1980), pp. 97 - 132.

⁴³ Sobre el urbanismo romano en general FERDINANDO CASTAGNOLI, Gustavo GIOVANNONI *et alii*, *Storia di Roma*, vol. XXII, *Topografia e urbanistica di Roma* (Bologna, 1958); Antonio GARCÍA BELLIDO, *Urbanística de las grandes ciudades del mundo antiguo* (Madrid, 1966, 2ª ed. acrecida Madrid, 1985); Antonio GARCÍA BELLIDO, *La Edad Antigua*, en *Resumen histórico del urbanismo en España* (2ª ed., aumentada, Madrid, 1968), pp. 3 - 64; Léon HOMO, *La Roma imperial y el urbanismo en la Antigüedad* (trad. castellana de Almoína, México, 1956); André PELLETIER, *L'urbanisme romain sous l'Empire* (Paris, 1982); David MACAULAY, *Nacimiento de una ciudad romana: 300 años a. de J.C.* (Barcelona, 1987, hay edición de 1989 y de 1993); Pierre GROS y Mario TORELLI, *Storia dell'urbanistica: il mondo romano* (Roma, 1988 y 3ª ed. Roma, 1994).

⁴⁴ Conviene reseñar a Biondo BIONDI, *La L. 12 Cod. de aed. priv. 8, 10 e la questione delle relazioni legislative tra le due parti dell'impero*, en *Bulletino dell'Istituto di Diritto Romano* 44 (1936 - 1937), p. 364.

⁴⁵ Específicamente sobre estos aspectos vemos necesario consultar el excelente trabajo de Belén MALAVÉ OSUNA, *Legislación urbanística en la Roma Imperial. A propósito de una constitución de Zenón* (Málaga, 2000), 310 pp., que recoge el contenido de su tesis doctoral y que aparece centrado en el análisis exhaustivo de una disposición del mencionado emperador isáurico, en concreto, *De aedificiis privatis*, recogida en CI. 8, 10, 12 y a la que la autora considera "la norma de Derecho urbanístico más importante en la historia del Derecho romano" (p. 17). La original clasificación y sobre todo el

1. Normas reguladoras de la distancia entre los edificios

En cuanto al primero de estos apartados, una antigua prescripción de las XII Tablas ordenaba dejar en torno al edificio un espacio libre o franja de terreno⁴⁶, llamada *ambitus*⁴⁷ (que corresponde al *iter limitare* en los fundos rústicos o "*spatium illud, quod inter vicinas aedes intercedere necesse erat*"). Ese espacio libre era en total de 5 pies, es decir, dos pies y medio por parte de cada edificio⁴⁸. Así lo entendía Isidoro de Sevilla, quien lo define como "el espacio de dos pies y medio que se deja entre dos edificios vecinos para permitir la circulación entre ellos"⁴⁹. Un pie romano equivale aproximadamente a 0,296 m. (31,5 cm. más o menos en nuestro sistema métrico decimal)⁵⁰. El *ambitus*⁵¹ pronto cayó en desuso y las casas fueron construidas

método expositivo de las normas urbanísticas que realiza Malavé no es coincidente con lo expuesto por Vittorio SCIALOJA, *Teoria della proprietà nel diritto romano* (Spoleto, 1933), I, p. 337, ni por Pietro BONFANTE, *Corso di diritto romano*, II: *La proprietà* 1 (Roma, 1926, Milano, 1966), pp. 311 - 312 ni con la de Léon HOMO, *La Roma imperial y el urbanismo en la Antigüedad*, p. 419.

⁴⁶ Cfr. César RASCÓN GARCÍA, *ley de las XII Tablas* (Madrid, 1993), p. 16.

⁴⁷ Cfr. Max KASER, *Das römische Privatrecht* (2ª ed., München, 1971), p. 125; Charles MAYNZ, *Cours de droit romain*, vol. I, pp. 698 - 699; y Wieslaw LITEWSKI, *Rzyskie Prawo Prywatne*, cit., p. 206.

⁴⁸ Sobre la anchura del citado espacio que para unos, la mayoría de los autores era de cinco pies en total, dos pies y medio para cada vecino y que para otros era de un total de dos pies y medio y por tanto pie y cuarto para cada vecino. Son diferentes las opiniones manifestadas por los autores.

⁴⁹ *Etimologías*, XV, 16, 12.

⁵⁰ Supera notablemente a Ugo COLI, *Ambitus aedium*, en *Novissimo Digesto Italiano* (Torino, 1979), I, 1, pp. 536 - 537, en el criterio de fijación de la medida del pie romano Belén MALAVÉ OSUNA, *Legislación urbanística en la Roma Imperial. A propósito de una constitución de Zenón*, cit., pp. 39 - 40, quien partiendo, por un lado, de las dificultades procedentes de la consideración de que la base de que el pie era la unidad del sistema de longitud romano y que éste tomaba en consideración tanto el duodecimal de origen itálico cuya unidad base era la *uncia*, y el decimal de procedencia griega, fundamentado en el *digitus* y, por otro lado, de la constatación de las divergencias existentes entre el pie romano oficial (*monetalis*) y los empleados fuera de la metrópolis, llega a la conclusión de que en lo relativo al pie oficial se puede cifrar la equivalencia en 0,296 metros.

⁵¹ Precisiones muy claras sobre el concepto de *ambitus* pueden verse en G. HUMBERT, en el *Dictionnaire des antiquités grecques et romaines d'après les textes et les monuments*, dirigido por Ch. DAREMBERG y E. SAGLIO (Paris, 1877. [reed. anastática, Graz, 1969]), I, A - B, pp. 223 - 224. Consultar también: Adolf BERGER, *Encyclopedic Dictionary of Roman Law, Transactions of the American Philosophical Society*, vol. 43, particula 2 (1953) [reed. anastática, Philadelphia, 1980], p. 361; y Ludwig Moritz HARTMANN, *Ambitus*, en *Paulys Realencyclopädie der classischen Alterumswissenschaft* (Stuttgart, 1894), I, 2: *Alexandros bis Apollokrates*, cols. 1800 - 1803.

con muros medianeros por necesidades de espacio⁵², pues Roma y otras ciudades debían albergar una población cada vez más numerosa que se apiñaba tanto en las *domus* (casas señoriales) como en los grandes edificios por pisos, normalmente destinados al alquiler: *insulae*⁵³. El tirano Nerón, en el siglo I d. C., quiso poner remedio y corrección a esa situación, aprovechando las funestas y ominosas consecuencias del tristemente recordado incendio de Roma del 64, que tuvo una duración de ocho días y que supuso la devastación y destrucción parcial de nada menos que 10 regiones augusteas (de las 14 en que Augusto había dividido la ciudad)⁵⁴ y, entre otras cosas, ordenó construir las casas alineada y separadamente sin muros medianeros, aunque se desconoce el ajuste y medición concreta en pies que estableció⁵⁵. Estas disposiciones de Nerón, parece ser que fueron aplicadas en Hispania, específicamente en la remodelación de Itálica a la que este último Emperador concedió la categoría de colonia, corriendo él mismo con los gastos de engrandecimiento y reordenación de la misma, de forma que los arquitectos imperiales llevaron a cabo un plan urbanístico a costa del Emperador que se plasmaría en el nuevo trazado que se le dio a la ciudad en el siglo II, lo que se habría realizado siguiendo con meritoria y laudable escrupulosidad lo ordenado por Nerón en el año 64⁵⁶, promulgando también Trajano normas

⁵² Realiza un completísimo estudio Alberto BALIL, *Casa y urbanismo en la España antigua* (Valladolid, 1971 – 1974), 4 vols..

⁵³ El término se mantenía en época moderna. Philippe VICAT, en su *Vocabularium juris utriusque ex variis ante editis, praesertim ex Alexandri Scoti, Jo[hannis] Kahl, Barn[abae] Brissonii, et Jo[hannis] Gottl[ieb] Heineccii accessionibus* (Venezia, 1767), I, p. 930, precisa que “*insula vulgari significatu locum denotat, qui andique aquis ambitur*”, pero además advierte que “*insula etiam dicitur domus, ab aliis separata, nec conjuncta vicinis parietibus*”. Pedro de SALAS, *Compendium latino - hispanicum utriusque linguae veluti lumen* (Madrid, 1830), p. 354, lo traduce como: “*isla de casas que por ningún lado está junto con otra, y por todos tiene calle*”.

⁵⁴ Antonio GARCÍA BELLIDO, *Urbanística de las grandes ciudades del mundo antiguo* (Madrid, 1966), p. 116. Vid. también Juan Antonio ARIAS BONET, *Sobre la denuncia de obra nueva en el Derecho romano clásico*, en *Anuario de Historia del Derecho Español* 42 (1972), pp. 291 - 306.

⁵⁵ Según Tácito, Nerón ordenó que las casas destruidas “fuesen reedificadas... alineadas y formadas en calles más anchas, limitando la altura de las casas, y añadiéndoles porches en los frentes de las ínsulas para protegerlas del fuego... Los edificios habían de ser construidos en sus partes esenciales sin vigas de madera... Entre casa y casa no debía haber paredes comunes sino tener cada una las suyas propias. Estas ordenanzas dictadas por la necesidad fueron bien acogidas, dando ornato a la ciudad nueva” (TÁCITO, *Annales*, 15, 43).

⁵⁶ Antonio GARCÍA BELLIDO, *Urbanística de las grandes ciudades del mundo antiguo*, cit., p. 187.

en ese mismo sentido⁵⁷. Más tarde, a partir del siglo IV, se sucedieron las normas sobre distancias, sobre todo, en relación con los edificios públicos. Una constitución de Constantino del 329, recogida en CTh. 15, 1, 4 establecía una distancia mínima de 100 pies en torno a los almacenes públicos para evitar el peligro de incendios. Dentro del Derecho justiniano, y respecto a las distancias entre edificios públicos sin distinción y edificios privados, Arcadio, Honorio y Teodosio II prescribieron en el 406 dejar un espacio libre de 15 pies según lo dispuesto en CTh. 15, 1, 46 y esta constitución fue incorporada al Código de Justiniano como C. 8,10,9⁵⁸.

Para los edificios privados (tanto *domus* como *insulae*)⁵⁹, la norma general sobre distancia fue establecida en una conocida constitución del emperador de Oriente, Zenón⁶⁰, la ya mencionada en nota "*De aedificiis privatis*", redactada en griego, cuya fecha exacta no ha sido clasificada por la historiografía tras muchas lucubraciones, algunas bien hilvanadas y otras ornadas de claro desacierto, pero situable en las postrimerías del siglo V⁶¹. La ley zenoniana publicada en origen para Constantinopla, fue extendida a todo el Imperio por obra de Justiniano, quien ordenó su aplicación general a todas las ciudades en el 531, y así parece recogido en CI. 8, 10, 13. Concretamente Zenón ordenó en su norma, contenida en C. 8,10,12⁶², guardar un espacio de 12 pies intermedios (respecto a lo que se pueden establecer,

⁵⁷ Antonio GARCÍA BELLIDO, *Urbanística de las grandes ciudades del mundo antiguo*, cit., p. 114.

⁵⁸ Consultar el documentado trabajo de Wilhelm SIMSHÄUSER, *Sozialbindungen des Eigentums im römischen Bauwesen der späteren Kaiserzeit*, en *Sodalitas. Scritti in onore di Antonio Guarino* (Napoli, 1984), IV, pp. 1793 - 1814.

⁵⁹ Merece la pena tener en cuenta el análisis que sobre estos dos conceptos realiza Belén MALAVÉ OSUNA, *Legislación urbanística en la Roma imperial. A propósito de una Constitución de Zenón*, cit., pp. 51 - 58 quien completa las consideraciones expuestas muchos años antes por Raissa CALZA, *La preminenza dell'insula nella edilizia romana*, en *Monumenti Antichi* 23 (1915 - 1916), pp. 541 - 608.

⁶⁰ Sobre la figura política de Zenón, máximo dirigente de Constantinopla entre el 474 y el 491, se puede consultar Frederick P. BROOKS, *The Emperor Zenon and the Isaurians*, en *English Historical Review* 8 (1893), pp. 202 - 238; Adolf LIPPOLD, *Zenon, römischer Kaiser*, en *Paulys Realencyclopädie der classischen Alterumwissenschaft* (München, 1972), X, A: *Xenobia bis Sitos*, cols. 149 - 213. y Louis BRÉHIER, *Les institutions de l'empire byzantin* (Paris, 1970), pp. 16, 22, 23, 90, 101, 112, 206, 255, 273 y 347.

⁶¹ Ver sobre la Constitución de Zenón también lo que precisa Wilhelm SIMSHÄUSER, en *Sodalitas*, IV, cit., pp. 1803 - 1805.

⁶² Consultar "*Zenonianae constitutiones*" en relación a CI. 8, 10, 12 en Adolf BERGER, *Dictionary*, cit. *Transactions of the American Philosophical Society*, vol. 43, artículo 2 (1953), pp. 771 - 772 y Wilhelm SIMSHÄUSER, en *Sodalitas*, IV, cit., pp. 1803 - 1805.

no obstante, ciertas matizaciones)⁶³ entre edificios vecinos, es decir, 3,54 metros según la equivalencia ya analizada en nota, sin posibilidad de que los propietarios pactasen otra distancia⁶⁴. Entre las normas sobre distancia posteriores a la Constitución de Zenón, merecen ser destacadas la constitución de Justiniano incluida en CI. 8, 10, 13 y una novela del emperador León VI el filósofo.

2. Normas sobre altura máxima permitida de los edificios

En época de Augusto, en concreto en el año 6 a. C.⁶⁵, se dictó la *Lex Julia de modo aedificiorum urbis* para Roma, que después fue extendida a otros núcleos urbanos del Imperio, y en la que estableció una altura máxima de los edificios de 70 pies, según cuenta Estrabón⁶⁶. Después Nerón ordenó rebajarla "*cohibitaque aedificiorum altitudinem*"⁶⁷, pero desconocemos cuánto exactamente. Más tarde Trajano estableció la altura máxima en 60 pies, según nos relata Aurelio Víctor.

En cuanto al Derecho justiniano, como hemos dicho, Justiniano reasumió expresamente la norma sobre ordenación urbanística de una ciudad Constantinopla dictada por un predecesor suyo, Zenón. Éste aludió a la altura de los edificios en distintos fragmentos de su ley, siendo quizás especialmente significativos CI. 8, 10, 12, 2, donde se especifica que la altura del edificio no tenía más límite que la voluntad del propietario a condición de que se respetasen los 12 pies intermedios antes citados y no se obstaculizara la inmediata posibilidad de proyectar la visión humana sobre el mar a quien ya disfrutase de ella y CI. 8, 10, 12, 4⁶⁸ que introduce una matización no circunstancial respecto a lo dispuesto en el apartado anterior, puesto que de su literal tenor se deduce que se permitía obstaculizar una vista panorámica del mar lícitamente, construyendo un edificio a cien pies de altura como máximo y siempre que observaran otros cien pies como mínimo respecto a los lugares circundantes.

Como puede deducirse de estos fragmentos, las normas sobre altura de los edificios se hallaban, para Zenón, en estrecha conexión con las distan-

⁶³ CI. 8, 10, 12, 3.

⁶⁴ CI. 8, 10, 12, 2.

⁶⁵ Vid. Antonio GARCÍA BELLIDO, *Urbanística de las grandes ciudades del mundo antiguo*, cit., p. 113 y Ugo BRASIELLO, *Proprietà (Diritto romano)*, en *Novissimo Digesto Italiano* (Torino, 1980), XIV, p. 115.

⁶⁶ *Geografía*, 5,3,7.

⁶⁷ Especialmente documentada se muestra Belén MALAVÉ OSUNA, *Legislación urbanística en la Roma imperial*, cit., pp. 141 - 144.

⁶⁸ Cfr. Adolf LIPPOLD, en *Paulys Realencyclopädie der classischen Alterumswissenschaft*, X A, cols. 197 - 198.

cias de seguridad a guardar. Por otra parte, el fundamento de estas normas no era sólo como en la legislación antigua, prevenir los incendios y hundimientos de las casas, que debieron ser habituales en Roma y otras ciudades, sino también garantizar las relajadas y siempre complacientes panorámicas del agua agitándose en las olas del piélago milenario, testigo incansable de culturas (lógico por otra parte, pues Constantinopla era ciudad marítima). ¿Se aproxima Zenón con su disposición a lo que en nuestros días podríamos calificar como un buen planificador urbano? La historiografía piensa afirmativamente al respecto, aunque su figura no acaba de introducirse en la historia del urbanismo reconociéndole como uno de los hitos más significados en el proceso secular dirigido a hermostrar las ciudades.

