

# LAS ORDENANZAS MUNICIPALES COMO INSTRUMENTO DE CONTROL DE LA TRANSFORMACIÓN URBANA EN LA CIUDAD DEL SIGLO XIX<sup>1</sup>

Ricardo Anguita Cantero

## RESUMEN

La ruptura efectuada en el albor del Ochocientos con el Antiguo Régimen, como consecuencia del establecimiento de nuevos modos de producción económica, de relación social y de dominio político, conlleva la necesidad de imponer esquemas de funcionamiento que adapten la realidad, en todas sus facetas, a las nuevas circunstancias imperantes en el conjunto de la sociedad.

Dentro de esta operación general de transformación, la ciudad, como base física en la que se producen las nuevas relaciones, debe proceder a su propia adaptación funcional, relegando aquellas formas tradicionales de hacer ciudad que, aunque efectivas durante un largo periodo de tiempo, ahora quedan desfasadas. Policía urbana y Ordenanzas municipales son los instrumentos encargados de hacer efectiva la transformación urbana.

## SUMMARY

The break with the old regime which took place at the beginning of the 19th century, due to the changes brought about in the system of economic production, in social relations and in the realm of politics, brings with it the need to establish new models of administration appropriate to the characteristics of the new society.

In this context town and city organisation and planning must also change, adapting models which have worked well in the past but which are now no longer applicable. The instruments used to implement these new administrative measures are the local police and the promulgation of municipal decrees.

## I. TRANSFORMACIÓN URBANA EN LA CIUDAD DEL SIGLO XIX

### 1.— *Fundamentos de la transformación urbana*

La transformación y crecimiento de la ciudad durante el Antiguo Régimen se había realizado de una forma articulada con la ciudad preexistente. Si bien, se habían producido operaciones de intervención en la trama urbana, centradas en el ensanche de la latitud de calles y plazas o la creación de nuevos espacios, siempre fueron intervenciones puntuales que no lesionaban gravemente la forma del conjunto urbano. La verdadera

intervención sobre la ciudad consolidada se limitaba a una renovación, constante pero lenta, de la edificación.

Sin embargo, durante el siglo XIX, las relaciones impuestas en el espacio de la ciudad por el nuevo orden burgués, obligarán a una adaptación tan radical de ésta que, como resultado, se produce una auténtica ruptura con la evolución histórica seguida hasta aquel momento por la forma urbana. Este proceso resultaba tan evidente que, en pleno Ochocientos, era ya descrito por el ingeniero Pablo Alzola y Minondo:

*«Cada ciudad del viejo mundo es la obra perseverante de muchas generaciones y á menudo de civilizaciones distintas, cuyos vestigios han quedado grabados en los momentos históricos que marcan las etapas de la humanidad, como las capas geológicas señalan los periodos en que la tierra ha ido transformándose paulatinamente hasta llegar á su estado actual; pero esa labor de tantos siglos, esa obra realizada por pobladores de diversas razas y procedencias, ha podido subsistir hasta nuestros días, porque cada civilización pudo aplicar á sus usos y costumbres la ciudad de sus precedentes, mediante ciertas reformas secundarias, pero el inusitado movimiento que han creado en los últimos años las redes ferroviarias, la navegación de vapor y la instalación de grandes industrias, tanto en las capitales como en la mayoría de las poblaciones de alguna importancia, ha llevado tales corrientes de tráfico y de vida á estos centros, que se presentan verdaderas dificultades para adaptar los núcleos urbanos que durante tantas centurias llenaron las necesidades de sus habitantes, á la actividad incesante que caracteriza á la civilización moderna y á su espíritu mercantil...»<sup>2</sup>.*

La mejora de la circulación, la higiene y el ornato públicos, englobados bajo las premisas del progreso y del bienestar social, van a erigirse en los fundamentos de la transformación urbana. Así, la organización espacial de la ciudad tradicional, conformada por calles estrechas, irregulares y mal comunicadas entre sí, imposibilita el desarrollo de un tráfico fluido y cómodo necesario para los crecientes movimientos urbanos:

*«Las exigencias del creciente tránsito en las ciudades prósperas, da lugar en ciertos momentos á largas detenciones ocasionadas por la excesiva aglomeración de carruajes, carros, coches de tranvías y personas, y el choque de corrientes de tráfico opuestas, origina atropellos y molestias á los transeuntes, con los consiguientes retrasos para los negocios, y cuando los hechos con su abrumadora elocuencia, demuestran la insuficiencia de latitud de calles y determinan con claridad la dirección de las arterias principales de movimiento, el problema de su apertura queda planteado, y la solución estriba en estudiar los medios de llevarlo al terreno de la práctica»<sup>3</sup>.*

Por su parte, el aumento poblacional experimentado en España desde finales del siglo XVIII y su concentración en las principales ciudades del país, había provocado, ante la falta de respuesta para una rápida capacidad de absorción de los nuevos habitantes, la colmatación del espacio urbano edificado, la sobreocupación de viviendas y el déficit de infraestructuras y abastecimientos básicos. Resultado de todo ello será el deterioro de las condiciones higiénicas y sanitarias de las poblaciones, cuya expresión más clara se hallará en la proliferación constante de enfermedades epidémicas a lo largo del siglo.