3. *Conservación y reparación general de los edificios*

En este apartado incluimos diversas disposiciones normativas de ámbitos de aplicación espacial diversos cuyo fundamento último fue el mantenimiento estable de los edificios⁶⁹ y, por extensión, de los núcleos urbanos, teniendo todas ellas como característica común, evitar la destrucción de los edificios total o parcialmente con independencia del fin perseguido con la destrucción, al menos en lo atinente a la legislación municipal, si bien esta normativa de diferente rango, a pesar de lo dicho, muestra en su contenido diferencias que no son precisamente de matiz o circunstanciales.

Hay que comenzar mencionando una disposición local, la denominada *lex municipii Tarentini*, cap. 4, líneas 32-35⁷⁰, que parece estar fechada entre el 82 y el 62 a. C., y en la que se prescribía que: “en la ciudad de Tarento, nadie podrá descubrir, demoler ni destruir un edificio, a no ser que fuese reconstruido en la misma forma, excepto cuando hubiese autorización del Senado”⁷¹. Otra normativa local, la *lex coloniae Genetivae Iuliae (lex Ursonensis)*, cap. 75⁷² del año 44 a. de C., explicitaba que: “ninguno en la ciudad de la colonia Julia desteje, demuela, ni destruya un edificio si no diere garantía a arbitrio de los decuriones de que habrá de reedificarlo o si

⁶⁹ Cabe mencionar sobre este aspecto del urbanismo romano al otrora afamado y ahora emérito catedrático de Derecho Romano de la Universidad Hispalense, José Luis MURGA GENER, *Un enigmático edicto del Emperador Vespasiano sobre materia urbanística*, en *Anuario de Historia del Derecho Español* 47 (1977), pp. 43 - 68.

⁷⁰ Ver los acertados comentarios realizados por Belén MALAVÉ OSUNA, *Legislación urbanística en la Roma Imperial*, cit., pp. 195 - 196. Antes que ella, también constatar lo que apunta Wilhelm SIMSHÄUSER, en *Sodalitas*, IV, cit., p. 1806.

⁷¹ Álvaro D'ORS, *Epigrafía jurídica de la España romana* (Madrid, 1953), p. 200. 195.

⁷² Salvatore RICCOBONO, *Fontes Iuris Romani Anteiustiniani* (Firenze, 1941), I, p. 184.

no lo decretaren los decuriones cuando al menos estén presentes cincuenta, cuando ese asunto sea consultado. Si alguno procediere en contrario sea condenado a dar a los colonos de la colonia Julia tanto dinero cuanto valiese la cosa y sobre este dinero el que quiera tenga por esta ley la acción y la persecución”. La redacción del texto muestra semejanzas significativas con la *lex* precedente pues vuelven a aparecer las mismas prohibiciones, si bien en este texto el poder sancionatorio se atribuye a la Curia. Por otro lado, la parquedad de similar pasavolante precepto no permite asegurar que la Curia pudiera decretar de oficio las reparaciones necesarias, al especificarse que ha de mediar consulta, aunque del espíritu general de la ley algunos aventuraran a postular que cualquiera que tuviese noticia de los hechos punibles (trátase de demolición o en otros casos de destrucción) podría hacerse eco de ello en la asamblea, dado que en la segunda parte de esta norma se otorga persecución a cualquiera una vez que se haya infringido el orden urbanístico.

Otro texto de indudable interés es la *lex Flavia Malacitana*, datada entre el 81-94 d. C. cap. 62⁷³, cuya rúbrica “que nadie destruya edificios que no vaya a reconstruir”, explicita lo siguiente: “Que nadie en la ciudad ni en el suburbio del municipio malacitano descubra, destruya o derribe un edificio, cuando no vaya a reconstruirlo dentro del año siguiente, a no ser que lo autorice la Curia con la presencia de la mayoría de los decuriones. El que obrare contra esta disposición sea condenado a dar a los munícipes del municipio flavio malacitano tanto dinero cuanto fuese la entidad del asunto. De este dinero y sobre este dinero, al munícipe de este municipio que quiera y a quien corresponda por esta ley se dé acción, petición y persecución”⁷⁴.

⁷³ Salvatore RICCOBONO, *Fontes Iuris Romani Anteiustiniani*, I, p. 214.

⁷⁴ Manuel RODRÍGUEZ DE BERLANGA, *Monumentos históricos del municipio Flavio Malacitano* (Málaga, 1864), p. 92. Recientemente, en 2000, esta importantísima obra ha sido objeto de una edición facsímil a cargo de la Diputación Provincial de dicha ciudad con un total de 574 páginas que incluyen un estudio completo de las tablas de Malaca y Salpensa, los textos manuscritos que desde el Renacimiento hacían referencia a la ciudad antigua de Málaga y una reproducción, con traducción incluida –hay que tener en cuenta que Rodríguez de Berlanga se comunicaba epistolarmente en latín con Theodor Mommsen–, de toda la correspondencia mantenida con los científicos de su época sobre estos temas. Referente al descubrimiento de los bronceos, dos *leges datae*, la de Salpensa –municipio romano situado en las proximidades de Utrera (Sevilla)– y la de Malaca, descubiertas a finales de 1851 en las cercanías del barranco de los Tejares, entonces en el extrarradio de Málaga, salvadas de su más que probable destrucción por la acción del fuego gracias a la intervención y al mecenazgo de los marqueses de Casa - Loring, aristocrática familia residente en Málaga desde finales del XVIII y que en la actualidad se conservan en el Museo Arqueológico Nacional, se

Guardando evidente parentesco con la *lex Flavia Malacitana*, en 1981 fue hallada la *lex Irnitana* en la provincia de Sevilla, datando sus tablas probablemente del 91 d. C. y que ha venido a esclarecer algunas cuestiones acerca de las leyes de Urso, Salpensa y Malaca. La *lex Irnitana* guarda identidad con la malacitana y ambas resultan ser copias de una ley municipal tipo⁷⁵, la *lex Flavia municipalis*, del 90 d. C., dada por Domiciano a los municipios de la Bética. La ley de Irni recibió una numeración por capítulos idéntica a la ley malacitana, con la que coincide siendo en concreto las diferencias en lo relativo al cap. 62 -tal y como ha señalado la doctrina más selecta y puede observarse simplemente por puro contraste de contenidos- meramente de redacción no de materia, pues dicho capítulo de la de Irni prescribe: “Que nadie destruya los edificios que no vaya a reedificar. Que nadie dentro de la ciudad del municipio Flavio Irnitano, ni los edificios adjuntos a ella hagan destejar, destruir ni demoler un edificio a no ser con la aprobación de los decuriones, con la presencia de la mayor parte de ellos cuando no vaya a reedificarlo dentro del año próximo. El que esto contraviniere queda obligado a dar a los munícipes del municipio Flavio Irnitano la cantidad en que se estime el asunto y por esta cantidad y a causa de la misma tenga acción, petición y persecución el munícipe de ese municipio que quiera, y le sea lícito por la presente ley”⁷⁶.

En cuanto a las disposiciones de carácter territorial, diversos senadoconsultos se ocuparon de la conservación de los edificios en orden a proteger la estética y el aspecto ornamental de la ciudad en su conjunto. El senadoconsulto Hosidiano, dictado bajo el imperio de Claudio (entre el 44 - 46 d. C.), y aplicable tanto a las construcciones urbanas como a aquellas llevadas a cabo en el mundo agrario, castigaba la compra de un edificio con intención de derribarlo para vender los materiales de demolición por separado⁷⁷. En definitiva, penalizaba una forma de lo que consideraríamos como

pueden consultar más datos en María Encarnación GÓMEZ ROJO, *Ciclo de conferencias sobre el CL aniversario del descubrimiento de la Lex Flavia Malacitana*, en *Anuario de Historia del Derecho Español* 72 (2002), pp. 778 - 781; y Emilio LECUONA PRATS, *Jornadas de estudio por el 150 aniversario del hallazgo de la Lex Flavia Malacitana (26 - 27 octubre de 2001)*, en *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos* (Escuela de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile) 23 (2001) pp. 709 - 711.

⁷⁵ Vid. José SÁNCHEZ-ARCILLA, *Temas de Historia de la Administración* (Madrid, 1983), p. 96; y Enrique GACTO, J. Antonio ALEJANDRE y José María GARCÍA MARÍN, *El Derecho histórico de los pueblos de España. (Temas para un curso de Historia del Derecho)* (6ª ed., Madrid, 1990), p. 84.

⁷⁶ Álvaro D'ORS, *La ley Flavia Municipal*, en *Anuario de Historia del Derecho Español* 54 (1984), pp. 553 - 554.

⁷⁷ Vid. Juan Antonio ARIAS BONET, *Sobre el senadoconsulto Hosidiano*, en *Anuario de Historia del Derecho Español* 50 (1980), pp. 375 - 382.

especulación inmobiliaria, nada infrecuente desde antiguo, según testimonio del propio Estrabón⁷⁸. El senadoconsulto Volusiano reproduce las normas del anterior, sólo unos años más tarde, en el 54 d. C., bajo Nerón y supone la prueba de que la responsabilidad por este tipo de acciones de carácter lucrativo se dividía entre el comprador y el vendedor⁷⁹. El senadoconsulto Aciliano, fechado en el 122, bajo el emperador Adriano, prohibía legar materiales, elementos o piezas más o menos ornamentales unidas a los edificios.

Esta preocupación constante por salvaguardar la disciplina urbanística y el aspecto general de las ciudades se mantiene en disposiciones que pasaron a la compilación justiniana, que asume en general estas prescripciones⁸⁰. Cino da Pistoia (1270 - 1336) estimaba en la interpretación de esta norma que se estaba compeliendo a reedificar los edificios demolidos distinguiendo aquellos casos en que los inmuebles acogían a una o varias familias, imponiéndose requisitos diferentes, pues en este último supuesto era preciso obtener antes de proceder a la demolición el haber alcanzado la autorización de la asamblea de los curiales⁸¹. Además otra disposición de Zenón según la cual, los propietarios que remozaran o renovaran sus casas debían atenerse a la antigua forma o plano del edificio, pero no como sucede en nuestros días para que todos los edificios tengan una belleza que responda a una pensada y ortodoxa coherencia, sino para no perjudicar a los vecinos en sus luces y vistas. Esta disposición de Zenón era por tanto de Derecho privado y de esa forma podía derogarse mediante pacto o estipulación en contra. En este sentido, en la evolución posterior de la interpretación del co-

⁷⁸ *Geografía*, V, 3, 7.

⁷⁹ Según Gaston MAY, *Les sénatusconsultes Hosidien et Volusien*, en *Revue historique de droit français et étranger* 15 (1935), p. 10, en este supuesto se le consultaba al Senado sobre si una mujer Alliatoria Casilia, había incurrido en responsabilidad por vender terrenos con edificaciones ruinosas. La respuesta del Senado fue exculparla en este caso concreto por ser de tal calibre el deterioro de las construcciones que en buena lógica no admitían reparación alguna. Cfr. igualmente Wilhelm SIMSHÄUSER, en *Sodalitas*, IV, cit., pp. 1807 - 1813.

⁸⁰ "*Si quis ad demoliendum negotiandi causa vendidisse domum partemve domus fuerit convictus*" (D. 39, 48), y C. 8,10 que en relación a los edificios privados hace alusión al senadoconsulto Hosidiano. En la interpretación de Gaston MAY, en alguna ocasión se permitía al propietario detraer ciertos materiales o elementos arquitectónicos para aplicarlos a otra edificación, condicionándolo a que las construcciones no variasen en su aspecto general ("*Les sénatusconsultes Hosidien et Volusien*, cit., p. 20 recoge el siguiente fragmento: "*sed nec dominus transferre licet ut integris aedificiis publicus deformetur aspectus*").

⁸¹ CINO DA PISTOIA, *In Codicem, et aliquot titulos primi Pandectorum tomi, id est, Digesti Veteris, doctissima Comentaría* (Frankfurt am Main, 1578), fol. 489v.

mentario del fragmento de Ci. 8, 10, 12, 1, Antonio Pérez señaló que las construcciones nuevas realizadas en suelo donde habían ya existido edificios levantados con anterioridad debían continuar teniendo sus mismas características, pues no era lícito realizar modificaciones ni rectificaciones arquitectónicas no contenidas en el edificio anterior⁸². Por otro lado, Jacques Cujas (1522 - 1590) advirtió que la interpretación que debía darse era la de que las casas habrían de construirse en el mismo modo en que originariamente se encontraban guardando entre todas ellas un cierto orden en la ciudad, a la vez que el elegante jurista francés resaltaba la importancia del empleo de columnas y mármoles ornamentales⁸³.

Otras disposiciones urbanísticas de Derecho público fueron dictadas por Zenón en atención a construcciones particulares, sea *ad casum* las terrazas o los balcones, prohibiendo el que se llevaran a cabo en calles estrechas, así como también construir estos elementos de madera por tratarse de un material peligrosamente combustible⁸⁴ (de esto mismo bien se percató el derecho germánico, al considerar que todo lo que arde con la tea es bien mueble, teniendo consecuentemente carácter mobiliario las casas edificadas con madera). Finalmente Zenón, que epilogó su existencia con un aura epiléptiforme⁸⁵, sería el único emperador que ordenó terminar completamente los edificios privados comenzados, estableciendo sanciones tanto para el constructor como para el operario. Tras semejante norma no se han visto otras razones que las de salvaguarda de la confianza⁸⁶.

III. LA DECADENCIA DEL URBANISMO Y SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS EN EL DERECHO VISIGODO

En contraposición al interés urbanístico romano, el derecho visigodo, consecuencia de la decadencia del Bajo Imperio, no se vuelca especialmente en

⁸² Antonio PÉREZ, *Praelectiones in librum octavum Codicis Iustiniani* (Roma, 1828), p. 210 *ad* CI. 8, 10, 12, 1.

⁸³ Jacques CUJAS, *In librum VIII Codicis Recitationes solemnes*, en *Opera* (Prato, 1839), IX, cols. 1782 - 1795.

⁸⁴ Antonio PÉREZ, *Praelectiones in librum octavum Codicis Iustiniani*, p. 212 *ad* CI. 8, 10, 12, 5, hace referencia a la conveniencia de realizarlos manteniendo ciertas distancias entre edificios construidos unos frente a otros y nunca a menos de 10 pies contados desde el suelo. Al respecto Denis GODEFROY (1549 - 1622), en su comentario al *Corpus Iuris Civilis* (Frankfurt am Main, 1663), *ad* CI. 8, 10, 12, precisa que en las provincias estaba permitido construir *moeniana*, pero sin embargo no ocurría lo mismo en Roma donde no siempre estaba autorizado (col. 702, *ad* nota c y d).

⁸⁵ L. I. CONRAD, *Zeno the Epileptic Emperor: Historiography and Polemics as Source of Realia*, en *Byzantine and Modern Greek Studies* 24 (2000), pp. 61 - 81.

⁸⁶ CI. 8, 10, 12, 9.

estos aspectos⁸⁷. El “Codex Euricianus” no cuenta con ninguna norma en este sentido y de los preceptos imperiales que contenía el título *De operibus publicis* del *Codex Theodosianus* (CTh. 15, 1)⁸⁸, los redactores del “Breviarium

⁸⁷ Merece ser citado Jaume RIBALTA I HARO, *Les ordinacions d'en Sanctacília. Servituds, relacions de veïtnage i límits al dret de propietat en el dret (històric) català* (tesis doctoral inédita, Universidad de Lérida, Facultad de Derecho, Lérida, 2001), pp. 399 - 404, específicamente en lo relativo a la difícil distinción en este periodo postclásico entre propiedad y posesión. Se trata de una impresionante tesis doctoral, dotada de una depuración metodológica impecable y de unos modos de anotación y citación rigurosos que nos hacen vislumbrar un tecnicismo propio de persona plenamente formada, en la que sólo se aprecian elementales y muy escasos errores de citación en alguna lengua extranjera. Toda la distinción entre servidumbres y limitaciones al dominio de la propiedad es magnífica, lo mismo que su tratamiento en el derecho común. No obstante, la indicación que realiza en la nota 756 a la *Doctrina compendiosa* no está tan claro que sea una obra de Eiximenis. Mas bien da la impresión de que no lo es a tenor de los escritos de David J. Viera y Curt J. Wittlin. Gonzalo Puente Ojea no es una autoridad científica y es por tanto impropio que se le mencione en una obra de esta categoría. Resulta discutible la idea de que la constitución de Zenón, tal y como indica en p. 294, contenga noticias sobre dos constituciones precedentes no conservadas, y una de su padre (no era su padre, era su suegro; y lo adoptó). Ha omitido también alguna palabra en la transcripción del texto latino de la constitución de Zenón, pero la interpretación posterior de la evolución de dicha constitución que observa en las pp. 303 y 304 es auténticamente antológica. Las conjeturas que lleva a cabo son igualmente magníficas. Resulta correcto decir que Zenón acoge la precisión leoniana respecto a los huertos y sus árboles, lo que hoy podríamos denominar como jardines o campiña, pero se nos antoja quizás como algo inadecuado afirmar que son obstáculos respecto a la vista del mar, porque da la impresión de que se trata de una limitación que pesaba sobre el constructor ya que la función de los huertos es social, distinta a la de una simple amenidad. No se puede hacer coincidir la terrazas o *solanas* con los balcones o *moeniana*, ya que es conocido que en arquitectura son construcciones accesorias y distintas de un edificio. También por lo que se refiere a la interpretación que hace de fragmentos de derecho público y otros iusprivatísticos de la constitución de Zenón, no creemos que esté demasiado acertado el autor en sus consideraciones. Consultar también Charles APPLETON, *Histoire de la propriété prétorienne et de l'action publicienne* (Paris, 1889), II, pp. 145 - 151; Otto KARLOWA, *Römische Rechtsgeschichte* (Leipzig, 1901), II, pp. 1275 - 1278 y Wiesław LITEWSKI, *Rzymskie Prawo Prywatne*, cit., pp. 139, 202, 212 y 226.

⁸⁸ Cabe mencionar el fundamental estudio de Belén MALAVÉ OSUNA, CTh. 15, 1 y la interdicción de obra nueva, respecto a los edificios públicos, en *Cuadernos informativos de Derecho histórico público, procesal y de la navegación*, 19 - 20 (diciembre - 1996), pp. 5361 - 5395, al que incomprensiblemente no tiene en cuenta Jaume RIBALTA I HARO, *Les ordinacions d'en Sanctacília. Servituds, relacions de veïtnage i límits al dret de propietat en el dret (històric) català*. Malavé estructura el contenido de las constituciones imperiales contenidas en el título en cuatro apartados: 1. Las que concedían un permiso general para restaurar edificios ruinosos; 2. Las que llevaban consigo la obli-

Alaricianum” solo conservaron dos⁸⁹, uno relativo a la posibilidad de construir edificios privados en espacios públicos y otra norma atinente a la participación del fisco en los gastos de reparación de los edificios deteriorados. Por su parte, el *Liber Iudiciorum* no cuenta con ninguna norma específicamente urbanística.

IV. LA PLANIFICACIÓN URBANA EN LA EDAD MEDIA

La intervención pública en la construcción y edificación reaparecen en la repoblación de la Marca Hispánica⁹⁰ regulándose la ocupación de nuevas tierras por medio de preceptos reales o capitulares de acuerdo al principio romano de que los bienes sin dueño pertenecían al fisco y que era el Príncipe quien debía cederlos a sus súbditos con fines repobladores⁹¹. Estas ciudades, unas de nueva creación y otras herederas de los núcleos de población romanos estaban rodeadas de murallas y en el interior, alrededor de la plaza,

gatoriedad de la restauración de edificios que fueran públicos antes de emprender una obra nueva; 3. Las que obligaban a terminar las obras comenzadas antes de dar inicio al levantamiento de un nuevo edificio y 4. Las que precisaban que las construcciones nuevas que se llevaran a cabo hubieran de contar con una serie de requisitos prefijados de antemano. Denis GODEFROY señala que si Teodosio estableció que entre los edificios privados hubiera un espacio de diez pies, la *Lex Burgundionum* mantuvo este criterio (*Corpus Iuris Civilis, ad CI. 8, 10, 12 en col. 702 ad nota †*).

⁸⁹ Jaume RIBALTA I HARO, *Les ordinations d'en Sanctacília. Servituds, relacions de veïtnage i límits al dret de propietat en el dret (històric) català*, p. 291, parece seguir a G. HAENEL, *Lex Romana Visigothorum* (Leipzig, 1848), p. 242 y Max CONRAT (COHN), *Breviarium Alaricianum* (Leipzig, 1903), pp. 234 y 759, al establecer las siguientes correspondencias: CTh. 15, 1, 9 [Constantius et Constans. 362] = BA. CTh. 15, 1, 1 mientras que CTh. 15, 1, 32 [Arc. et Hon. 395] = BA. CTh. 15, 1, 2.

⁹⁰ Utilizamos el término Marca Hispánica, siendo conscientes de la precariedad como realidad político-institucional de la misma, a tenor de lo escrito por Jacques FLACH, *Marche d'Espagne*, en *Estudis Universitaris Catalans* 16 (1931), pp. 1 - 57; José Antonio MARAVALL CASESNOVES, *El concepto de España en la Edad Media* (Madrid, 1954), pp. 145 - 161; Ramon D'ABADAL I DE VINYALS, *Notas sobre la locución 'Marca Hispánica'*, en *Boletín de la Real Academia de Buenas Letras de Barcelona* 27 (1957 - 1958), pp. 157 - 164; Ferran VALLS I TABERNER, *Marca Hispánica* (Barcelona, 1987); Manuel J. PELÁEZ, *Le concept de Marca Hispánica dans l'historiographie juridique catalane*, en *Le Roussillon de la Marca Hispanica aux Pyrénées - Orientales (VIIIe - XXe siècles)* (Perpignan, 1995), pp. 13 - 38.

⁹¹ Vid. José María LACARRA DE MIGUEL, *Panorama de la Historia urbana en la Península ibérica desde el siglo V al X*, en *VI Settimana di Studio del Centro Italiano di Studi sull'alto Medioevo "La città nell'alto Medioevo"* (Spoleto, 1959), pp. 319 - 415 y del mismo autor *Les villes frontières dans l'Espagne des XIe et XIIe siècles*, en *Moyen Âge. Livre Jubilaire* 75 (1963), pp. 205 - 222.

se situaban los edificios más importantes en torno a los cuales giraba la vida urbana⁹².

Diferentes tipologías urbanas coexisten en la España medieval: la que se desarrollaba en la ciudad musulmana, la que tenía lugar en la ciudad cristiana y, junto a ellas, existía un tercer tipo formado por la transformación de las musulmanas al ser habitadas por los cristianos, las ciudades mudéjares⁹³. Las más importantes ciudades hispanomusulmanas estaban formadas: por un núcleo central rodeado de muros, llamado medina en el que se hallaban la mezquita mayor, la alcaicería (mercado cerrado de los productos más valiosos), numerosas alhóndigas (depósitos de mercancías foráneas que en ellas se vendían a la par que posadas), varios baños, y zocos, y por una serie de arrabales exteriores a la medina, en ellos se agrupaba la población en función de criterios diversos, generalmente por actividades económicas. El islamismo urbano⁹⁴ supone una realidad subsistente en muchas villas y ciu-

⁹² Son especialmente interesantes los trabajos de R. BRUNSCHVIG, *Urbanisme médiéval et droit musulman*, en *Revue des Études Islamiques* 15 (1947), pp. 7 - 35; Félix BENITO MARTÍN, *La formación de la ciudad medieval. La red urbana de Castilla y León* (Valladolid, 2000); Leopoldo TORRES BALBÁS, *La Edad Media*, en *Resumen histórico del urbanismo en España* (2ª ed. aumentada, Madrid, 1968), pp. 67 - 170; María del Carmen CARLÉ, *La ciudad y su contorno en León y Castilla (siglos X - XIII)*, en *Anuario de Estudios Medievales* 8 (1973), pp. 69 - 104; Julio CARO BAROJA, *Ciudades españolas [medievales]*, en *Revista de la Universidad de Madrid* 7 (1958), pp. 77 - 95; José Manuel CASAS TORRES, *Esquema de la geografía urbana de Aragón y Navarra*, en *Geographica* 1 (1954), pp. 117 - 119; Francisco FRANCO-SÁNCHEZ, *Estudio de los espacios viales y de los espacios defensivos de la Mancha Oriental en el periodo islámico* (tesis doctoral Madrid, 1993); C. GUITART APARICIO, *Ciudades amuralladas*, en *Boletín de la Asociación Española de Amigos de los Castillos* 13 (1966), pp. 165 - 218; Jordi GÜNZBERG I MOLL, *Edificació i ordenació dels béns immobles urbans segons els Costums de Tortosa*, en *Actes de les Jornades d'Estudi "El territori i les seves institucions històriques"* (Barcelona, 1999), II, pp. 763 - 792; José María LACARRA DE MIGUEL, *El desarrollo urbano de las ciudades de Navarra y Aragón en la Edad Media*, en *Pirineos* 6 (1950), pp. 6 - 34; José María LACARRA DE MIGUEL, *Evolución urbana y repoblación de ciudades medievales*, en *Estudios de la Edad Media de la Corona de Aragón* (1952), V, pp. 807 - 809 y QUIRÓS LINARES, *Notas sobre los núcleos de población españoles de planta regular*, en *Estudios Geográficos* 29 (1968), pp. 293 - 324.

⁹³ Ideas generales contiene Jean GAUTIER-DALCHÉ, *Historia urbana de León y Castilla en la Edad Media (siglos IX - XIII)* (trad. castellana de Encarnación Pérez Sedeño, Madrid, 1979).

⁹⁴ Sobre el urbanismo islámico se muestra muy documentado y considero uno de los mejores especialistas, Leopoldo TORRES BALBÁS, con multitud de trabajos, entre los que destacamos *Las ciudades hispano - musulmanas y su urbanización*, en *Revista de Estudios de la Vida Local* 1 (1942), pp. 59 - 80; *Los contornos de las ciudades hispanomusulmanas*, en *Al - Andalus* 15 (1950), pp. 437 - 486; *Los edificios hispanomusulmanes*, en *Revista del Instituto de Estudios Islámicos* 1 (1953), pp. 92 - 121; *Estructura de las*

dades de la España actual⁹⁵.

La mayoría de las ciudades y villas pobladas por los monarcas cristianos en los últimos años del siglo XI y primera mitad del XII lo fueron por núcleos de gentes de distinta procedencia atraídos por fueros y concesiones especiales, predominando en la etapa bajomedieval la iniciativa pública en

ciudades hispano musulmanas: la medina, los arrabales y los barrios, en *Al - Andalus* 18 (1953), pp. 149 - 177; *Extensión y demografía de las ciudades hispanomusulmanas*, en *Studia Islamica* 3 (1955), pp. 35 - 59; *La ciudad musulmana*, en *Revista de la Universidad de Madrid* 7 (1958), pp. 97 - 112; *Ciudades hispanomusulmanas*, en colaboración con Henri TERRASSE (Madrid, 1971, 2ª ed. Madrid, 1985), 2 vols.; *La Mezquita de Córdoba y las ruinas de Madinat al Zahra* (Madrid, 1952); *Mozarabías y juderías de las ciudades hispano - musulmanas*, en *Al - Andalus* 19 (1954), pp. 172 - 197; *Plazas, zocos y tiendas en las ciudades hispano-musulmanas*, en *Al - Andalus* 12 (1947), pp. 437-476; *Alcaicerías hispano-musulmanas*, en *Al - Andalus* 14 (1949), pp. 441 - 455; *Las alhóndigas hispano-musulmanas y el corral del carbón de Granada*, en *Al - Andalus* 11 (1946), pp. 447 - 480; *Ampliación y tamaño de varias mezquitas*, en *Al - Andalus* 21 (1956), pp. 339 - 352; *Almería islámica*, en *Al - Andalus* 22 (1957), pp. 411 - 453; *Ciudades yermas hispano-musulmanas* (Madrid, 1957); *Algunos aspectos del mudejarismo urbano medieval* (Discurso de recepción en la Real Academia de la Historia, Madrid, 1954); *Ciudades yermas de la España musulmana*, en *Boletín de la Real Academia de la Historia* 141 (1957), pp. 17 - 218; *Cementerios hispano - musulmanes*, en *Al - Andalus* 22 (1957), pp. 131 - 191; *Algunos aspectos de la vivienda hispanomusulmana*, en *Mélanges d'Histoire et Archéologie de l'Occident Musulman* (1957), II, pp. 169 - 175; *Estudios de arqueología e historia urbana: Complutum, Qal at Abd al - Salám y Alcalá de Henares*, en *Boletín de la Real Academia de la Historia* 144 (1959), pp. 155 - 188; *Ciudades hispanomusulmanas de nueva fundación*, en *Études d'Orientalisme E. Levi - Provençal* (Paris, 1962), II, pp. 781 - 804. Ver también Christine MAZZOLI-GUINTARD, *Villes d'Al - Andalus l'Espagne et le Portugal à l'époque musulmane (VIIIe - XVe siècles)* (Rennes, 1996).

⁹⁵ Son destacables los análisis sobre esta materia de Francisco FRANCO-SÁNCHEZ, *Estudio de los «espacios urbanos» de la ciudad de Orihuela en el periodo islámico* (Alicante, 1989); *L'urbanisme musulmà d'Ontinyent*, en *Ontinyent. Estudis i Documents* 5 (1989), pp. 23 - 27; *Estudio comparativo del urbanismo islámico de seis poblaciones de la Vía Augusta: Sagunto/Xàtiva/Orihuela y Ontinyent/Bocairent/Beneixama*, en *Actas del Simposio Internacional sobre la Ciudad Islámica*, (Zaragoza, 1991), pp. 353 - 377; y *La responsabilidad de los cadíes en la reparación y mantenimiento de los espacios viales de Al - Andalus*, en *Anuario Jurídico y Económico Escorialense. Homenaje a Fray José López Ortiz, O. S. A. (1898 - 1992)* 26 (1993), vol. I, pp. 343 - 360. Consultar también Mikel de EPALZA, *Un modelo operativo de urbanismo musulmán*, en *Sharq Al - Andalus. Estudios Árabes* (1985), II, pp. 137 - 149; y *Espacios y sus funciones en la ciudad árabe*, en *Actas del Simposio Internacional sobre la Ciudad Islámica* (Zaragoza, 1991), pp. 9 - 30; Juan Luis MORENO LÓPEZ, *Apuntes para un estudio inicial sobre el derecho urbanístico islámico a través del paradigma de Madina Antaqira*, en *Anuario Jurídico y Económico Escorialense. Homenaje a Fray José López Ortiz, O. S. A. (1898 - 1992)* 26 (1993), I, pp. 361 - 380.

el proceso urbanizador. En muchos de estos textos medievales se incluyen disposiciones concretas referentes a la urbanización de los nuevos núcleos de población: superficie de las parcelas, trazado y anchura de las calles, características de la plaza mayor, fortificaciones y en este sentido alrededor de la plaza o zona central, se distribuían la Iglesia o catedral, el mercado, el palacio o ayuntamiento y las casas de los nobles más significados⁹⁶.

En concreto, el Fuero de Teruel⁹⁷ de 1176 aparece como donación y merced del Rey de Aragón, Alfonso II y dentro de él pueden distinguirse dos partes: la carta puebla y el cuerpo foral propiamente dicho. En lo relativo a normas urbanísticas quizás merezca la pena destacar aquella prescripción del fuero que ordena la construcción de toda fuente del concejo con tres estadios de espacio a su alrededor, mostrándose el fuero específicamente prolijo en lo relativo a la construcción de molinos que permite a cualquier vecino de la localidad con total libertad dentro de su heredad o en medio del cauce de un río siempre que respete que su camino de acceso o entrada tenga tres pasos de ancho y fuera de la casa del molino nueve pasos de espacio a su alrededor; en cualquier caso, quien deseara construir un molino nuevo debe cuidar en primer lugar de no perjudicar a otro molino construido con anterioridad, castigándose el incumplimiento de estas disposiciones muy severamente con diversas penas. En cuanto a las poblaciones hechas en el término de Teruel sin el permiso del concejo, el fuero prescribe que no solamente no sean estables sino que el propio concejo queda habilitado para destruirlas y arrasaslas sin pena alguna, mientras que en lo relativo a ciertas normas higiénicas, el Fuero de Teruel castiga diariamente con diez sueldos a cualquiera que tenga letrina descubierta a la vista de alguna calle; si la letrina no está a la vista de la calle pero despide olor que llega a los viandantes, el castigo quedaba fijado en cinco sueldos diarios hasta que dicha pestilencia se evitara. En lo atinente a los materiales de construcción se establecía la medida concreta que debían tener las tejas y ladrillos y la forma en que habrían de ser cocidos para evitar su rotura por la acción del hielo o la lluvia, riesgos frente a los que quedaban garantizados por un año, pues si se rompían antes, el tejero o el ladrillero, en su caso, quedaba obligado a pagarlos, ordenándose, por otro lado, que aquellos que tuvieran casa con techo de paja lo cubrieran con teja, prescripción detrás de la cual se observa la intención de evitar los muy frecuentes incendios, estableciéndose para los

⁹⁶ Prescripciones que no se contienen en los textos locales medievales zamoranos según Justiniano RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, *Los Fueros locales de la provincia de Zamora* (Salamanca, 1990).