El saneamiento de los centros urbanos, operación que reafirmaba la idea de sustitución de una trama formada por calles estrechas y llenas de rinconadas insalubres, será la solución a los problemas de higiene, abriéndose nuevas vías rectas y de suficiente latitud que, a su vez, ofrecían la mejora deseada para el desarrollo del tráfico en su interior:

*«Reviste grandísima importancia todo lo que atañe al saneamiento de las poblaciones, desde que los progresos científicos, la observación y la experiencia han demostrado que puede lograrse el inestimable beneficio de arrancar anualmente á la parca millares de existencias por el mejoramiento de las condiciones de salubridad...»<sup>4</sup>.*

El ornato de la ciudad será el complemento idóneo a los dos fundamentos anteriores. La nueva sociedad burguesa rechaza la herencia legada por la ciudad del pasado, no sólo porque es contraproducente para el desarrollo de sus actividades sino porque además siente necesidad de implantar su propia imagen urbana, demostración de las transformaciones en curso dentro de la ciudad y símbolo de su instauración como clase dominante:

*«...el aspecto estético está íntimamente ligado á este género de innovaciones, porque se encaminan á reemplazar grupos de informes y destartaladas callejuelas por vías espaciosas, rectas y de suaves rasantes, á sustituir las casucas viejas y mugrientas por edificaciones nuevas, mucho más suntuosas...»<sup>5</sup>.*

Pero tras esta fundamentación, no debe pasar desapercibido que en las operaciones de renovación urbana se esconden verdaderas motivaciones de carácter económico. El suelo urbano alcanza en el Ochocientos un nuevo significado al obtener el valor de mercancía, lo que refuerza la necesidad de transformación de la trama para adaptarse a modelos parcelarios y constructivos más rentables. Por tanto, de forma simultánea a la operación de remodelación urbanística de la ciudad histórica, debía realizarse la renovación arquitectónica de la edificación tradicional, sustituyéndose por modelos constructivos que tenderán a la maximización del volumen edificatorio y, por consiguiente, a la obtención de mayores rentas de la propiedad urbana.

## *2.— Conocimiento y control urbano como claves para la transformación urbana*

Será el nuevo Estado burgués, cuyos primeros antecedentes debemos buscarlos en la etapa ilustrada del Setecientos, el encargado de idear los mecanismos que posibiliten la transformación urbana. Observa que para que resulte satisfactoria se hace necesario, en primer lugar, conocer globalmente al hecho urbano y, en segundo, establecer su control desde las instituciones políticas<sup>6</sup>. Para la consecución del primero, el conocimiento de la ciudad, ésta se convierte en un objeto constante de análisis, de descripción y de medición exhaustiva, potenciado por el nuevo valor económico que alcanza el suelo urbano<sup>7</sup>.

En cuanto al segundo, su control, debe realizarse sobre los dos niveles diferenciados que la conforman, el espacio público, que ha de sufrir la adecuación a los nuevos modos, y la propiedad urbana privada, que, debido a su inmediatez espacial, resulta afectada por las intervenciones que se operen sobre aquél. Para que el control de la transformación urbana resulte efectivo, deben ser creados una serie de instrumentos:

*2.1.— Instrumentos de control económico de la propiedad urbana*, posibilitan, por un lado, la creación de un aparato administrativo-fiscalizador de la propiedad y de la carga tributaria que el individuo burgués debe aportar al sistema establecido, y legitiman jurídicamente, por otro, el derecho de propiedad sobre el suelo urbano.

Entre los primeros se encuentran los Amirallamientos y los Repartimientos de la Contribución Territorial de Bienes Inmuebles, antecedentes del Catastro, que habrá de esperar al siglo XX para su establecimiento, tras una serie de intentos fallidos. En los segundos se engloban a la Contaduría de Hipotecas y al Registro de la Propiedad<sup>8</sup>.

2.2.— *Instrumentos de control urbanístico-edificatorio*, encargados de facilitar las técnicas adecuadas para el asentamiento y desarrollo de la ciudad, se engloban dentro del ramo administrativo de la Policía. Son, fundamentalmente, los artículos de las Ordenanzas municipales referentes a edificación, los reglamentos municipales de Ornato y Construcción, y la legislación estatal al respecto. Todas ellas principal objeto de estudio en nuestra investigación.

### 3.— *Los instrumentos del control urbanístico-edificatorio: Las Ordenanzas municipales*

Históricamente, el concepto de Policía había significado la actividad propia del poder encaminada al mantenimiento del buen orden social, justificando la misión tutelar e, incluso, represiva del Estado dentro de la sociedad. Esta concepción general del concepto de Policía había tenido, asimismo, acogida dentro del régimen municipal español a través de la llamada Policía urbana, presentándose como aquellas medidas de la autoridad municipal conducentes al buen gobierno y bienestar de la población y de sus habitantes. Con esta acepción se recogerá en las Ordenanzas de villas y ciudades del Antiguo Régimen y en tratados referentes a su gobierno político, como los de Jerónimo Castillo de Bobadilla y Lorenzo Santayana Bustillo<sup>9</sup>.

Nacido el Estado burgués, el ejercicio de la Policía, como el de cualquier otra actividad de la Administración, se complejiza en su funcionamiento. En lo esencial, su significado es idéntico al de épocas pasadas, si bien ahora adquiere nuevos matices como resultado de su adaptación a un orden político y social diferente.

Por una parte, desarrolla y se convierte en garante de los principios del nuevo sistema, como son el orden público, la seguridad individual o la protección de la propiedad urbana<sup>10</sup>. Dentro de este significado, el abogado Fermín Abella, una de las máximas autoridades del siglo pasado dentro del campo del Derecho Administrativo, define el concepto de Policía de la siguiente forma:

*«...aquella parte de la administración pública que tiene por objeto especial el sostenimiento del orden, la vigilancia de la propiedad y la protección de la seguridad individual. En una palabra, la policía significa el arreglo, el ordenamiento, la vigilancia de la ciudad ó del pueblo»<sup>11</sup>.*

Por otra parte, la Policía debe convertirse en defensor de los intereses públicos ante la gran amplitud alcanzada por los derechos del individuo, restringiendo en lo posible su ejercicio. Sin embargo, esta limitación no debe ser interpretada como un hecho contradictorio con el principio burgués de libertad sino como el establecimiento de unas reglas de juego para el correcto funcionamiento del sistema y el logro del llamado bien público<sup>12</sup>.

Para la consecución de la transformación urbana, la limitación, en un proceso lento y difícil, debe centrarse en la acción del derecho de propiedad del suelo urbano. Derecho que apenas si había sido restringido por servidumbres vecinales y públicas desde la imposición en época romana de «*ius aedificandi*» y de su máxima «*Qui dominus est solis, dominus est usque ad coelum et usque ad inferos*», y que recientemente había llegado a su culminación con el triunfo del sistema burgués, donde la propiedad privada individual alcanza la consideración de valor absoluto, en una concepción claramente revolucionaria frente al sistema del Antiguo Régimen<sup>13</sup>.