⁹⁷ Consultamos la edición crítica con introducción y traducción de José CASTAÑÉ LLINÁS, *El Fuero de Teruel* (Teruel, 1991).

que hicieran caso omiso de esta norma, la pérdida de la casa a favor de otro poblador dispuesto a cumplirla. La construcción de acequias en todas las aldeas es también objeto de regulación en el Fuero de Teruel que prescribe la obligación de realizarlas a los habitantes de las mismas, a los que también se atribuye su reparación y restauración en caso de destrucción no intencionada, castigándose con la pérdida de su heredad a aquel vecino que desoiga este mandato, ordenándose también que no se impida el uso de arena, molar y tejar cuando se requiera para la construcción de las murallas.

Por su parte, en el Fuero de Santander otorgado por Alfonso VIII en 1187 y confirmado por Fernando III en 1219, y que es simplemente el traslado del Fuero de Sahagún de 1152 ligeramente reformado en atención a la situación costera de la villa del Cantábrico⁹⁸, el monarca hace donación de la villa de San Emeterio para ser habilitada por el concejo del lugar por derecho hereditario, es decir, se trata de la constitución de un territorio jurídicamente protegido basándose en la concesión de un terreno sobre el que se asentaba o en su caso debía asentarse el poblamiento en propiedad, manifestando el artículo 25, por otro lado, que se atribuía la propiedad de la tierra a los roturadores de las mismas en el ámbito de tres leguas⁹⁹. En el origen de las villas cántabras hay que destacar la atención prioritaria de la política regia hacia la promoción urbana del frente marítimo que será el que más intensamente se beneficie de la fundación de ciudades o villas por designio del poder superior, frente a las de formación espontánea y que se va a materializar formalmente en un documento solemne, la carta o fuero de población en el que se contiene la decisión fundacional y se fijan las condiciones básicas del poblamiento. En el caso del Fuero de Santander la acción repobladora no se proyectó sobre un lugar despoblado, sino que se destinó para el asentamiento de la nueva villa un establecimiento local preexistente al que se confirió por tales instrumentos jurídicos rango y funciones urbanas¹⁰⁰ mientras que, por otro lado, se pierde en este Fuero de Santander el carácter de exclusivismo local que preside la mayor parte de las fundaciones, puesto que los destinatarios de las cartas no son solamente los miembros de la colectividad concejil, pues no se prohíbe expresamente el avecindar a población foránea. En cuanto al aspecto externo de las villas, el espacio

⁹⁸ Rogelio PÉREZ-BUSTAMANTE, *El Fuero de Santander: estructura jurídica e institucional*, en *El Fuero de Santander y su época. Actas del Congreso conmemorativo de su VIII centenario* (Santander, 1989), p. 156.

⁹⁹ Rogelio PÉREZ-BUSTAMANTE, *El Fuero de Santander: estructura jurídica e institucional*, cit., p. 159.

¹⁰⁰ J. I. RUIZ DE LA PEÑA SOLAR, *El desarrollo urbano y mercantil de las villas cántabras en los siglos XII y XIII*, en *El Fuero de Santander y su época. Actas del Congreso conmemorativo de su VIII centenario*, p. 261.

urbano quedó fijado mediante la construcción de un cerco o muralla articulándose dentro del mismo el plano regular en cuadrícula muy extendida en la Edad Media¹⁰¹.

Dicha tradición de plano regular se transmite por tanto a la época medieval, mediante el ejemplo de los campamentos militares, lo que se comprueba en la Partida II,23,20 que, al explicar como debía ser aposentada la hueste, con excelente sentido urbanístico, determina que el campo militar había de establecerse según la conformación del lugar, la tienda del señor en medio, si fuera rectangular debía dejarse una calle en medio toda derecha y si fuera cuadrado lo conveniente sería que se dejasen dos o cuatro calles unas rectas y otras perpendiculares. Las Partidas¹⁰² establecen que los muros, castillos, fortalezas, calzadas, fuentes, puentes, cárceles, la casa consistorial, edificios de la administración de justicia y otras construcciones públicas de los pueblos se construyan a cuenta de los bienes de propios de las poblaciones. Para la construcción de tales edificios no es necesaria la licencia del Rey, ni del Consejo real. Sobre la licencia prima la idea del bienestar y utilidad del Estado, y basta con el consentimiento del pueblo o del ayuntamiento¹⁰³.

Las "Costums de Tortosa"¹⁰⁴ dedican la rúbrica 1 del Libro I al ordenamiento de dicha ciudad reglamentando, entre otras cuestiones (me centro en aquellas que hacen referencia al urbanismo), el uso común de valles, muros y torres al tiempo que se limitaba el uso privado de los ciudadanos, estableciendo como principal prohibición de derecho público la de edificar más allá de los muros que constituían la fortaleza y defensa fundamental de la ciudad. En cuanto a las plazas de la ciudad -existían seis-, se disponía también su uso común y la prohibición de construir casas u otros edificios que pudieran impedir tal práctica, mientras que en lo relativo a la utilización de los baños públicos de Tortosa y su término se reglamentaba su uso por parte de todos los ciudadanos con independencia de sus creencias religiosas, no estando permitido vender en ningún caso estos bienes comunes.

A finales del siglo XIV el fraile franciscano Eiximenis (c. 1340 - 1409)¹⁰⁵

¹⁰¹ Pierre LAVEDAN y Jean HUGUENEY, *L'urbanisme au Moyen Âge* (Genève - Paris, 1974), p. 6.

¹⁰² Partícúlo V, 7, 7 y III, 28, 10.

¹⁰³ Partícúlo III, 32, 3 y 18.

¹⁰⁴ Consultamos la edición crítica a cargo de Jesús MASSIP I FONOLLOSA, en colaboración con C. DUARTE y A. MASSIP, con "Pròleg" de Josep Maria Font i Rius (Barcelona, 1996).

¹⁰⁵ Se debate entre los autores la fecha exacta de su nacimiento. Las fechas que más se han apuntado son 1327 y 1340. La primera basándose en una supuesta ordenación de diácono de un tal Franciscus Ximenius, que puede ser él, como también ser otro personaje distinto.

enunció una teoría completa de la ciudad ideal inspirada en los filósofos griegos y probablemente en otros textos medievales de comentaristas, hecha la salvedad de la dificultad que para la historiografía conlleva el determinar cuáles fueron las fuentes eiximenianas¹⁰⁶. En el *Dotzè del Crestià*, Eiximenis trata del tema urbanístico centrándose en aspectos diversos como la utilidad de la construcción y mejora de caminos, edificios, muros y ciudades tanto en tiempos de paz como de guerra, pues para una mejor defensa es siempre preferible estar bien preparados de antemano ya que desconocemos lo que nos deparará el futuro¹⁰⁷; mientras que al hablar de la necesidad de que el príncipe actúe con humildad y enseñe a sus súbditos en esta virtud reglamenta la conveniencia de que el príncipe o gobernante procure que haya abundancia de hospederías que puedan dar alojamiento a los forasteros¹⁰⁸, al tiempo que su propia casa no debía ser demasiado ostentosa¹⁰⁹; en otro sentido, al hablar de las razones por las cuales Dios había dado riquezas a los grandes hombres se señala como la primera la honra y el servicio de Dios Todopoderoso, porque así se pueden hacer grandes y señaladas construcciones para la gloria de Dios como son las iglesias y monasterios de religiosos y otras obras espirituales¹¹⁰. Igualmente Eiximenis dedica un capítulo completo a la forma en cómo deben ser edificadas las casas, dando un gran número de consejos sobre este particular, en concreto, que nadie las construya más allá de la condición de su estamento y de su riqueza; que el frontal de la casa esté orientado al mediodía, para que en la casa haya sol de invierno y no de verano; que se realice de piedra dura y blanca o roja; que el edificio se haga poco a poco dejando secar la primera parte antes de empezar la segunda y que el agua que se utilice no esté estancada para evitar muertes y enfermedades¹¹¹, especificando también el franciscano que en toda casa debería existir chimenea y letrina, debiendo construirse -si perteneciera a alguien que tuviera enemigos- con muros, forja para hacer sus propias armas, horno, molino y corral¹¹², mientras que los prejuicios reli-

¹⁰⁶ Vid. Josep PUIG I CADAVALCH, *Idees teòriques sobre urbanisme en el segle XIV. Un fragment d'Eiximenis*, en *Homenatge a Antoni Rubió i Lluch* (Barcelona, 1936), I, pp. 1 - 9; y Soledad VILA, *La ciudad de Eiximenis. Un proyecto teórico de urbanismo en el siglo XIV* (Valencia, 1984).

¹⁰⁷ Francesc EIXIMENIS, *Dotzè del Crestià* (edición facsímil a cargo de Curt Wittlin, Arseni Pacheco, Jill Webster, Josep Maria Pujol, Josefina Fíguls, Bernat Joan i August Bover, Gerona, 1986), Part. II, vol. I, cap. 493, 50 - 54.

¹⁰⁸ Francesc EIXIMENIS, *Dotzè del Crestià*, Part II, vol. I, cap. 598, 19 - 22.

¹⁰⁹ Francesc EIXIMENIS, *Dotzè del Crestià*, Part II, vol. I, cap. 612, 58 - 60.

¹¹⁰ Francesc EIXIMENIS, *Dotzè del Crestià*, Part II, vol. I, cap. 635, 9 - 16 y cap. 648, 12 - 15.

¹¹¹ Francesc EIXIMENIS, *Dotzè del Crestià*, Part II, vol. II, cap. 897.

¹¹² Francesc EIXIMENIS, *Dotzè del Crestià*, Part II, vol. II, cap. 898.

giosos fundamentan otras normas relativas a la prohibición de construir sinagogas y engrandecerlas, dejando solamente la posibilidad de reparar las ya construidas siempre que la remodelación no consistiera en hacerlas más amplias ni mejor ornamentadas¹¹³. Tampoco Eiximenis permite a los cristianos edificar mezquitas para los «moros» ni sinagogas a los judíos, «ya que su alma sería condenada por Dios a sufrir grandes tormentos por la señalada irreverencia hecha por los cristianos que así lo permitieran»¹¹⁴.

V. CREACIÓN DE CIUDADES Y ORDENANZAS MUNICIPALES DE LA EDAD MODERNA

En la legislación de Indias la creación de nuevas ciudades se configura como un deber del conquistador y una potestad pública más que como una consecuencia del dominio privado de la asignación de tierras¹¹⁵. Así en las Ordenanzas para Nuevos Descubrimientos y Fundaciones de Felipe II de 1573, con una idea del urbanismo acusadamente avanzada con respecto a su época, se obligaba a capitular el tiempo en que el adelantado deberá fundar, erigir y poblar¹¹⁶ “*por lo menos tres ciudades...*”, precisándose las características físicas, geográficas, de acceso, etc., que deberán reunir los terrenos con las calidades de esta ley, entre las que destaca la concepción radial de la ciudad en torno a la plaza mayor regulándose su tamaño y disposición¹¹⁷,

¹¹³ Francesc EIXIMENIS, *Dotzè del Crestià*, Part II, vol. II, cap. 835, 48 - 51.

¹¹⁴ Francesc EIXIMENIS, *Dotzè del Crestià*, Part II, vol. II, cap. 836, 36 - 44.

¹¹⁵ Consultar, sobre este particular, entre otros, Luis BENÉVOLO, *Las nuevas ciudades fundadas en el siglo XVI en América Latina*, en *Boletín del Centro de Investigaciones Históricas* 9 (1968), pp. 117 - 136; Antonio BONET CORREA, *Andalucía barroca. Arquitectura y urbanismo* (Barcelona, 1978); R. RICARD, *La plaza mayor en España y en América española*, en *Boletín de la Real Sociedad Geográfica* 87 (1951), pp. 198 - 206; Luis CERVERA VERA, *La época de los Austrias*, en *Resumen Histórico del Urbanismo en España* (2ª ed. aumentada, Madrid, 1968), pp. 173 - 209; Fernando CHUECA GOITIA, *La época de los Borbones*, en *Resumen histórico del urbanismo en España* (2ª ed. aumentada, Madrid, 1968), pp. 213 - 248; J. D. FULLAONDO, *Introducción al urbanismo colonial hispanoamericano* (Madrid, 1973); G. GUARDA, *La ciudad chilena del siglo XVIII* (Buenos Aires, 1968).

¹¹⁶ Victoriano SAINZ GUTIÉRREZ, *Un modelo para la construcción de la ciudad hispanoamericana: las Ordenanzas de Nueva Población (1573)*, en *La nueva relación España - América en el proyecto europeo* (Córdoba, 2001), p. 167: “Poblar es estrictamente constituir jurídicamente la república de los pobladores, que desde ese mismo momento se convierten en vecinos y adquieren la obligación, en función de las tierras y solares que les hayan sido asignados en el repartimiento, de edificar sus casas y cultivar los campos”.

¹¹⁷ Victoriano SAINZ GUTIÉRREZ, en *La nueva relación España - América en el proyecto europeo*, cit., p. 170: “La plaza está concebida en las Ordenanzas simultáneamente como lugar de la representación social y como escenario de la vida ciudadana. La plaza es el centro sobre el que confluye toda la vida de la ciudad”.

que estaba en función de la previsión del número de pobladores, forma de las calles y disposición de las casas, la distancia que deben guardar éstas de las murallas, la constitución de los barrios y los terrenos que han de reservarse para el uso común. Aparecen, por tanto, claramente diferenciadas y delimitadas en estas Ordenanzas de 1573 las dos dimensiones clásicas del urbanismo, la relativa a los aspectos físicos y la atinente a los sociales en cada ciudad¹¹⁸.

En América, el título jurídico para incorporar las nuevas tierras a la Corona de Castilla fue el poblamiento, y de ahí el interés de los españoles en fundar ciudades¹¹⁹, como lo demuestra el hecho de que hacia 1580 se habían fundado 230, si bien era necesario el cumplimiento de ciertos requisitos, ya que sólo se podían fundar pueblos con licencia de la Corona o de los Adelantados y no tener dicha autorización acarrearla la pena de muerte.

En su Política de corregidores, Jerónimo Castillo de Bovadilla precisaba notables recomendaciones a los corregidores en materia urbanística, que resumo en los siguientes puntos: i) Emplear un tercio de las rentas y propios de los pueblos en obras públicas¹²⁰; ii) Promover las obras públicas, tanto de edificios civiles como eclesiásticos, junto a la reparación de edificios¹²¹; iii)

¹¹⁸Victoriano SAINZ GUTIÉRREZ, en *La nueva relación España - América en el proyecto europeo*, cit., p. 167.

¹¹⁹ Consultar Jorge Enrique HARDOY y Richard P. SCHAEDEL, *El proceso de urbanización en América desde sus orígenes hasta nuestros días* (Buenos Aires, 1969); Jorge Enrique HARDOY y Richard P. SCHAEDEL, *Asentamientos urbanos y organización socioproductiva en la historia de América* (Buenos Aires, 1977); Mario SARTOR, *La città e la conquista. Mappa e documenti sulla trasformazione urbana e territoriale nell'America centrale del 500* (Roma, 1981); Julio GONZÁLEZ Y GONZÁLEZ, *Planos de ciudades iberoamericanas y filipinas existentes en el Archivo de Indias* (con estudio introductorio de Fernando Chueca Goitia y Leopoldo Torres Balbás, 2ª ed., Madrid, 1981); Dora P. CROUCH, Daniel J. GARR y Axel I. MUNDIGO, *Spanish city planning in North America* (Cambridge, 1982); Ramón GUTIÉRREZ, *Arquitectura y urbanismo en Iberoamérica* (Madrid, 1984); Francisco de SOLANO, *Ciudades hispanoamericanas y pueblos de indios* (Madrid, 1990); Francisco de SOLANO (dir.); María Luisa CERRILLOS (coord. general), *Historia urbana de Iberoamérica*, I: *La ciudad iberoamericana hasta 1573*, a cargo de Salvador BERNABEU *et aliae* (Madrid, 1987); II: *La ciudad barroca, 1573 - 1750*, a cargo de Francisco de SOLANO (Madrid, 1990), y III: *La ciudad ilustrada*, a cargo de Alberto GIL NOVALES (Madrid, 1992); y Javier AGUILERA ROJAS, *Fundación de ciudades hispanoamericanas* (Madrid, 1994).

¹²⁰ *Política para corregidores*, tomo II, lib. III, cap. V, p. 95, nº 8. Precisa en otro lugar que «una de las cosas que más ennoblece los pueblos, son los sumptuosos y magníficos edificios, cuya memoria, aun después de sus ruynas, permanece en los futuros siglos, y haze a los fabricantes dellos dignos de eterna fama» (tomo II, lib. III, cap. 5, p. 93, nº 1).

¹²¹ *Política para corregidores*, tomo II, lib. III, cap. 5, p. 94, nº 4.

Delimitar la distinción entre obras públicas que se pueden hacer con licencia real y aquellas otras que no. Indica en este sentido que, conforme al Derecho común (Accursio, Bartolo da Sassoferrato y Luca da Penna), los edificios públicos podían llevarse a cabo sin licencia real, recogiendo el criterio de que, salvo en Roma, en las demás ciudades no era necesaria. Sin embargo, Castillo de Bovadilla precisaba por un lado que él, mientras desempeñó el cargo de corregidor, había promovido viviendas para corregidores con la sola autorización municipal, pero que en Castilla se había introducido la costumbre de que no se podían construir edificios públicos que fueran costosos sin la autorización real¹²²; iv) Se pueden reparar viviendas ruinosas o antiguas, construcciones, o continuar obras públicas ya iniciadas y abandonadas en su momento sin autorización real (*“la prohibición de edificar, no comprende el reparar y reedificar”*)¹²³; v) No es necesaria la autorización real para proseguir la construcción de un edificio público, si se duda le había sido concedida la licencia, ya que la antigüedad suple en este caso¹²⁴; vi) Admite la expropiación forzosa¹²⁵, llevada a cabo por el corregidor por razones de utilidad pública, siguiendo criterios que en la doctrina española ya habían apuntado Antonio Gómez (1501-1572), Gregorio López de Tovar (1496-1560), Luis Velázquez de Avendaño y antes Tomás Mieres (1400-1474); vii) Puede el corregidor derribar edificios privados que amenacen ruina¹²⁶ y establecer multas y sanciones en materia de edificación y urbanismo; y viii) Están autorizados los corregidores a abreviar el plazo de noventa días de los interdictos de obra nueva¹²⁷.

La iniciativa pública en la fundación de nuevas ciudades vuelve a aparecer en la colonización de diversas zonas de Andalucía en el siglo XVIII con la publicación en 1767 de la Real Cédula de 5 de julio de Carlos III que

¹²² *Política para corregidores*, tomo II, lib. III, cap. 5, pp. 96 - 97, n° 12.

¹²³ *Política para corregidores*, tomo II, lib. III, cap. 5, p. 97, n° 13.

¹²⁴ *Política para corregidores*, tomo II, lib. III, cap. 5, p. 97, n° 14.

¹²⁵ *Política para corregidores*, tomo II, lib. III, cap. 5, pp. 102 - 103, n° 26): “Pueden también los Corregidores para las obras públicas en especial de Iglesias, compeler a los dueños que vendan sus solares y casas, y sino quisieren hazerlo, pueden, assí para las dichas obras, como para otro edificio, o ensancho dellas, o de calle, o plaça pública, o para hermosear la ciudad, tomar y derribar las tales casas y heredades ajenas de poco valor, tassándolas, y pagándolas luego, si fuere possible, y sino al fiado: y las que exceden de cinquenta mil maravedís de valor, con consulta al Rey; y esto no pudiéndose hazer comodamente la Iglesia, o el edificio público en otra parte y lugar, y con la justa moderación y consideración possible..., y no se ha de derribar el tal solar, o edificio de hecho, ni exabrupto”.

¹²⁶ *Política para corregidores*, tomo II, lib. III, cap. 5, p. 103, n° 27.

¹²⁷ *Política para corregidores*, tomo II, lib. III, cap. 5, p. 107, n° 48.

contenía Instrucción del 25 de junio del mismo año¹²⁸ para poblar Sierra Morena entre el Viso y Bailén, y el camino entre Córdoba y Écija, regulándose el procedimiento y el régimen a seguir en el Fuero de las Nuevas Poblaciones, donde se disponía que el Superintendente debía elegir para situar a los pobladores sitios sanos, bien ventilados y sin aguas estancadas y debía levantar un plan para resolver todas las dudas que pudieran surgir a la vista de la posición material de los terrenos; cada población debía tener 15, 20 ó 30 casas como máximo, dejándose libertad al Superintendente para establecerlas, si bien cuando la situación de los terrenos lo permitiera debía mandar construir las lo más cercanamente posible a la tierra que le hubiera sido otorgada a cada poblador para cultivarla consistente, según el capítulo 8 de la citada Instrucción, en 50 fanegas de tierra de labor. Por otro lado, demarcados los terrenos que fueran asignados a cada pueblo se debían poner señales y mojeneras de piedra para distinguirlo de otros lugares ya poblados o que se poblaran de nuevo, disponiéndose en este sentido que la distancia entre un pueblo y otro, fuera como de cuarto o medio cuarto de legua según disposición y fertilidad de los terrenos. La Instrucción, a la que ya se ha hecho referencia, explicitaba la conveniencia de la construcción de una Iglesia en el centro de los lugares que formaran el concejo municipal y cerca de ella una escuela de primeras letras, con el fin de que los niños pudieran aprender doctrina y lengua española a un tiempo, así como la construcción de molinos u otros artefactos, bien de agua o de viento, en lugar que no perjudicara a terceros, disponiéndose en otro capítulo que cada Concejo de las nuevas poblaciones debía tener también una dehesa para la suelta y manutención de los animales de labor, debiendo estar estas nuevas poblaciones sobre los caminos reales o sus inmediaciones, no sólo para facilidad de las transacciones mercantiles sino por la utilidad de que estuvieran acompañados de vecinos para evitar la presencia de malhechores y salteadores públicos. Por otro lado, no se permitía la fundación de Convento ni comunidad de uno u otro sexo ni siquiera con el nombre de hospicio, misión o residencia ni a título de hospitalidad porque todo lo espiritual correspondía a los párrocos y ordinarios diocesanos y lo temporal a los Justicias y al ayuntamiento incluida la citada hospitalidad.

Como normativa atinente a la forma de realizar la construcción de las

¹²⁸ Novísima Recopilación, VII, 22, 3, recoge las Reglas para las nuevas poblaciones de Sierra Morena y fuero de sus pobladores dada por Carlos III por Real Cédula de 5 de julio de 1767 que contiene la Instrucción de 25 de junio del mismo año con un total de 79 capítulos de los que se excluían los cuatro primeros que trataban del arribo de 6.000 colonos católicos alemanes y flamencos a Almagro, Almería, Málaga y Sanlúcar y del establecimiento de la Contaduría de intervención para la nueva población y sus incidencias.

ciudades encontramos una regulación de las limitaciones y condicionamientos del derecho a edificar sobre el propio fundo, desde antiguo limitado por las instituciones civiles de las servidumbres de interés privado, caso de la de luces y vistas¹²⁹, o de interés público, como las que se recogen en las Ordenanzas municipales (de las que destacan como antecedente las de Madrid recopiladas por Torija en 1661 y por Ardémans en 1791). Sin embargo, no pueden considerarse como una verdadera normativa ni estatal ni local, según Martín Bassols Coma¹³⁰, las recomendaciones sobre policía urbana recogidas en las Ordenanzas de Intendentes y Corregidores de 1749 (reiteradas en la Instrucción de Corregidores de 1788), y ni siquiera tienen entidad como tales normas urbanísticas las disposiciones de la Novísima Recopilación sobre edificación de solares yermos¹³¹. Para lograr ese objetivo se establecía la exención del servicio o derecho de Casa de Aposento por 50 años para las que se edificaran de nuevo y para las bajas que se ampliaran en la parte correspondiente al aumento. En cuanto a los solares yermos, después de haber sido citados e informados los dueños en el plazo de cuatro meses, debían ser ejecutadas las obras de edificación dentro del año siguiente y si esto no se cumpliera habrían de tasarse los solares y venderse en subasta pública al mejor postor que tendría que afianzar la construcción para realizarla también en el plazo de un año desde la venta, siendo necesaria únicamente la licencia del Corregidor de Madrid. En el caso de que los solares yermos pertenecieran a mayorazgos, capellanías, patronatos u obras pías, sus poseedores podrían realizar en ellos nuevas obras que quedarían vinculadas a las mismas, pero si no se construyera en el plazo de un año, los solares o casas bajas serían concedidas a censo reservativo a quien quisiera obligarse a ejecutar las obras extendiéndose también a él la exención de la carga del pago del servicio o casa de aposento por 50 años. Estas mismas disposiciones, dadas para Madrid, se extendieron a la reedificación de solares y edificios yermos en otros lugares según lo establecido por Carlos IV en Aranjuez en el Real Decreto de 28 de abril y Cédula del Consejo de 14 de mayo de 1789¹³², haciendo referencia a la provisión de 20 de octubre de 1788 de su padre, Carlos III.

¹²⁹ José Luis LACRUZ BERDEJO, La interpretación histórica y el derecho aragonés de luces y vistas, en *Anuario de Historia del Derecho Español* 31 (1961), pp. 187 - 194.

¹³⁰ *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español (1812 - 1956)* (Madrid, 1973), p. 298. Lo contradice abiertamente Ricardo ANGUITA CANTERO, *Ordenanza y policía urbana. Los orígenes de la reglamentación edificatoria en España (1750 - 1900)* (Granada, 1997).

¹³¹ III, 19, 7, que recoge el Decreto de Carlos III del 14 y provisión del Consejo del 20 de octubre de 1788 sobre reedificación de casas en solares y yermos de Madrid y extensión de las bajas y pequeñas.

¹³² Novísima Recopilación, VII, 23, 4.

Igualmente, tampoco constituyen normas urbanísticas otras disposiciones de la Novísima Recopilación para la reforma o construcción de determinadas edificaciones, dentro de las cuales parece referirse a la Circular de Carlos III de 25 de noviembre de 1777 sobre el modo de ejecutar las obras en todas las Iglesias y sus altares para evitar los no infrecuentes incendios en los retablos, por lo que se aconsejaba solicitar informe a la Academia de San Fernando¹³³.

Otras disposiciones de interés serían la resolución de Carlos III de 9 de diciembre de 1786 y Cédula de 3 de abril de 1787 sobre el uso y construcción de cementerios, en relación con los cuales se disponía su ubicación fuera de las poblaciones, en sitios ventilados e inmediatos a las parroquias y distantes de las casas de los vecinos¹³⁴; la disposición dada por el rey Alfonso en las Cortes de Valladolid en el año 1325 reiterada por Enrique II en Toro en 1371 y Enrique IV en Niebla en 1473 sobre demolición de castillos y casas fuertes hechas sin licencia real¹³⁵; la de Juan II dada en las Cortes de Burgos en 1430 y en las de Zamora en 1432, sobre la reparación de castillos y fortalezas de las fronteras por cuenta del Rey y de las torres y muros de los pueblos a costa de sus vecinos¹³⁶; la obligación de los pueblos de reparar sus muros, cercas, puentes y otros edificios públicos con diligencia según lo establecido por los monarcas Fernando V e Isabel I por pragmática dada en Sevilla el 9 de junio de 1500¹³⁷; la disposición de los propios Fernando e Isabel dada en Toledo en 1480 sobre la obligación de construir casas públicas capitulares en los pueblos para reunión de su concejo, castigando a los Oficiales de ayuntamiento culpables de su no edificación a la pérdida de sus oficios¹³⁸; la pragmática e instrucción de 9 de junio de 1500 de los Reyes Católicos señalando la obligación de los corregidores a construir casas de concejo, cárceles donde no hubiera y arcas para custodiar privilegios, escrituras y libros de las leyes del Reino¹³⁹; la disposición de Juan II dada en Madrid en 1433 sobre prohibición de morar en los arrabales de los pueblos vecinos que tuvieran casas dentro de sus muros y de poblar fuera de estos los que vinieran de nuevo, pues se debía poblar principalmente las ciudades y villas cerradas¹⁴⁰ o la pragmática de 30 de junio de 1489 dada en Jaén sobre prohibición de derribar lo edificado y plantado en terreno público y concejil

¹³³ Novísima Recopilación I, 2, 5.

¹³⁴ Novísima Recopilación, I, 3, 1.

¹³⁵ Nueva Recopilación, VI, 5, 8 y Novísima Recopilación, VII, 1, 4.

¹³⁶ Nueva Recopilación, VI, 5, 3 y Novísima Recopilación, VII, 1, 5.

¹³⁷ Nueva Recopilación, III, 5, 3 y Novísima Recopilación, VII, 1, 6.

¹³⁸ Nueva Recopilación, VII, 1, 1 y Novísima Recopilación, VII, 2, 1.

¹³⁹ Nueva Recopilación, III, 6, 15 y Novísima Recopilación, VII, 2, 2.

¹⁴⁰ Nueva Recopilación, VII, 1, 9 y Novísima Recopilación, VII, 22, 1.

con licencia imponiéndose censo sobre ello¹⁴¹.

VI. PRINCIPALES TÉCNICAS URBANÍSTICAS DEL SIGLO XIX Y SU DESARROLLO LEGISLATIVO¹⁴²

Las técnicas básicas del moderno Derecho urbanístico surgen en el siglo XIX, principiando por la aprobación en Inglaterra de los primeros reglamentos de carácter sanitario, que responden a las prescripciones contenidas en la “Public Health Act” (1848)¹⁴³. Sin embargo, la insuficiencia del reglamento que sólo imponía limitaciones en función de la sanidad e higiene de las edificaciones, se hace evidente; por ello, inicialmente en los países anglosajones, aparece una diferenciación funcional que lleva a la división de las áreas urbanas en diferentes zonas en función de su distinta utilización (residencial, comercial, industrial, etc.)¹⁴⁴. Aparte de la zonificación, que es la técnica urbanística predominante, se manifiestan otras como la ciudad jardín del inglés Ebenezer Howard¹⁴⁵, que aspiraba a conjugar el ambiente urbano y el rural basándose en construcciones unifamiliares rodeadas de espacios verdes¹⁴⁶, y que en España queda matizada con las aportaciones de Arturo Soria con su ciudad lineal¹⁴⁷. Después la Ciencia urbanística se enriquecerá con el denominado regionalismo urbanístico defendido por Lewis

¹⁴¹ Nueva Recopilación, VII, 7, 9 y Novísima Recopilación, VII, 22, 2.

¹⁴² Pedro BIDAGOR LASARTE, *El siglo XIX*, en *Resumen histórico del urbanismo en España* (2ª ed. aumentada (Madrid, 1968), pp. 251 - 274. Consultar además Alberto Stefano MASSAIA, *La disciplina urbanistica nella legge n. 2359/1865 'sulle espropriazioni forzate per causa di pubblica utilità'*, en *Rivista di storia del diritto italiano* 65 (1992), pp. 67 - 105.

¹⁴³ Contienen amplios comentarios de esta norma, Richard Albert LEWIS, *Edwin Chadwick and the public health movement, 1832 - 185* (London - New York, 1982); Margaret PELLING, *The common lot: sickness, medical occupations, and the urban poor in early modern England* (New York, 1998); y Andrea Alice RUSNOCK, *Vital accounts: quantifying health and population in eighteenth - century England* (Cambridge, 2002).

¹⁴⁴ Consultar Gordon E. CHERRY (edit.), *Pioneers in British planning* (London, 1981).

¹⁴⁵ Merece ser consultado Robert BEEVERS, *The garden city utopia: a critical biography of Ebenezer Howard* (New York, 1988); Evan MCKENZIE, *Privatopia: homeowner associations and the rise of residential private government* (Haven, 1994); y Peter Geoffrey HALL, *Sociable cities: the legacy of Ebenezer Howard* (New York, 1998).

¹⁴⁶ Cfr. Stephen BAYLEY, *La ciudad jardín*, trad. castellana (Madrid, 1981).

¹⁴⁷ Vid. Carlos FLORES y George R. COLLINS (coords.), *Arturo Soria y la Ciudad Lineal* (Madrid, 1968), especialmente Arturo SORIA PUIG, *Una semblanza de Arturo Soria y Mata*, pp. 79 - 147; Alicia Díez de Valdeón García, *La construcción de la ciudad lineal de Madrid* (Madrid, 1993); y Fernando de Terán, *La Ciudad Lineal, antecedente de un urbanismo actual* (Madrid, 1968).

Mumford¹⁴⁸; el funcionalismo de Le Corbusier¹⁴⁹ que se inspira en una ciudad modélica que satisfaga las necesidades básicas del hombre (habitar, trabajar, recrearse, circular), o finalmente la técnica de las nuevas ciudades (“New towns”)¹⁵⁰ surgidas en Inglaterra, después de la II Guerra Mundial, como unidades urbanas completas para descongestionar la gran urbe. El soporte jurídico de esta nueva ordenación urbana será la técnica de la planificación procedente del campo de la Economía¹⁵¹. En los planes se van a contener aquellas normas indispensables para la urbanización.