El campo de actuación de la Policía urbana es amplio, del orden público al ornato de las poblaciones, pasando por la salubridad y comodidad de éstas. Todas ellas quedaban reguladas en el articulado desarrollado en un documento normativo que arrastraba una larga existencia dentro del municipio español, las

Ordenanzas. Redactadas por los Ayuntamientos, se erigirán como código regulador global de la actividad ciudadana en sus múltiples facetas, fijando las relaciones permitidas, las normas que debían ser respetadas y las actuaciones que quedaban prohibidas dentro de la ciudad, basándose en un sistema de limitaciones de componente preventiva, coercitiva y penalizadora en su transgresión.

La importancia de su estudio se fundamenta en su consideración como primer cuerpo normativo urbanístico-edificatorio encargado de regular las relaciones entre los espacios públicos y privados y las intervenciones realizadas sobre éstos. En ellas hallaremos, por tanto, la génesis del Urbanismo como ciencia administrativa encargada de regular la intervención sobre el espacio urbano de la ciudad<sup>14</sup>.

Capítulo esencial en nuestra investigación se considera la mediatización estatal de las Ordenanzas municipales y de sus reglamentos a través de la promulgación de una novedosa legislación general en materia de edificación, complementaria de la elaborada en ese mismo periodo con un carácter urbanístico. En efecto, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, coincidiendo con el momento en que el Urbanismo comienza a tener un desarrollo tanto normativo, esencialmente con la aparición de las leyes de Ensanche y Reforma Interior de las poblaciones, como efectivo, a través de los planes urbanos aprobados en este sentido, la intervención estatal sobre la competencia municipal en cuestiones de edificación no se hace esperar. Las Ordenanzas deberán adaptar su articulado a las nuevas normas de carácter general sobre regulación de la edificación (alineación de solares, altura de las casas según ancho de calle, número de pisos permitidos según altura de las casas, elementos arquitectónicos prohibidos, proporción de espacio edificado y espacio vacío, etc.), lo que es muestra del interés del Estado central en controlar el proceso de transformación urbana en todos sus apartados, regulando tanto la actividad urbanizadora como la constructiva.

Sin embargo, la legislación sobre edificación se promulgará de una manera dispersa, mediante Reales Ordenes y Decretos según la oportunidad del momento. Esto llevará al arquitecto Modesto Fossas Pi a lamentar la falta de un código general de construcción en el que se basarán las Ordenanzas de cada una de las poblaciones:

*«No poseemos, cual convendría, un código general de construcciones, que en armonía con los principios fundamentales de nuestra legislación y con las reglas de arte de construir, contenga disposiciones igualmente de carácter general, que definan y regulen en todos los casos los respectivos derechos del público representado por la Administración y de los particulares, estableciendo y deslindando á la vez las mútuas relaciones que entre estos y aquellos deben existir; cuyas disposiciones serian la segura base sobre la cual se fundasen los reglamentos especiales de cada localidad, en que, sin perjuicio de aquellos principios, resaltase el colorido propio de las mismas, de conformidad con los usos, costumbres y necesidades peculiares de cada una»<sup>15</sup>.*

## II. LAS ORDENANZAS MUNICIPALES EN LA ESPAÑA DEL SIGLO XIX

### 1.— La Constitución de 1812 y el régimen competencial de los Ayuntamientos constitucionales

La aprobación de la Constitución de 1812, y el consiguiente establecimiento de un nuevo régimen político, conllevará una radical reforma de la administración municipal española que afectará tanto a su organización como a su funcionamiento y atribuciones. Surgían, de este modo, los nuevos Ayuntamientos constitucionales que, en relación a los existentes hasta el momento, adquieren una mayor relevancia de poder

político, atribuyéndoles competencias que a lo largo del Antiguo Régimen habían ido perdiendo en favor del Estado absoluto<sup>16</sup>.

Como desarrollo del nuevo régimen local, se aprueba por Decreto CCLXIX de 23 de junio de 1813 la «*Instrucción para el Gobierno Económico y Político de las Provincias*». En esta instrucción se recogía un régimen competencial muy amplio en la vida municipal, destacando, para nuestro estudio, aquellas materias pertenecientes al campo de la Policía urbana, como eran la salubridad, comodidad y ornato de las poblaciones, así como «...*las medidas generales de buen gobierno, que deban tomarse para asegurar y proteger a las personas y bienes de los habitantes*»<sup>17</sup>, y «*todos los demás objetos que les están encomendados por leyes, reglamentos ú ordenanzas municipales*»<sup>18</sup>.

Sin embargo, el nuevo poder municipal liberal va a tener unos inicios dubitativos y cargados de involuciones. Durante las etapas reaccionarias de Fernando VII, los Ayuntamientos constitucionales se derogaban y se restringía nuevamente las atribuciones de los municipios, que volvían a regirse por la legislación imperante durante todo el Antiguo Régimen<sup>19</sup>.

No obstante, hubo un momento de intervalo entre 1820 y 1823, el conocido como Trienio Liberal, durante el cual el monarca hubo de acceder a una nueva convocatoria de Cortes por la que se restablecía la Constitución de 1812 y, por lo tanto, se reorganizaban los Ayuntamientos. En este periodo se promulga la «*Instrucción para el Gobierno Económico y Político de las Provincias*», Decreto de 3 de febrero de 1823, que desarrolla nuevamente, y en términos muy parecidos a la Instrucción de 1813, los preceptos establecidos en la Constitución gaditana. Pero la imposición nuevamente del régimen absolutista impide su aplicación, siendo derogada por un decreto de 17 de mayo de 1824.

## 2.— *Periodo de Fernando VII. Mantenimiento de las Ordenanzas tradicionales*

El reinado de Fernando VII, y su involución política, impide el desarrollo de la nueva concepción del régimen municipal, y con ello la consecución de uno de los mandatos que recogían las Instrucciones de 1813 y 1823, la promulgación por los Ayuntamientos de nuevos códigos de Ordenanzas para las poblaciones. Se mantienen vigentes, por el contrario, aquéllas que habían sido heredadas del Antiguo Régimen, por lo que un acercamiento a las Ordenanzas promulgadas sobre aspectos de edificación desde el siglo XVI nos permitirá conocer las normas que aún regirán durante el primer tercio del siglo XIX.

Las Ordenanzas del Antiguo Régimen recogen en sus compilaciones una variedad temática que engloba al conjunto de la vida local propia de este momento. La organización del gobierno de la ciudad, los derechos y obligaciones de los vecinos, la hacienda local, el patrimonio comunal, el control de los abastos y sus precios, los gremios u oficios artesanales, el comercio y la agricultura, y la policía urbana y rural, son algunos de los temas tratados en estos textos<sup>20</sup>.

El análisis de las Ordenanzas nos muestra que los fundamentos citados como justificadores de la transformación urbana burguesa se encuentran ya esbozados durante el Antiguo Régimen. Seguridad del tránsito e higiene públicas son las dos cuestiones que limitan la actividad del particular sobre su propiedad y su relación con la vía pública. Sin embargo, el ornato de las poblaciones raramente será objeto de tratamiento.

Las Ordenanzas se centran, especialmente, en regular aquellos cuerpos salientes de edificación (rejas, balcones, aljimeces, cobertizos, aleros, etc.) que por su desarrollo invadían la vía pública, con lo que se

convertían en un riesgo para la seguridad del tránsito público y para las condiciones óptimas de salubridad de las calles. Las Ordenanzas más completas en esta materia, son las *Ordenanzas para el buen régimen y gobierno de la Muy Noble, Muy Leal e Imperial Ciudad de Toledo*, de 1562. En su capítulo XXVI, respecto al tránsito público ordena que:

*«Todo home que faze sobrado, e atrauiessa la calle, y faze encubierta, deue fazella a tan alta, que pueda passar do ella el cauallero con sus armas, e que no lo embargue: e si mas baxa la fiziere, de guisa que embargue al cauallero con sus armas, deue el Alarife mandalle desfazer, por mandado del Alcalde».*

En cuanto a las condiciones de salubridad de las calles, entorpecidas por el excesivo desarrollo de salientes, se recoge en su Título 128 una Ordenanza dada por la reina Juana en 1513:

*«...en muchas de las calles publicas dessa dicha ciudad estan edificados muchos edificios saledizos e corredores, e balcones, por las delanteras de las casas que salen por gran techo a las dichas calles, e toman, e ocupan toda o la mayor parte dellas, de manera que las dichas calles estan muy tristes y sombrías, de manera que en ellas no puede entrar claridad, ni sol, e de continuo estan muy humedo y lodosas e suzias, en la qual diz que toda la comunidad de la dicha ciudad recibe mucho daño... mando que agora, ni de aqui en adelante, ninguna ni algunas personas de qualquier estado o condicion, preeminencia o dignidad que sean, no fagan, ni labren, ni edifiquen en las calles publicas de la dicha ciudad, ni en alguna dellas, passadizos, ni saledizos, corredores, ni balcones, ni otros edificios algunos que salgan a la dicha calle fuera de la pared en que estuuere el tal edificio... por manera que las dichas calles publicas queden exentas y sin embarazo de ningun pasadizo, ni saledizo, ni otro edificio alguno de los sobredichos, y esten alegres y limpias e claras, y pueden entrar y entre por ellas sol y claridad, e cessen todos los daños sobredichos».*

En el mismo sentido, se promulgó en Granada en 1622 una *Ordenanza para que no puedan bolar á la calle rejas y balcones*:

*«...que ninguna persona... no sea osado de mandar poner, ni ponga en salas, ni entresuelos, ni portales de sus casas, rejas, ni balcones, ni otra cosa que salgan de la haz de la pared, en poca, ni en mucha cantidad, y las que se pusieren han de estar altas de el suelo tres varas, e no menos; y si pusieren mas baxas, han de estar embevidas en la misma pared»<sup>21</sup>.*

Las cuestiones de seguridad impondrán también la atención sobre las edificaciones ruinosas. Las Ordenanzas buscarán siempre que el propietario de la casa ruinosa la repare o sustituya por construcción nueva. En este término se expresa Juan de Torija en el su Tratado de 1661:

*«Y si alguna casa amenaçare ruina, no solo el Alarife del quartel, sino otro qualquiera deue dár quenta a la Villa, para que vista, se mande derribar, antes que sucedan algunas desgracias, como han sucedido en varios tiempos, u mandado por la Justicia, demuela la parte de que se rezela, y la costa de la gente que se ocupare, sea pagada de los derribos, y lo restante entregue al dueño»<sup>22</sup>.*

Destaca como en algunas ciudades comienza a producirse un cierto control de la edificación al solicitarse la presentación del plano de fachada de las nuevas construcciones. Teodoro Ardemans, siguiendo el Tratado de Torija, va a incluir este requisito en su obra:

*«Qualquier vezino, que quisiese fabricar una casa de nuevo, debe cuidar se haga una planta, y*

*demostración de la fachada, que ha de tener el edificio, la qual, junto con memorial para Madrid, se entregará al Secretario mas antiguo de su Ayuntamiento, para que de cuenta»<sup>23</sup>*

En la segunda mitad del siglo XVIII, especialmente en época ilustrada, las cuestiones de ornato irán alcanzando un mayor desarrollo a través de leyes nacionales preocupadas por la mejora del aspecto público. En la «*Ordenanza de Intendentes Corregidores*», de 13 de octubre de 1749, en sus capítulos 32 y 33, y en la «*Instrucción de Corregidores*», comunicada por Cédula de 5 de mayo de 1788, en los capítulos 58 y 59, se dice:

*«Prevendrán los Corregidores á los Justicias de las ciudades, villas y lugares de su provincia, se esmeren en su limpieza, ornato, igualdad, y empedrados de las calles, y que no permitan desproporcion ni desigualdad en las fábricas que se hicieran de nuevo; y muy particularmente atenderán á que no se deforme el aspecto público, con especialidad en las ciudades y villas populosas; y que por lo mismo, si algún edificio ó casa amenazase ruina, obliguen a sus dueños á que lo reparen dentro del término que señalaren correspondiente; y no lo haciendo, lo mandaren executar á su costa; procurando también, que en ocasión de obras y casas nuevas, ó derribos de las antiguas, queden mas anchas y derechas las calles... y plazuelas; disponiendo igualmente, que no queriendo los dueños reedificar las arruinadas en sus solares, se les obligue a su venta ó tasación, para que el comprador lo execute...»<sup>24</sup>.*

Son también destacables el «*Real Decreto de 14 de octubre de 1788 sobre mejora del aspecto público de Madrid*» y la «*Real Cédula de 1789 en que se dispone y establece lo conveniente para la reedificación de solares y edificios yermos en los pueblos del Reino*», por las que se ordenaba reedificar los solares yermos para la mejora del aspecto público de las ciudades.

La situación final del ornato de las ciudades españolas al final del Antiguo Régimen, queda bien reflejado en las *Nuevas Ordenanzas de Edificios, establecidas por la Ciudad de Pamplona, el año de 1786*, en las que refiriéndose a unas anteriores Ordenanzas de Edificios de 1570, que trataban en exclusividad de la seguridad de las edificaciones, dice:

*«...no habiéndose atendido en ellas á la comodidad, decoro y hermosura exterior de los Edificios, en que tanto interesa al bien público, lo que há ocasionado que muchos persuadidos á que en sus Casas, y á propias expensas, pueden executar las Obras á su antojo, aunque sean ridiculas, y extravagante, han hecho, y hacen, no pocas con esos defectos, sin embargo de que ninguno tiene, ni puede tener derecho para afear el público prospecto con caprichosas, y pésimas invenciones, presentando unos objetos, incómodos al Comun, y al discernimiento de la Nación, á las mas severas justas criticas de las personas de instrucción, y delicado gusto, especialmente Estrangeras, que suelen con sobrada frecuencia graduar de inculto el gusto Nacional respectivo al Ramo de policía de Edificios: Se hace preciso estender, y aclarar los puntos contenidos en las referidas Ordenanzas, añadiendo los que convengan, para que la decoración exterior de las fachadas se execute con arte y buen gusto, y corresponda á la regularidad, y buena planta de esta Ciudad, y al aseo y limpieza que goza por el establecimiento del Proyecto de el piso de las calles...»<sup>25</sup>.*

### 3.— *Las Ordenanzas municipales tras el restablecimiento del sistema constitucional*

La llegada del reinado de Isabel II, con la regencia del general Espartero, supone la restauración definitiva de los Ayuntamientos constitucionales durante el siglo XIX. Mediante un Real Decreto de 15 de octubre de 1836 se restablecía la Instrucción de 1823 y otro de 23 de diciembre recuperaba todos los decretos dados por las Cortes de Cádiz durante 1812 y 1813 para la formación de los Ayuntamientos y su gobierno.

A partir de este momento, el régimen local va a depender en su concepción y ejercicio de la sucesión de tendencias moderadas y liberales en el gobierno de la nación, promulgándose leyes municipales más o menos centralizadoras según la ideología imperante en cada momento<sup>26</sup>. Pero en esencia, desde el inicio del reinado de Isabel II hasta final de siglo, en plena Restauración, los Ayuntamientos serán los encargados de gestionar, a través de materias como seguridad, comodidad y ornato, recogidas en las Ordenanzas municipales dictadas al efecto, las mejoras urbanas que se producen en España durante la segunda mitad del siglo XIX<sup>27</sup>.

Así, la «*Ley de 8 de Enero de 1845 sobre Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos*», en su Título VI, artículo 81, encargaba a éstos la formación de Ordenanzas municipales, las mejoras materiales de la población, y la formación y alineación de calles y plazas<sup>28</sup>. Cumpliendo con el mandato legal, los Ayuntamientos de las principales ciudades comienzan, a partir de este momento, la elaboración de nuevas Ordenanzas, y en ellas constataremos el enorme aumento y complejización que, respecto al Antiguo Régimen, van a ocupar las cuestiones referentes al ornato de las poblaciones y al control de la edificación, hecho que tendrá su máxima expresión en la formación de reglamentos específicos de construcción.

### 4.— *La articulación del Ayuntamiento Constitucional en comisiones: La Comisión de Ornato. Los Arquitectos municipales*

Encomendadas a los municipios el ejercicio de materias tan diversas dentro de la vida local, se hacía necesario para su gestión la articulación de los Ayuntamientos en diferentes secciones. Para ello, desde los inicios de los Ayuntamientos constitucionales se idea un sistema de comisiones especializadas entendidas en cada una de las atribuciones<sup>29</sup>. En nuestra investigación interesa el estudio de la Comisión de Ornato, puesto que esta institución municipal será la encargada de regular la intervención sobre la ciudad, tanto en la transformación de la trama urbana como en la concesión de las licencias a los propietarios para obrar en sus fincas.

La institución política encuentra apoyo técnico en facultativos que asesoran y dictaminan sobre las decisiones que deban adoptarse. Es el cargo de Arquitecto municipal, heredero directo de un oficio con tradición en las ciudades españolas del pasado, el Maestro Mayor de Ciudad. Sobre su funcionamiento, no existe un reglamento que fije su ejercicio ni competencias sólo decretos referentes a los requisitos profesionales para su nombramiento, pero podemos hacer una extrapolación de sus funciones a través del «*Reglamento para la ejecución del R.D. de 1º de diciembre de 1858 sobre organización del servicio público de arquitectos provinciales*», en cuyo art. 14 se dice:

*«En las obras de particulares, corporaciones o empresas, la vigilancia del arquitecto se reducirá a que se observen las alineaciones y alturas marcadas, así como las demás reglas de*

*policía urbana que haya establecidas en cuanto á salubridad, solidez, dimensiones de las fábricas, etc., y, por último á que la obra sea dirigida por facultativo competente autorizado según su importancia y destino».*

Además, era el encargado de dar informe a la Comisión de Ornato sobre la conveniencia de dar licencia a la obra por ser conforme a las ordenanzas, reglamentos y leyes vigentes, y dictar la declaración de ruina de la edificación.