Centrándonos ya en España, en nuestro siglo XIX este proceso que va del reglamento sanitario a una diferenciación funcional no está tan claro y el naciente urbanismo decimonónico español va a estar caracterizado por la legislación sobre ensanche y reforma interior de poblaciones. Desde mediados de ese siglo se abordaron los ensanches de las grandes ciudades, primero para Madrid y Barcelona –a través de las previsiones contenidas en el Plan Castro¹⁵² y en el Plan Cerdá¹⁵³, repectivamente–, y después para todas las

¹⁴⁸ Consultar Casey Nelson BLAKE, *Beloved community: the cultural criticism of Randolph Bourne, Van Wyck Brooks, Waldo Frank and Lewis Mumford* (Chapel Hill, 1990), además señalo específicamente el análisis que realiza el propio MUMFORD, *The city in history: its origins, its transformations and its prospects*, de la que hay ediciones en castellano de 1966 y 1979; cuenta con traducción francesa realizada por Guy y Gérard Durand (Paris, 1964).

¹⁴⁹ Sobre Le Corbusier, consultar a título meramente orientativo, los trabajos de Emil KAUFMANN, *De Ledoux a Le Corbusier: origen y desarrollo de la arquitectura autónoma* (trad. castellana, Barcelona, 1982); John SUMMERSON, *El lenguaje clásico de la arquitectura: de L. B. Alberti a Le Corbusier* (trad. castellana, 6ª ed., Barcelona, 1985); Brian Brace TAYLOR, *La cité de refuge di Le Corbusier: 1929 – 1933* (Roma, 1979); Thilo HILPERT, *La ciudad funcional: Le Corbusier y su visión de la ciudad: condiciones, motivos, razones ocultas* (trad. castellana de Joaquín Hernández Orozco, Madrid, 1983); Juan Antonio RAMÍREZ, *La metáfora de la colmena de Gaudí a Le Corbusier* (Barcelona, 1998); W. BOESIGER y H. GIRSBERGER, *Le Corbusier, 1910 – 1965* (trad. castellana de Juan Eduardo Cirlot, Barcelona, 1971); y Robert FISHMAN, *Urban utopias in the Twentieth Century: Ebenezer Howard, Frank Lloyd Wright and Le Corbusier* (New York, 1982).

¹⁵⁰ Vid. Hazel EVANS (edit.), *New towns: The British experience* (New York, 1972); y Vicente MARTORELL OTZET, *Las New Towns inglesas*, en *Ciudad y Territorio. Revista de Ciencia Urbana* 4 (1970), pp. 19 - 24. Sobre la aplicación del modelo de ciudad de vida integral fuera de su lugar de nacimiento, se obtienen respuestas en Luis M. ENRÍQUEZ DE SALAMANCA, *Las nuevas ciudades y sus problemas administrativos*, en *Revista de Derecho Urbanístico* 34 (1973), pp. 13 - 27 y Manuel FRAGA IRIBARNE, *Las nuevas ciudades: Hacia nuevas formas de convivencia*, en *Urbanismo* (Bilbao, 1972), pp. 167 - 195.

¹⁵¹ Vid. C. MOUCHET, *Derecho, desarrollo, planificación*, en *Revista de Derecho Urbanístico* 34 (1973), pp. 71 - 94.

¹⁵² Es esencial la consulta, entre otros muchos, de Carlos María de CASTRO, *Plan*

ciudades más populosas¹⁵⁴. El plan de ampliación de Barcelona fue asignado definitivamente, no sin ciertos contratiempos, al ingeniero Idefonso Cerdà i Suñer por Decreto de 8 de julio de 1860 y éste lo pudo llevar a la práctica tras la autorización del derribo de las murallas de la ciudad en 1854. Se fundamentaba en un extenso análisis sociológico de la ciudad existente, lo que se plasmaba en la realización de grandes lotes cuadrados, conteniendo, cada una de ellos de una extensión de 400 metros, nueve manzanas con bloques paralelos de altura no superior a 16 metros y 24 de profundidad con su dotación de viales y zonas ajardinadas y sobre esta cuadrícula incidían dos cortes viarios paralelos y uno perpendicular a la costa, si bien entre sus críticas, cabe destacar que carece de la previsión de zonas industriales.

Las líneas esenciales del ensanche de Madrid motivado por el crecimiento de la población y la previsión del futuro papel de la capital como centro mercantil y financiero y punto de confluencia del sistema ferroviario nacional, que es aprobado definitivamente por Real Decreto de 19 de julio de 1860, con un total de nueve artículos, se centra en medidas como el señalamiento de un nuevo recinto limitado por un paseo de ronda y un foso exterior, el trazado en cuadrícula, la previsión de las dimensiones de los espacios destinados a zonas verdes, el número de pisos en los edificios particulares no podía exceder de tres (artículo 4º), la parcelación con gran número de jardines privados, la alternancia de vías principales de treinta metros de anchura con otras corrientes de quince metros, el emplazamiento de edificios públicos sin ninguna intención estética y la previsión de una normativa de zonificación codificada en el reglamento complementario del Plan con una ordenación por clases sociales situando a los de peor condición tanto en el barrio fabril (Chamberí), como en el obrero (al Sur de la calle de Alcalá) o en el sector rural, entre Embajadores y el puente de Toledo, mientras que a los ricos y aristócratas, se le adjudicaba el elegante Paseo de la

Castro (estudio preliminar, notas y apéndice de Antonio Bonet Correa, Madrid, 1978, reproducción facsímil de la ed. de Madrid, 1860).

¹⁵³ Se muestran profundos conocedores de esta normativa de ensanche de la Ciudad Condal, V. MARTORELL PORTAS, ANTONIO FLORENSA FERRER y V. MARTORELL OTZET, *Historia del urbanismo de Barcelona: del Plan Cerdà al área metropolitana* (Barcelona, 1970); Mercedes TATJER MIR, *La Barceloneta del siglo XVIII al Plan de la Ribera* (Barcelona, 1973, reimp., 1985); Joan BUSQUETS GRAU, *Barcelona: Evolución urbanística de una capital compacta* (Madrid, 1992) y Josep Maria PALET MARTÍNEZ, *Estudi territorial del Pla de Barcelona: estructuració i evolució del territori entre l'època iberoromana i l'altmedieval (segle II - I a. C.-X - XI d. C.)* (Barcelona, 1997).

¹⁵⁴ Son interesantes los trabajos de Paloma RODRÍGUEZ-ESCUADERO SÁNCHEZ, *El ensanche de Bilbao* (Madrid, 1991); y María Dolores LADARIA BAÑARES, *El ensanche de Palma: planteamiento del tema, problemática, construcción y valoración de un nuevo espacio urbano, 1868 - 1927* (Palma de Mallorca, 1988).

Castellana, estando a la clase media destinado el barrio de Salamanca, cuya evolución posterior sería hacia una zona de personas ampliamente adineradas y que había sido una iniciativa del conde de los Llanos y marqués de Salamanca, el malagueño José María de Salamanca y Mayol (1811 - 1883), el amigo de Reyes, Emperadores y Romanos Pontífices.

La primera normativa general de ensanche la constituye el Proyecto de ley para la Reforma, Saneamiento, Ensanche y otras mejoras de las poblaciones presentado al Senado en 1861 por José Posada Herrera (1815 - 1885)¹⁵⁵, un ministro y jefe de gobierno del que se ha ocupado, entre otros, Sosa Wagner de un modo altamente heterodoxo. Este proyecto que constaba de 40 artículos, muy avanzado para la época, no fue aprobado debido a las ingentes presiones de los políticos conservadores y hacendados que lo consideraban contrario al derecho de propiedad. Contenía una regulación detallada de las obras necesarias para aquellas finalidades, mediante el establecimiento de un verdadero estatuto de la propiedad privada, regulando entre otras cuestiones, la cesión obligatoria de terrenos para viales, la enajenación forzosa en caso de inedificación, contribución de los propietarios a la obra urbanizadora, obtención de autorización previa para construir y fijación de dimensiones mínimas para la consideración de un terreno como solar. En este proyecto de ley general de Posada Herrera se manejaban ya en el sentido urbanístico los conceptos de Reforma, entendida como conjunto de obras “que se emprenden en el interior de las poblaciones con objeto de prolongar o suprimir alguna de sus calles” (artículo 2º); Mejora en el sentido de “obras de ensanche o rectificación de calles o cualesquiera otras que se dirijan a aumentar o facilitar el tránsito público en el interior de las poblaciones y a su desahogo, seguridad o embellecimiento” (artículo 5º) y Saneamiento como “aquellas obras que se emprendan para el desecamiento de los terrenos, supresión de habitaciones o barrios insalubres, construcción de alcantarillado y ventilación de manzanas” (artículo 3º). Estas actuaciones urbanísticas aspiraban a una remodelación de los centros urbanos tradicionales en función de las exigencias del tránsito, del ornato, del mejoramiento de los servicios urbanos y de la higiene. Posteriormente, se promulgó la ley de 29 de junio de 1864 que respondía a la misma necesidad de resolver por medio del ensanche de la ciudad el problema de la escasez de viviendas, norma que fue derogada y sustituida por la ley de 22 de diciembre de 1876

¹⁵⁵ No dice prácticamente nada sobre este primigenio proyecto urbanístico del siglo XIX, el artículo de Antonio J. ALONSO TIMÓN, *Urbanismo: construcción y derrumbe de un sistema*, en *Anuario Jurídico y Económico Escorialense* 35 (2002), pp. 201 - 249, donde el autor se centra más específicamente en la ordenación urbanística y del territorio en el siglo XX.

donde se contemplaba la aprobación de las primeras ordenanzas municipales referidas a un territorio específico, a sus características propias y al planeamiento y ordenación urbanística proyectado en la zona de ensanche.

Al estudiar los orígenes del derecho urbanístico no puede marginarse la incidencia del régimen constitucional en nuestro país con constantes alteraciones en la primera mitad del siglo XIX. En el Antiguo Régimen las actuaciones urbanísticas eran producto principalmente de una concepción monumentalista o estética de iniciativa regia en la mayor parte de los casos o del entorno más cerrado del monarca¹⁵⁶. Hasta la llegada del régimen constitucional no se puede afirmar la vigencia del principio del respeto de la propiedad privada que debía siempre ceder ante las obras de urbanización en general y es, a partir de entonces, cuando se esboza la sujeción de la expropiación forzosa a los principios de la declaración de interés público y de la previa indemnización¹⁵⁷, principios que van a quedar plasmados en la primera ley de Expropiación Forzosa de 1836, ampliándose su vigencia hasta 1869. A esta norma sigue la ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879 y la ley de Obras de Saneamiento y Mejora Interior de las Poblaciones de 18 de marzo de 1895, mientras que en materia de ordenanzas municipales con cierto contenido urbanístico destacan en el siglo XIX las de policía urbana y rural de Madrid de 1847 y, sobre todo, las Ordenanzas de Barcelona de 1856 que contienen algunos atisbos de zonificación mediante previsiones de espacios reservados a instalaciones industriales, mientras que el Derecho estatal sobre la edificación es prácticamente inexistente.

VII. NORMATIVA URBANÍSTICA DURANTE LA RESTAURACIÓN, LA DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA Y LA IIª REPÚBLICA

Desde el punto de vista del ordenamiento jurídico, la Restauración supone en líneas generales una tarea de revisión y consiguiente modificación de lo aprobado en el sexenio revolucionario y desde la óptica urbanística cabe decir que la evolución del derecho de la ciudad en esta etapa es casi inexistente¹⁵⁸. Dentro de este periodo distingue Bassols, 3 fases por las que atra-

¹⁵⁶ Se muestra muy documentado Antonio BONET CORREA, *Morfología y ciudad: urbanismo y arquitectura durante el Antiguo Régimen en España* (Barcelona, 1978).

¹⁵⁷ Vid. artículos 173 y 304 de la Constitución de 1812.

¹⁵⁸ Martín BASSOLS COMA, *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español (1812-1956)*, cit., p. 302: "La única transformación que experimentará el Derecho urbanístico en este tiempo será la adaptación formal de las instituciones del periodo isabelino a los nuevos postulados del régimen administrativo de la Restauración: centralización del régimen local y rectificación de los dogmas revolucionarios en materias de obras públicas y de expropiación forzosa".

viesa la legislación urbanística¹⁵⁹: una primera en la que la técnica del ensanche es modificada legislativamente y que abarcaría desde 1875 a 1879. En esta etapa, en cumplimiento de los objetivos marcados por la rectificación de la ley municipal de 1870 y de la promulgación de la ley de Obras Públicas, se aprueba la nueva ley de ensanche de 1876 que carece de originalidad respecto a la anterior, así como también la ley de expropiación forzosa de 1879 en la que aparecen con claridad los contenidos básicos de la denominada “reforma interior de las poblaciones”, destacando a nivel social el proyecto de ley de construcción de barriadas para obreros, dictaminado favorablemente y que remitido por el Senado al Congreso el 10 de diciembre de 1878, no logró su aprobación. Este proyecto además de favorecer la construcción de viviendas mediante ayudas fiscales fijaba los precios de las viviendas y obligaba a los municipios a suministrar suelo, todas estas prescripciones se plasmarán definitivamente años más tarde según normativa que analizamos en las páginas siguientes.

En el periodo que transcurre desde 1879 hasta 1885, el derecho urbanístico permanece estancado. Con la llegada de Práxedes Mateo Sagasta tiene lugar el intento del gallego Eugenio Montero Ríos (1832-1914), como ministro de fomento, de rectificar la legislación de expropiación forzosa y ya en la década que abarca de 1885 a 1895 se aprueban dos importantes leyes, por un lado, la de ensanche de Madrid y Barcelona de 24 de julio de 1892, donde se encuentran recogidos principios como la declaración implícita de utilidad pública referida solamente a terrenos ocupados por calles y plazas, y técnicas como la cesión de viales, compensación y estímulo a la urbanización privada, junto con la congelación de la propiedad inmobiliaria como consecuencia de la aprobación o modificación de los planes y, por otro, la de saneamiento y mejora de las poblaciones de más de 30.000 habitantes de 18 de marzo de 1895, que potencia los principios contenidos en la de Ensanche de 1892, pero con un mayor predominio de los intereses privados. Inserto dentro de esta etapa aparece el proyecto de constitución del estado galaico fechado en Lugo, los días 5 y 6 de julio de 1887, en cuyo título XIII, artículo 90, dedicado a los municipios, aparece como atribución del mismo a nivel urbanístico, la construcción de caminos, veredas, calles y otras obras y establecimientos de utilidad y ornato.

En la última de las fases antes mencionada, que incluye los años comprendidos entre 1895 y 1900¹⁶⁰, no se aprecia cambio alguno de carácter

¹⁵⁹ Vid. Martín BASSOLS COMA, *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español (1812 - 1956)*, cit., pp. 302 - 303.

¹⁶⁰ Vid. E. ESTALELLA y E. GUBERN, *Estructura funcional de las ciudades españolas en 1900*, en *Estudios Geográficos* 31 (1970), pp. 5 - 28.

jurídico sobre las características y los entresijos de la vida urbana, pero hay que señalar expresamente que supone un periodo de intensa reflexión cuyos resultados en la realidad de las ciudades verán la luz en los primeros años del siglo XX. Hasta la dictadura de Primo de Rivera, destacamos una serie de normas urbanísticas de diferente calado, así la fase sanitaria, que es en el caso español la última en aparecer, se inicia con la reglamentación general que impone la instrucción general de sanidad de 12 de enero de 1904, promulgándose en 1910 el reglamento de higiene pública en el que se contiene una limitación de altura de las edificaciones por motivos de higiene, así como normas sobre abastecimientos, aguas, alcantarillado, ventilación y soleamiento. Fruto de los trabajos del Instituto de reformas sociales fue el proyecto de ley de casas baratas que el ministro de la gobernación Juan de la Cierva Peñafiel (1864-1938)¹⁶¹ presentó al Senado el 3 de junio de 1908, al que sigue como muestra de la incipiente separación entre política de urbanismo y vivienda, la ley de 12 de junio de 1911 sobre construcción, mejora y transmisión de casas baratas con su reglamento provisional de 11 de abril de 1912 y otro reformándolo de 14 de mayo de 1921, y la ley de 10 de diciembre de 1921 relativa a casas baratas.

A los efectos de la mencionada ley de 1911 se consideraban casas baratas “las construidas o que se intente construir por los particulares o colectividades para alojamiento exclusivo de cuantos perciben emolumentos modestos como remuneración de trabajo” (artículo 2º), estimándose el primer antecedente normativo promulgado para encauzar la intervención de la administración pública en materia de vivienda, si bien ésta carecía de protagonismo directo en la actividad de urbanización y edificación, puesto que la intervención se realizaba a través de la creación en cualquier municipio de una Junta de fomento y mejora de las habitaciones baratas, previo informe del Instituto de Reformas Sociales y a propuesta del gobierno, por su propia iniciativa o a petición de la Junta Local de Reformas Sociales, de la Cámara de Comercio, de la Sociedad Económica de Amigos del País, de las Sociedades obreras o patronales del ayuntamiento o de otra entidad o autoridad que ejerciera jurisdicción en el territorio respectivo. Las atribuciones de dichas Juntas especificadas en el artículo 3º se centraban en “estimular y favorecer la construcción de este tipo de viviendas destinadas a ser alquiladas o vendidas al contado o a plazos, a personas con sueldo modesto o eventual” y con esta finalidad se establecían como medios para fomentar dicha construcción, junto a la regulación de un sistema de edificación forzoso, la concesión al Estado, las provincias o los municipios de la facultad de poder

¹⁶¹ Antes había sido Ministro de Instrucción Pública y más tarde lo sería de la Guerra, de Hacienda y de Fomento.

ceder gratuitamente terrenos o parcelas de los que fueran titulares y estuvieran situados en el ensanche de las poblaciones o en los sobrantes de las vías de comunicación con preferencia de los más cercanos a los centros fabriles, siempre que fueran a ser destinados a la construcción de casas con los requisitos y condiciones dispuestas en dicha ley, estableciéndose, por otro lado, la exención de todo tipo de contribución, impuesto o arbitrio durante 20 años de aquellas casas que respondieran a los objetivos de la misma, incentivándose también la iniciativa privada a través de diferentes medidas de carácter financiero.

Especificando muchos de estos puntos, y ante las alteraciones producidas por la guerra mundial en los precios y en las condiciones de las viviendas, se aprobó por real decreto de 14 de mayo de 1921, el reglamento para la aplicación de la ley de 12 de junio de 1911 sobre casas baratas que fijaba entre sus condiciones generales que las que tuvieran tal consideración debían destinarse a los “obreros en general, jornaleros del campo, pequeños labradores, empleados, dependientes del comercio y, en sentido más amplio, a cuantos viven principalmente del trabajo, percibiendo honorarios, jornales o sueldos modestos u otra clase de emolumentos, así como a quienes perciban pensiones por razón de servicios prestados al Estado, la Provincia, el Municipio o los particulares” (artículo 1º), mientras que, por otro lado, se establecía el procedimiento que debía tenerse en cuenta a la hora de fijar el máximo de ingresos por todos los conceptos para poder acceder a los beneficios dimanantes de la ley, regulándose también otros aspectos como las condiciones técnicas que debían tener los terrenos para construir, las relativas a la estructura de las casas, a sus condiciones de ventilación y de saneamiento.

Por su parte, la ley de 10 de diciembre de 1921, relativa a casas baratas, incluía un capítulo amplio a los medios para fomentar la construcción de dichos habitáculos, mostrándose muy minuciosa en la regulación de las autorizaciones al Estado y a los organismos locales, las exenciones tributarias, los préstamos del Estado, las garantías de la renta a los propietarios de casas baratas edificadas para alquilarlas, el abono de intereses de préstamos, obligaciones y subvención directa, el carácter discrecional de estas concesiones y las sanciones establecidas por las infracciones cometidas por constructores, propietarios o inquilinos de casas baratas. Esta ley cambia el criterio en cuanto al concepto y en lo relativo a los destinatarios de las casas baratas, pues no se centraba ya únicamente en las clases más desfavorecidas económicamente, lo que supone el inicio de una verdadera política de vivienda que va a conceder a los municipios un papel verdaderamente estelar a nivel urbanístico¹⁶².

¹⁶²Según Ramón PARADA, *Derecho Administrativo*, vol. III: *Bienes públicos. Derecho urbanístico*, p. 340, esta ley “impone por primera vez una política de vivienda ambi-

Después se aprobarán las instrucciones técnico-sanitarias para los pequeños municipios (reales órdenes de 3 de enero y 9 de agosto de 1923). Esta normativa regulaba las condiciones higiénicas de los lugares donde había de asentarse una aglomeración urbana o rural, precisando que estuviera levantada sobre un suelo salubre considerándose como tal “cuando es seco, no entran en su composición materias putrecibles, ni exista en su vecindad ningún foco de infección capaz de impurificar el aire atmosférico o las aguas del subsuelo, o bien de facilitar el desarrollo de mosquitos o de insectos voladores, capaces de propagar determinadas enfermedades” (artículo 1º), determinándose igualmente los sistemas de desecación del terreno, la supresión de aguas estancadas y la defensa contra las enfermedades provocadas por las deficientes condiciones higiénicas. En orden a las características de las vías públicas, se estableció que debían tener una orientación lo más cercana posible a la norte-sur y un ancho que no debía ser nunca inferior a una decena de metros y si por las circunstancias del suelo la calle debía realizarse en rampa, la inclinación no debía sobrepasar el 15%. Se determinó igualmente el grado de salubridad de las viviendas valorado este aspecto por dos criterios esenciales, a saber, “el estado de sequedad del suelo y la aireación y soleamiento de cada una de las piezas habitables” (artículo 17) de la casa llegándose a reglamentar incluso el emplazamiento de cada una de las habitaciones, distinguiendo las de la planta baja de las de la última planta, su orientación y correcta iluminación o las dimensiones mínimas de escaleras y pasillos, recogiéndose también normas atinentes a lo que se denomina alimentación de agua, sistemas de evacuación de aguas sucias y depuración de las residuales (negras e industriales) diferenciando los pequeños núcleos de población de los establecimientos colectivos o fincas aisladas, eliminación de residuos sólidos, condiciones de construcción de los cementerios, mataderos, mercados de ganado, cuadras, establos, estercoleros y basureros, etc. Se muestra el legislador especialmente preocupado por la desinfección y desinsectación de las viviendas tanto de roedores como de insectos.

Con el advenimiento de la dictadura de Primo de Rivera, el decreto-ley de 10 de octubre de 1923 no introdujo novedad significativa alguna respecto a lo establecido en la ley de 10 de diciembre de 1921, ya mencionada, y

ciosa, no dirigida exclusivamente a las clases desfavorecidas, y que más allá del fomento - arrendar o vender, dar en censo o ceder gratuitamente los terrenos adecuados para la construcción de casas baratas - concebía a los municipios como órganos de programación y gestión urbanística de éstas. A tal efecto, se les encomendaba el estudio y atención de las necesidades de viviendas en el municipio, la formulación de proyectos de urbanización y la construcción de casas baratas en terrenos de su propiedad y comprar terrenos necesarios con dicho fin. Fue desde entonces cuando la atención a las necesidades de vivienda se configuró como una obligación de los municipios”.

se limitó a reafirmar la posibilidad de que el Estado, la Provincia o los municipios intervinieran en el mercado del suelo, bien adquiriéndolo sujetándose a sus leyes o incluso mediante expropiación forzosa, y redactando al efecto el correspondiente proyecto de urbanización. Mención especial merece el estatuto municipal de José Calvo Sotelo (1893-1936) aprobado por real decreto de 8 de marzo de 1924 que supuso el avance más notable de la legislación urbanística de entonces al plasmar la codificación de la normativa existente. Este estatuto municipal amplió notablemente la esfera privativa de competencia municipal en muchos aspectos incluido el urbanístico, pues, a partir de entonces, los ayuntamientos estarían capacitados y hasta obligados a emprender “sus obras de ensanche, urbanización y saneamiento sin necesidad de someter los planes respectivos al informe sucesivo de corporaciones, academias y centros” diversos acelerándose por tanto notablemente el proceso de aprobación, puesto que el acuerdo municipal sobre la necesidad de realización de las citadas obras sería supervisado únicamente por la Comisión Sanitaria Provincial (si se trataba de municipios que no fueran capitales de provincia ni tuvieran más de treinta mil habitantes) o Central, en los demás casos. Así quedaba regulado en el título V, capítulo I, sección VI de dicho cuerpo legal, que establecía entre las atribuciones de los ayuntamientos en cuanto a las obras de ensanche, saneamiento y urbanización que eran de la exclusiva competencia municipal y correspondía a los ayuntamientos el estudio aprobación y edificación posterior de lo previsto en aquellos proyectos que tuvieran como objeto: “1º. Todas las obras de urbanización y saneamiento del suelo y subsuelo de los respectivos términos municipales. 2º. Las de abastecimiento de aguas, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales que tengan por objeto dotar de estos servicios a los núcleos de población enclavados en los términos municipales correspondientes o mejorar las condiciones de aquellos servicios, aunque las obras para ello precisas se realicen en parte fuera de las citadas zonas de terreno” (artículo 180). Por otro lado, “la aprobación definitiva del proyecto llevaba consigo la declaración de utilidad pública de aquellas obras que comprendiera y la necesidad de ocupación de aquellos terrenos y edificios que estuvieran enclavados en el trazado de las vías, plazas o parques presupuestas en los planes así como de una franja paralela y adyacente a dichas vías de entre 25 y 50 metros por ambos lados de las calles o según el perímetro de las plazas” (artículo 184), mientras que también quedaba plasmado en el citado estatuto municipal aprobado durante el periodo del Directorio Militar el principio de que “ninguna finca podría ser ocupada sin el previo pago o depósito de su valor en el momento en que se efectuara la necesaria expropiación”, estableciéndose los criterios necesarios para la fijación del justiprecio según hubiera o no acuerdo entre la parte expropiada y la expropiante (artículo 186).

Junto al estatuto municipal de 1924 destaca su reglamento de obras, servicios y bienes municipales 14 de julio del mismo año. Este reglamento inspirado, entre otras, en la ley de ensanche de 26 de julio de 1892 para Madrid y Barcelona y la ley de 18 de marzo de 1895 en materia de mejora y saneamiento interior de las poblaciones, distinguía las obras municipales ordinarias (a las que define por exclusión de las incluidas en los restantes grupos) de las de mejora interior de poblaciones, saneamiento y urbanización parcial (artículo 1º), y de las de ensanche y extensión, incluyendo dentro de esta última categoría de obras “los movimientos de tierras necesarios para el trazado de las vías, plazas, paseos, parques y establecimientos de los servicios públicos, la pavimentación y aceras, la construcción del alcantarillado, distribución de aguas, establecimientos de canalizaciones para el alumbrado y servicios eléctricos y la preparación de parques, jardines, espacios destinados a juegos y ejercicios físicos, emplazamiento para mercados, edificios públicos y monumentos” (artículo 5º). Respecto a todas ellas incorpora los estándares urbanísticos de la orden de 9 de agosto de 1923, que resultan de obligado cumplimiento en defecto de las determinaciones propias de las correspondientes ordenanzas municipales y que se concretan en las siguientes medidas establecidas en el artículo 6º: a) los espacios libres debían ser del 50% del área total a urbanizar; b) los espacios verdes quedaban fijados como mínimo en 4 metros cuadrados por habitante; c) las manzanas de casas contarían con patios comunes con una anchura total no inferior a vez y media la altura de las casas que la formen, estableciéndose también la exigencia de ascensor para pisos situados a 15 o más metros de altura; d) la anchura mínima de la calle quedaba fijada en 12 metros y la altura de las casas no podría exceder del ancho de la calle; e) la red de alcantarillado habría de realizarse con un sistema de pendiente técnicamente determinado que posibilitase asegurar el rápido alejamiento de las aguas residuales, mientras que, por otro lado, las canalizaciones para el abastecimiento de aguas destinadas a la alimentación debían construirse por encima de los conductos destinados a aguas negras o de desecho; f) no se va a permitir el levantamiento de líneas eléctricas de alta tensión en aquellos lugares especialmente transitados por la población y g) el enlace de los ensanches con el centro de los núcleos urbanos debería realizarse respetando las características del entorno.

Introduce también el reglamento de obras, servicios y bienes municipales de 1924 en este apartado de obras de ensanche y extensión de poblaciones, la técnica de zonificación mediante la fijación en los proyectos de los usos y servicios de las diferentes zonas en las que se divide el plan (artículo 8º), reservándose determinados sectores para fábricas y establecimientos industriales y muy especialmente para los considerados insalubres, incómodos o peligrosos y, por último, distribuye las competencias estatales en ma-

teria urbanística entre la Comisión Sanitaria Provincial y la Comisión Sanitaria Central (artículos 12 al 16).

La amplitud de competencias municipales de esta época queda también plasmada en el capítulo III del título I del citado reglamento que aparece destinado a la regulación de las obras de mejora interior de las poblaciones, considerando como tales las que se llevasen a cabo con este objetivo dentro del núcleo urbano de las ciudades, acotado por el comienzo del ensanche y, en su defecto, circunscrito por la demarcación de la zona urbanizada. La realización de dichas obras quedaba, según lo dispuesto en este cuerpo legal, bajo la autorización de los órganos locales municipales que, en su caso y con los debidos requisitos podían conceder permiso con el mismo fin de proyección y ejecución de los citados trabajos a Sociedades legalmente constituidas por particulares, introduciéndose la obligatoriedad de que en aquellos municipios de más de dos mil habitantes estas obras se realizaran sujetándose a lo dispuesto en un plan general de alineaciones previamente aprobado, mientras que, por otro lado, los proyectos de obras de reforma interior debían atenerse a lo dispuesto en los preceptos técnico-sanitarios incluidos en las Ordenanzas municipales y en su defecto se establecen ciertas normas relativas, entre otras cuestiones, a la anchura de nuevas vías, que no habría de ser –a tenor del artículo 23– inferior a 12 metros en poblaciones de más de 10.000 habitantes ó 10 metros en las de menor número de vecinos, o la altura de los inmuebles que no debían sobrepasar la anchura de las nuevas vías.

En cuanto a las obras de saneamiento y urbanización parcial, el reglamento de obras, servicios y bienes municipales de 1924, las declara de exclusiva competencia municipal en cuanto a su proyección (debía especificarse con claridad la necesidad o no de expropiación forzosa), aprobación y ejecución (artículo 33) e incluía en este apartado aquellas que contribuyeran a corregir, remediar, regenerar o modernizar las condiciones profilácticas de una población realizadas en el suelo o en el subsuelo de la misma, con el límite de que no constituyeran una unidad plena de actuación sectorial.

El reglamento de 1924 regula también con claridad los medios económicos para la ejecución de cualquier tipo de obra municipal prohibiendo como regla general para todas ellas, y con independencia de su calificación, el comienzo de toda actuación urbanística sin estar aprobado el proyecto cuando se trate de obras de nueva planta y sin que exista el crédito necesario consignado en presupuesto ordinario o extraordinario y se hayan arbitrado los recursos que correspondiese sufragar a los interesados en la realización, distinguiendo los recursos específicos a utilizar tanto en las obras de urbanización parcial o de saneamiento (artículo 52), en las obras de extensión y ensanche de las poblaciones (artículo 53) y en las de reforma interior (artículo 56), estableciéndose, en otro orden de cosas, la necesidad de corpora-

ciones o particulares que desearan iniciar obras de nueva planta, reparación o reforma en el suelo o subsuelo del término municipal sujetas a la inspección del ayuntamiento de contar con la previa licencia del mismo (artículo 57).

A los efectos de este reglamento de 1924 que analizamos, los servicios municipales que regulaba aparecían clasificados desde el punto de vista de la necesidad a la que respondían en cinco grupos, en concreto: “a) vialidad, comunicaciones, telefonía, aguas y electricidad; b) seguridad; c) abastos; d) servicios de índole social y d) ornato y embellecimiento de la población” (artículo 67), quedando excluidos de este listado los servicios sanitarios que, si bien sí se consideran de competencia municipal, son objeto de una reglamentación específica aparte.

En lo relativo a la posibilidad de expropiación forzosa por utilidad pública municipal el reglamento determina que solo podrá aplicarse a las obras contenidas en el artículo 180 del estatuto municipal ya analizado y en aquellos casos no previstos por el citado estatuto y el reglamento al que venimos haciendo referencia, se estaría a lo dispuesto en las leyes de ensanche de 1892 y de saneamiento y mejora interior de las poblaciones de 1895 y, en su defecto, la de expropiación forzosa de 10 de enero de 1879, determinándose que las expropiaciones llevadas a cabo de acuerdo con lo dispuesto en esta normativa no tendrían nunca un carácter parcial o relativo sino que, por el contrario, deberían comprender todos los derechos de cualquier clase que fuesen relativos a los inmuebles, fijándose minuciosamente el procedimiento de expropiación que debería iniciarse con la determinación por parte del propietario del precio de la finca a expropiar, momento a partir del cual y, dependiendo de que exista acuerdo o no sobre dicho valor, el proceso se bifurcaba básicamente en el pago y ocupación de la finca o en la tasación por parte de peritos.

La regulación de las denominadas casas baratas que ya hemos descrito, se completaba tanto con el contenido de la real orden de 28 de abril de 1925 por la que se autorizaba a las diputaciones provinciales y a los ayuntamientos a que intervinieran, fiscalizaran e inspeccionaran los proyectos de edificación de casas baratas que redactaran las sociedades, entidades o particulares que pretendieran solicitar de ellos los adelantos de fondos previstos en el real decreto de 20 de diciembre de 1924, como con lo dispuesto en el real decreto de 30 de octubre de 1925 por el que se derogaban y sustituían los capítulos 4º, 5º y 6º del reglamento de 8 de julio de 1921 relativos a la financiación de las mismas y que hacían referencia a los requisitos de concesión de préstamos del Estado con garantía de hipoteca, primas a la construcción y abono de intereses de préstamos y obligaciones.