### III. LAS TÉCNICAS DE RENOVACIÓN URBANA Y ARQUITECTÓNICA EN LAS ORDENANZAS MUNICIPALES

#### 1.— *Mecanismos de alineamiento de calles: Los proyectos parciales de alineación*

El instrumento ideado por la urbanística moderna para la transformación de la trama urbana heredada y su adaptación a las nuevas exigencias creadas por la circulación y la higiene modernas será el de los planos de alineación de las poblaciones. Nacidos en la Francia revolucionaria, su aparición en la legislación española se produce con una *Real Orden de 25 de julio de 1846* en la que se ordenaba el levantamiento en los pueblos de crecido vecindario del plano geométrico de la población. Una vez confeccionado el plano, debían marcarse sobre él las alteraciones que del trazado viario habrían de efectuarse en el futuro.

El plano general de alineaciones de una ciudad suponía no sólo la programación de las transformaciones viarias en el interior de la población sino que además buscaba la regulación de las relaciones entre la Administración y los propietarios, es decir, entre los espacios públicos y los privados, con el fin de evitar «...*los conflictos que suelen ocurrir con motivo de la construcción de edificios de nueva planta y reedificación de los antiguos*»<sup>30</sup>.

Sin embargo, la realización de los planos geométricos de las poblaciones resultó ser un fracaso a pesar de las reiteraciones legislativas realizadas a través de una *Instrucción para alineaciones de calles y plazas*, recogida en *Real Orden de 13 de septiembre de 1859*. El elevado coste de su confección, a cargo de unas arcas municipales deficientes, explican la causa por la que no llegaron a realizarse, siendo recordada la necesidad de su confección por las Ordenanzas municipales elaboradas en la segunda mitad de siglo.

La solución adoptada como alternativa, nunca satisfactoria por la falta de una visión global de intervención en la ciudad, será la elaboración de planos parciales de alineación para cada una de las calles o plazas que querían someterse a nuevas líneas para su ensanche y regularización.

El proceso de alineación de una calle era decidido por la Comisión de Ornato, quien encargaba formación de un Proyecto de Alineación al Arquitecto municipal correspondiente al Cuartel en que la calle su ubicaba. Este proyecto se componía del Plano de Alineación parcial y de la Memoria explicativa, que justificaba la actuación urbanística en la zona y la propuesta realizada. Presentado ante la Comisión, se remitía a sesión del Ayuntamiento para su aprobación. Tras la aceptación del proyecto, se dictaba por la Alcaldía edicto para su conocimiento público durante el período fijado por ley, 30 días, para las posibles reclamaciones de propietarios asentados en la zona. Atendidas o rechazadas éstas si se producían, se remitía al Gobernador de la Provincia para su aprobación definitiva.

Una vez aprobado el Proyecto de alineación de una calle, todas las fincas localizadas en ella quedaban jurídicamente sometidas a las nuevas líneas. Esto obligaba a que, en el momento en que se decidiera la

reedificación, procedieran a entrar en la línea mediante la formación de un plano parcelario de la finca por el Arquitecto municipal, donde se reflejara las expropiaciones o apropiaciones a realizar, según debiera remeterse o adelantarse la línea de fachada de la nueva construcción. Efectuadas las mediciones y tasaciones convenientes, el propietario abonaría o recibiría las cantidades debidas en la Tesorería del Ayuntamiento.

Para la consecución de la nueva alineación era posible seguir dos métodos diferentes, que dependía de las disponibilidades económicas que dispusiera el Municipio:

- la expropiación inmediata de la parcela necesaria para ensanche de la calle.
- esperar a que el propietario decidiese la demolición de la finca y su reedificación.

Los Ayuntamientos optarán generalmente, debido a la situación endémica de crisis permanente de sus finanzas, por este segundo método, ya que el primero obligaba, además del pago del terreno enajenado al propietario, a indemnizar el valor de la finca que se mandaba derribar.

Cuando una finca quedaba sometida a alineación se excluía cualquier posibilidad de obras de reforma que tendieran a la consolidación del edificio y a la perduración de su vida, ya que esto hubiera retrasado la consecución de la nueva alineación. Esta limitación de los derechos dominicales se recogía en la *Real Orden de 6 de febrero de 1863*, que había tenido un antecedente en la *Real Orden de 30 de noviembre de 1857* y fue completada por otra posterior de *12 de marzo de 1878*. En ella se limitaba las obras de reforma en edificios sometidos a alineación a aquéllas que no supusieran la consolidación de la finca, salvo que hubiera sido afectada por el derribo de una finca colindante, en cuyo caso se admitía el otorgamiento de licencia para las obras necesarias. Tampoco se prohibían reformas interiores o las tendentes a aumentar el producto de las rentas del edificio, como era el caso del aumento de cuerpos en la edificación.

Las nuevas alineaciones alcanzarán plenamente los objetivos planteados en sus inicios de mejorar las comunicaciones en el interior de la población, dando como resultado a comienzos del siglo XX una trama urbana transformada con respecto al inicio de las intervenciones a mitad del siglo XIX. Pero para ello hubo de realizarse intervenciones que raramente fueron respetuosas con el patrimonio arquitectónico y destruir una trama urbana histórica de gran valor urbano.

## 2.— Fijación de las alturas máximas de la edificación según anchura de las calles

Como complemento ideal de los proyectos de alineación, El Ministerio de la Gobernación, a través de la Junta Consultiva de Policía Urbana<sup>31</sup>, elabora la *«Real Orden de 10 de junio de 1854 sobre Bases para la anchura de las calles y alturas de las casas en Madrid»*. La clasificación que realiza de las calles en órdenes según su mayor o menor anchura, y la fijación de alturas máximas para cada una de ellas según su correspondencia a alguno de estos órdenes —lógicamente a mayor anchura de calle se permitirá una altura mayor de la edificación—, significa un incentivo al propietario para la sustitución de los edificios antiguos por nuevas construcciones con las que, debido al aumento de número de pisos, obtendría una mayor renta económica. Modesto Fossas Pi se refiere a ello en su *Tratado de Policía y Obras Públicas Urbanas*:

*«Si estuviera establecida en todas partes la altura máxima de las casas en relación al ancho de las calles, sería este un buen medio de lograr que las reformas de edificios se convirtiera muchas veces en reedificación á la línea oficial, por causa del estímulo que para hacerlo pudiera ofrecer la circunstancia de permitir mayor altura la alineación rectificada que la antigua, en razón al ensanche proporcionado á la calle por aquella»<sup>32</sup>.*

Barcelona fijará sus propios máximos de altura permitida según el ancho de la calle en sus «*Ordenanzas municipales de 1857*». En la zona de ensanche, la altura será regulada por la *Real Orden de 7 de junio de 1859*, posteriormente modificada por nuevas Reales Ordenes de *28 de julio de 1862*, *8 de agosto de 1865* y, finalmente, *1 de septiembre de 1868*.

### 3.— *Procesos de declaración de ruina de la edificación mediante la denuncia administrativa*

La declaración de ruina se convertirá en mecanismo esencial en los procesos de renovación de la ciudad. Mediante ella se liberaliza el elemento de mayor importancia en su constitución, el suelo urbano, que nuevamente se muestra dispuesto a ser reutilizado tras el derribo de la edificación<sup>33</sup>.

Por motivos económicos, como hemos visto, los Ayuntamientos rechazan, generalmente, el sistema de expropiación por utilidad pública de las fincas sometidas a alineación para la consecución inmediata de las alineaciones aprobadas, ya que resultaba excesivamente oneroso el tener que indemnizar al propietario no sólo el terreno de las fincas privadas que pasaba a viario público sino también la edificación que debía ser derribada. Como método más factible económicamente había que adoptar un sistema de espera que alargaba la realización del proyecto de alineación hasta el momento en que el propietario decidía proceder a la reedificación de su finca y entrar, de esta forma, en la nueva línea.

Sin embargo, una perfecta alternativa, que salva el problema, se consigue mediante la creación de un mecanismo que facilitará una rápida consecución del sometimiento de las fincas a la alineación proyectada, sin tener que esperar a que el propietario tomara la determinación de reedificar. Este mecanismo consistía en una denuncia administrativa de ruina del edificio por parte de los celadores municipales de Policía urbana o los propios Arquitectos municipales ante las Comisiones de Ornato, que encargaba a éstos que procedieran a un reconocimiento de la estructura exterior del edificio y dictaminasen sobre la posible ruina. Si se declaraba la ruina por el Arquitecto municipal se ordenaba el desalojo y derribo de la edificación por motivos de ornato y seguridad pública. Así se recoge en las «*Ordenanzas de Policía urbana y rural de Madrid de 1847*», en cuyo Título Segundo, art. 92 se dice:

*«Los inspectores de policía urbana denunciarán al Alcalde los edificios que amenacen ruina, para que por la autoridad correspondiente, previos los informes facultativos que se consideren necesarios, se proceda á mandar á sus dueños que los reparen ó construyan de nuevo en breve término»*<sup>34</sup>.

Ante la orden de derribo, el propietario podía adoptar una doble actitud, admitir la denuncia y proceder al derribo y consiguiente reedificación de su finca, mostrándose dispuesto a la renovación arquitectónica, o bien oponerse a la denuncia municipal, nombrando un facultativo, el Perito 2º, que diese nuevo informe del estado de la finca. Este perito solía adoptar una actitud favorable al propietario, negando el estado de ruina del edificio, con lo que se debía nombrar un Perito 3º, imparcial a las partes y cuyo dictamen resultaba vinculante. Este procedimiento del tercer perito es reglamentado por la «*Real Orden de 10 de junio de 1854 sobre reglas que deben observarse en los expedientes de construcción de casas en Madrid*». Elaborada por la Junta Consultiva de Policía Urbana, su aplicación se generalizaría a toda la nación.

Siguiendo el sistema de denuncias, los Arquitectos municipales, en muchas ocasiones presionados por las Comisiones de Ornato de los Ayuntamientos, proceden a declarar en ruina edificaciones que no se

encuentran en tal estado pero que impiden la rápida consecución de las nuevas líneas y la renovación arquitectónica de la ciudad en sus espacios más céntricos, los de mayor necesidad de remodelación. Un arquitecto en funciones de Perito 2º, denuncia en 1854 ante la Comisión de Ornato del Ayuntamiento de Granada los verdaderos fines de las declaraciones de ruina, eliminar unos edificios que sólo son considerados como obstáculo para la transformación urbana de la ciudad:

*«¿En quién consiste la marcha rápida y veloz que en el ramo de Ornato que en poblaciones de algún valor se encuentran, en la Autoridad, en sus Reglamentos o en los Arquitectos? La respuesta se deducirá de esta otra ¿Cuándo un edificio por su antigüedad, por sus depravadas proporciones, por ser la exclusiva en su mal aspecto, pero que tiene utilidad suficiente para hacer ostentar otros ciento o doscientos años más su enorme y ridículo conjunto con unos pequeños reparos, puede ser derribado? ¿Tiene facultad la Autoridad, por incompetente (que sea el edificio) a la Ciudad en que se hallan situado, por extraño a ella, por no corresponder a la población en fin ni en aseo ni en belleza, mandarlo derribar? ¿Sí? Esta pues deberá ser de la que habla la primera con el preciso término que marque el Reglamento (de Ornato Público) sin demora alguna ¿No? Ya se toca el parosismo de esta vieja Ciudad y los pocos adelantos que en ella se ven, por lo que empujados en pro de los adelantos, esforzando los medios que los deseos de mejora nos lleva, tropezamos con escollos que nos repelen al mejoramiento de esta Capital, y éste es uno»<sup>35</sup>.*

Proyectos de alineación, aumento de la edificabilidad del suelo urbano y declaración de ruina de las edificaciones garantizarán, por tanto, la reforma urbana y la renovación arquitectónica de las ciudades españolas del siglo XIX en un periodo aceptable de tiempo.