Cuestión distinta eran las viviendas económicas destinadas a las clases medias cuya construcción aparece regulada en el real decreto de 29 de julio

de 1925, que considera como tales las de nueva construcción en capitales de provincia o en poblaciones de más de treinta mil habitantes o en sus proximidades, siempre que la calidad y cantidad de los medios de transporte hicieran posible que residieran en ellas personas que desarrollaran su actividad laboral habitualmente en las mismas, estableciéndose el límite de que dichas casas fueran habitadas por regla general efectivamente por ellos, si bien una parte de las mismas podría ser destinada a alquiler. Dichas casas económicas destinadas a ser adquiridas en propiedad solamente podrían ser construidas por sociedades (cooperativas, benéficas o lucrativas), los ayuntamientos y demás corporaciones públicas (artículo 4º) y podrían disfrutar de diversos beneficios como préstamos del Estado a bajo interés y determinadas exenciones tributarias durante un plazo de quince años.

A esta época hay que referir también la fundamental real orden de 17 de noviembre de 1925, que aprueba el reglamento y nomenclátor de los establecimientos incómodos, insalubres y peligrosos, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 63 del reglamento de obras, servicios y bienes municipales de 14 de julio de 1924 que anunciaba que en el plazo de 4 meses (llegaron a retrasarse hasta catorce) se redactaría por parte del Ministerio de Gobernación dicha norma clasificatoria que debería ser tenida en cuenta por los municipios en sus ordenanzas y cuya finalidad era la determinación de las formalidades para la concesión de licencias de apertura o ampliación de los establecimientos clasificados y la fijación de normas para la clasificación e imposición a dichos establecimientos de las condiciones precisas para autorizar su funcionamiento. En virtud de lo dispuesto en este reglamento la clasificación de un establecimiento como "incómodo" se realizaba en función de criterios como los ruidos, vibraciones, humos u olores que, como consecuencia de su actividad, pudiera producir, y siempre que constituyeran una molestia para los habitantes de los lugares cercanos a donde tuviera su sede, considerándose como tales, entre otras muchas, según el nomenclátor, las instalaciones con motor térmico o eléctrico, las fábricas de cementos, tejaros, hornos de cal y de yeso, centros para la cría y engorde de ganado, los complejos metalúrgicos e industrias cerámicas y todos aquellos establecimientos que desprendieran emanaciones olorosas. Estos establecimientos considerados por el reglamento como "incómodos" podrían ser autorizados a instalarse en el casco de las poblaciones o en los ensanches, a condición de que cumplieran lo preceptuado para cada clase de ellos en las ordenanzas municipales de la localidad donde pretendieran instalarse o en las respectivas licencias de autorización. Más restrictivas son las normas aplicables a los establecimientos clasificados como insalubres o peligrosos, respecto a los cuales el reglamento no autorizaba su instalación dentro del núcleo urbano de las poblaciones, sino en las zonas de ensanche destinadas específicamente a industrias o bien fuera de las mismas pero con el límite de al menos 100

metros de distancia de todo centro de población (artículo 3º). A estos efectos se consideran “insalubres” aquellas industrias o establecimientos que ocasionen en el proceso de manipulación o fabricación líquidos o gases contaminantes nocivos para la salud pública, y entre ellos aparecen mencionados la fabricación y depósito de abonos animales, la fabricación por procedimientos electro-metalúrgicos haciendo uso de fluoruros de aluminio y sus aleaciones, la de anhídrido sulfuroso y la de amoníaco, los depósitos de basura, estiércol y fangos, las instalaciones para la depuración de aguas residuales, la fabricación de nitrato férrico, la preparación de pastas de madera, fabricación de lácteos y químicos minerales, el aprovechamiento y manipulación de residuos de mataderos, tallado y grabado de vidrios y cristales, pulimento de objetos de acero o los vertederos de materiales de desecho incluyendo pozos negros y fosas sépticas, mientras que se estimaban “peligrosas” aquellas instalaciones donde se elaboraran, transformaran o almacenaran productos que susceptibles de causar, aún accidentalmente, “explosiones o combustiones espontáneas” que por la acción del fuego pudieran ocasionar daños personales o patrimoniales, caso de la fabricación o tratamiento de alquitranes, depósitos de gasolina, petróleo, benzol, acetileno, éter, aguarrás o alcohol y sus derivados, depósitos de pólvora y explosivos, destilación de líquidos alcohólicos, fabricación de lonas impermeables con cocción de aceites, fábricas de pintura, talleres de pirotecnia o manipulación de productos a base de resina.

Este reglamento de 1925 establecía que para toda industria nueva habría de preceder a la licencia de apertura la previa clasificación de la misma realizada por la Comisión permanente de la Junta Central de Sanidad local (artículo 8º) y atribuía a los ayuntamientos la facultad de determinar “las condiciones de seguridad e higiene complementarias a las recogidas en él con carácter general” (artículo 5º), para autorizar la apertura y funcionamiento de las industrias consideradas como incómodas, insalubres o peligrosas, mientras que, por otro lado, para construir uno de los establecimientos clasificados en una de las tres categorías antedichas, era preciso que a la solicitud de licencia se acompañara una completa documentación acerca de las actividades a realizar, así como un par de mapas gráficos relativos a la concreta ubicación tanto de la fábrica cuya apertura y funcionamiento se solicitaba, como de los edificios habitados y que pudieran resultar perjudicados por la concesión de dicha licencia (artículo 4º), quedando en cualquier caso sometidos siempre dichos establecimientos a la vigilancia e inspección de su actividad por parte de los órganos de la administración local donde estuvieran radicados.

En la Segunda República, etapa tan controvertida de la vida política española, se va a producir el desarrollo de las primeras experiencias urbanísticas a nivel supramunicipal o regional, que se habían empezado con la pla-

nificación de la extensión de Madrid en los años 1927 - 1929¹⁶³. Ya en la constitución de la república española de 9 de diciembre de 1931 se reconoce que corresponde al Estado español la legislación y podrá corresponder a las regiones autónomas la ejecución en materia de ferrocarriles, carreteras, canales, teléfonos y puertos de interés general, quedando a salvo para el Estado la reversión y policía de los primeros y la ejecución directa que pueda reservarse, así como también aparece recogido el derecho de expropiación que pudiera corresponder a las regiones autónomas salvada siempre la facultad del Estado para ejecutar por sí sus obras (artículo 15), derecho de expropiación por causa de utilidad social que podía afectar a la propiedad de toda clase de bienes y que debía ir acompañado de la adecuada indemnización salvo que dispusiera otra cosa una ley aprobada por los votos de la mayoría absoluta de las Cortes.

En consonancia con lo dispuesto en la constitución de 1931, y haciendo hincapié en la potestad pública en las obras de urbanización, el proyecto de estatuto de Andalucía, aprobado por las Diputaciones Provinciales andaluzas en Sevilla el 26 de febrero de 1932, atribuía al Cabildo Regional Andaluz la iniciativa, intervención, resolución y ejecución en materia de ferrocarriles, caminos, canales, puertos, obras de irrigación y demás servicios de carácter público, excepto los que por su interés general estuvieran regulados por el poder de la República (artículo 16) y en sentido similar se manifestaba tanto el Estatuto de Cataluña de 15 de septiembre de 1932 que establecía que a la "Generalitat" correspondía la ejecución en aquellas materias determinadas en el artículo 15 de la Constitución de 1931, como el anteproyecto de bases para el estatuto de Andalucía aprobado por la Asamblea Regional Andaluza celebrada en Córdoba los días 29, 30 y 31 de enero de 1933 que concedía dicha función al Cabildo Regional y el Estatuto del País Vasco de 4 de octubre de 1936 (artículo 2º).

A nivel local, la ley municipal de Cataluña de 5 de enero de 1934 señalaba que era de la competencia municipal y correspondía a los ayuntamientos preparar, aprobar y ejecutar todos aquellos proyectos que tuvieran relación con la urbanización y el saneamiento del suelo y el subsuelo, canalizaciones de agua, tratamiento de aguas residuales, mejoramiento de estos servicios y aquellos aspectos que afectaran a la sanidad dentro de este campo, entendiéndose incluidos en este sentido, las obras que afectaran a plazas, caminos, paseos, parques, vías y jardines, el establecimiento en dichas vías de servicios públicos de todas clases, el aprovechamiento, canalización de aguas aptas para el consumo y desagües, la urbanización contenida en los

¹⁶³ Vid. Martín BASSOLS COMA, *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español (1812 - 1956)*, cit., pp. 505 - 507.

planes de ensanche de ciudades y villas, la construcción de mercados, escuelas, teatros municipales, establecimientos culturales y servicios de bomberos, así como toda construcción realizada por el ayuntamiento y destinada a un servicio municipal o al acogimiento de instituciones o iniciativas que desempeñen finalidades sociales, destrucción de habitaciones insalubres y construcción de casas baratas en barriadas higiénicas y la desecación de terrenos pantanosos. Respecto a todas estas tareas, la citada ley municipal concedía a las corporaciones municipales competencia para la aprobación de los planes generales, regulándose que la aprobación definitiva de todo proyecto de urbanización general o parcial llevaría aparejada la declaración de utilidad social y la necesidad de ocupación de las fincas afectadas, referidas no solamente a la zona vial incluida en el proyecto sino también a dos franjas paralelas, una a cada lado de las vías de ampliación fijadas en el mismo, si bien el ayuntamiento no podría hacer efectiva las expropiaciones sin antes pagar al propietario de los terrenos el justiprecio o al menos consignar su valor, regulándose también el procedimiento de valoración de las fincas a expropiar en caso de discrepancia. Se lleva a cabo también la constitución de un organismo central especializado para el estudio y planificación de las cuestiones urbanísticas a nivel regional, que será el gabinete técnico de accesos y extrarradios de Madrid (1932-1936)¹⁶⁴. Igualmente en 1934 tiene lugar el Congreso Municipalista de Gijón entre cuyas conclusiones se encontraba la realización de un proyecto de bases de urbanismo que debía incluir la obligatoriedad de los planes de urbanización y ensanche de las grandes ciudades, la utilización amplia de la técnica de la zonificación y el necesario ajuste y complementación de las competencias urbanísticas del Estado, de la región y del municipio¹⁶⁵, al tiempo que se produce también en esta época la creación del Consejo Nacional de Urbanismo un organismo central de urbanismo al lado del cual se sitúan los denominados consejos comarcales.

Por último, cabe mencionar específicamente en este periodo, la superación de la concepción del urbanismo desde una perspectiva prioritariamente sanitaria y el empleo de nuevas técnicas que, sin embargo, no van a quedar plasmadas en la ley municipal de 1935.

Tras el paréntesis de la guerra civil, ya dentro del franquismo, periodo que queda fuera del ámbito temporal que me había fijado en este artículo por lo que sólo haré algunas breves referencias, el urbanismo de postguerra

¹⁶⁴ Martín BASSOLS COMA, *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español (1812 - 1956)*, cit., pp. 507 - 509.

¹⁶⁵ Cfr. Martín BASSOLS COMA, *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español (1812 - 1956)*, cit., pp. 513 - 517.

se caracterizará lógicamente por la necesidad de tener que reconstruir ciudades, y esta situación va a hacer que el Estado intervenga de forma directa en los temas urbanísticos. A título meramente anecdótico, cabe decir que las Cortes del exilio en México aprobaron el estatuto de Galicia de noviembre de 1945 (del que prácticamente no llegaron a enterarse en la región)¹⁶⁶ que establecía en su artículo 14 que correspondía a la región gallega la ejecución de las obras públicas de todas clases de interés regional.

Por otra parte, la ley de ordenación de solares de 15 de mayo de 1945 abría posibilidades, recogidas después en la ley del suelo, que no se llevaron a cabo debido a que los ayuntamientos no cumplieron las obligaciones, ni utilizaron las posibilidades de actuación que se les facilitaban¹⁶⁷.

Este conjunto de técnicas así sistematizadas pasarán prácticamente en bloque a la ley de régimen local, texto refundido de 24 de junio de 1955, cuya aportación principal fue la idea de plan de ordenación y, sobre todo, concebir el plan no como un instrumento de ensanche sino como un medio de actuación integral sobre toda la ciudad. Esto se produce en las vísperas de la promulgación de la ley del suelo y ordenación urbana de 12 de mayo de 1956¹⁶⁸ que constituye según Eduardo García de Enterría y Luciano Parejo

¹⁶⁶ Comentaba (1995) Laureano López Rodó, entonces en 1945 catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Santiago de Compostela, que ni él, ni nadie conocido suyo, se enteró ni a ninguno oyó hablar en los años cuarenta de ese Estatuto de Galicia aprobado en el exilio mexicano, al que se había opuesto Indalecio Prieto.

¹⁶⁷ Martín BASSOLS COMA, *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español (1812 - 1956)*, cit., p. 547.

¹⁶⁸ Mucho se ha escrito de esta norma que es ya, a inicios del siglo XXI, historia. Por ello y en razón de la trascendencia que tuvo en su momento, a pesar de haber quedado ya superada, merece ser considerada dentro de la Historia del Derecho Urbanístico, por lo que, entre otros muchos, quizás puedan ser destacados los siguientes trabajos: Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *La ley del suelo y el futuro del urbanismo*, en *Problemas actuales de régimen local* (Sevilla, 1958), pp. 95 - 143 y en *Anuario de Derecho Civil* 11 (1958), pp. 485 - 510; José Luis GONZÁLEZ BERENGUER URRUTIA, *Teoría y práctica de la ley del Suelo* (Madrid, 1964); Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Principios y realidades de la ley del suelo*, en *Revista de Derecho Urbanístico* 6 (1968), pp. 13 - 40; Manuel HIDALGO, *Suma de la ley del Suelo* (Madrid, 1967 - 1968), 2 vols.; Manuel HIDALGO, *Puntualizaciones sobre la ley del suelo*, en *Revista General de Derecho* 253 - 254 (1965), pp. 838 - 861; José LORENTE SANZ, *Aspectos legales del Urbanismo (sobre la ley del suelo)*, en *Estudios de Urbanismo. Dos cursos en la cátedra Ricardo Magdalena* (Zaragoza, 1960), pp. 93 - 110; Francisco LUCAS FERNÁNDEZ, *Aspectos civiles de la ley del Suelo* (Cartagena, 1963); Eugenio PÉREZ BOTIJA, *Síntesis normativa de la ley del suelo*, en *Revista de Estudios de la Vida Local* 88 (1956), pp. 499 - 510; y Nemesio RODRÍGUEZ MORO, *La ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen de suelo y ordenación urbana*, en *Revista de Administración Pública* 20 (1956), pp. 183 - 189.

Alfonso “el verdadero acta de nacimiento de un derecho urbanístico español por fin madurado, orgánico y omnicompreensivo, lejos del casuismo normativo, de las timideces y del arbitrio ocasional de los cien años anteriores”¹⁶⁹, si bien el nacimiento del urbanismo español puede situarse en la progresión de ciudades en la Edad Media¹⁷⁰.

¹⁶⁹ *Lecciones de Derecho Urbanístico* (Madrid, 1981), p. 32. Un parecer completamente contrario muestra Ramón PARADA, *Derecho Administrativo*, III: *Bienes públicos. Derecho urbanístico*, p. 339, para quien: “es justamente en 1956 cuando surge en nuestra patria, y no antes, el urbanismo montañés y especulativo, de marchas y contramarchas, que venimos padeciendo desde aquella fecha”. Tratando de resumir en pocas palabras el contenido de la ley del suelo de 1956 (texto refundido 1976) de manera muy esquemática, siguiendo a Ramón PARADA, *Derecho Administrativo*, II: *Parte especial* (2ª ed. actualizada, Madrid, 1998), pp. 752 - 753, resalto los siguientes 7 puntos: “1) Es una ley integral que trata de regular toda la materia del urbanismo; 2) Considera el planeamiento como base necesaria y fundamental de toda la ordenación urbana; 3) Prevé una diversa tipología de planes de ordenación establecidos según su mayor o menor ámbito territorial jerárquicamente; 4) Establece un nuevo estatuto del derecho de propiedad del suelo en función de la calificación y clasificación de los predios; 5) En el terreno del reparto de beneficios y cargas derivados de la ordenación urbanística, estableció la reparcelación que solo sería exigible si la lesión de unos propietarios respecto a otros era superior al 16,66%; 6) Determina un sistema objetivo de valoraciones del suelo distinguiendo entre valor inicial, expectante, urbanístico y comercial y, por último, 7) Regula los sistemas de ejecución y cesión de viales”.

¹⁷⁰ Antonio J. ALONSO TIMÓN, *Urbanismo: construcción y derrumbe de un sistema*, p. 203.