#### IV. EL CONTROL DE LA EDIFICACIÓN Y LA REGULACIÓN DE LA COMPOSICIÓN ARQUITECTÓNICA

##### 1.— *La licencia municipal de obras y demás formalidades para la edificación*

La existencia de un cierto control de la edificación, como hemos visto con la petición del plano de fachada de las casas de nueva planta, era ya un hecho real en algunas ciudades españolas durante el Antiguo Régimen. Sin embargo, la mayor parte de las poblaciones habrán de esperar a la formación de las nuevas Ordenanzas del siglo XIX para que este control se generalice. En ellas se establecerán los requisitos previos que los propietarios de fincas debían cumplir para proceder a la edificación, como es el caso de la petición del permiso o licencia municipal sobre la forma de ejecutar las obras y la composición arquitectónica de los edificios:

*«Los respetables derechos de propiedad no sustraen a los que intentan labrar algún edificio de aquella dependencia, que en ciertos puntos corresponde al Magistrado como depositario en esta parte de los derechos del público. Es peculiar y propio del dueño de la finca la repartición y distribución del terreno: lo que es igualmente del mayor o menor adorno que quiera poner, como también lo demás que respecta a la comodidad, economía y utilidad del edificio; pero no es árbitro del faltar a las reglas de Arquitectura; poner adornos caprichosos, cortar la rectitud*

*de la calle; impedir la ventilación... y desfigurar al aspecto con adornos extravagantes, que impongan a la Nación la nota de ignorante y poco instruida»<sup>36</sup>.*

La licencia municipal viene a cristalizar las necesidades de limitación del «*ius aedificandi*», demostrando que el carácter absoluto de la propiedad queda, desde este momento, relativizado<sup>37</sup>. Para su obtención era necesario presentar una instancia ante la Comisión de Ornato en la que el propietario solicitara su concesión, especificando la finca de su pertenencia intervenida y el director encargado de la obra, que debía ser arquitecto aprobado por la Real Academia. La obligación de presentar como único requisito el diseño de fachada para la edificación, y no los de sección o planta, que se introducirán posteriormente, muestra la preocupación que se tiene de la arquitectura como imagen urbana de la ciudad, es decir, como máxima expresión del ornato público<sup>38</sup>.

Concedida la licencia, y previo al inicio de las obras, se fijaba la línea de fachada de la edificación conforme a los proyectos confeccionados por los Arquitectos municipales para la mejora de la población mediante el ensanche y regularización de las calles. Esta formalidad se presentaba como la más trascendente para la renovación de la trama urbana, ya que daba lugar a avances o retranqueos de la nueva edificación conforme a los proyectos de mejora de la vía pública. En ella intervenía tanto el Arquitecto municipal como el arquitecto encargado de la obra.

La «*Real Orden de 20 de abril de 1867 sobre reglas de solicitud y concesión de licencias de edificación en Madrid*» fija definitivamente el procedimiento para la obtención de licencia de obras. Promulgada para la aplicación por parte del Ayuntamiento de Madrid, serviría también como norma para aquellas poblaciones que aún no hubieran recogido en sus Ordenanzas la obligación de la petición de licencia municipal para la edificación.

Asimismo, se recogían en las Ordenanzas municipales otras formalidades referentes a la forma en que debía ejecutarse las obras, como la obligación de tener desembarazado el paso de la calle, su cerramiento con vallas en caso de ser necesaria la permanencia de los materiales en su interior, o la retirada de los escombros producidos por los derribos a los lugares señalados por el Ayuntamiento. Al término de la obra el propietario debía notificar la finalización de la obra para que fuera inspeccionada por el Arquitecto municipal a fin de comprobar su ejecución conforme a la licencia otorgada.

## 2.—*Regulación de la composición arquitectónica de las fachadas. Creación de los primeros «estándares» urbanísticos sobre superficie edificable y extensión mínima de solar*

En cuanto a la composición arquitectónica de la fachada, las Ordenanzas van a centrarse en los cuerpos salientes de la edificación, como ya había ocurrido durante el Antiguo Régimen y por idénticas motivaciones. Sin embargo, su reglamentación será mucho más compleja, como ocurre en las «*Ordenanzas municipales de Barcelona de 1857*», sin duda las más completas al respecto. En ellas se prohíben absolutamente los aleros o saledizos y los arcos o puentes (cobertizos); se consiente los miradores o tribunas sólo en las calles y plazas con más de 7,31 metros de latitud y, dentro de éstas, en aquellas edificaciones con un mínimo de tres balcones en fachada, debiéndose situar el mirador en el centro y construirse con armadura de hierro y cristales; se limita el vuelo de las cornisas según el ancho de la calle; y las torres y mirandas deberán situarse en el centro de la fachada y siempre de una forma elegante.

Por lo demás, las Ordenanzas de Barcelona, como el resto de las promulgadas en este periodo, confía al propietario la más completa libertad arquitectónica para su edificación, siempre que su diseño sea acorde

con las reglas del arte arquitectónico, que en este momento son, esencialmente, las de la regularidad y simetría de los huecos situados en la fachada:

*«Todo propietario es árbitro de adoptar para la fachada de su edificio el tipo de arquitectura que mas le plazca, mientras el proyecto no sea un conjunto caprichoso sin relación ni carácter. No se consentirán adornos extravagantes en las fachadas, ni los que no estén en armonía con el destino y carácter del edificio»<sup>39</sup>.*

Es destacable la regulación que del color utilizado en las fachadas se realiza en estas Ordenanzas:

*«El pintado ó color de la fachada deberá escogerse de entre los que tiene aprobados la Municipalidad y se hallan de manifiesto en la Secretaría»<sup>40</sup>.*

En las Ordenanzas de las zonas de ensanche comienzan a fijarse también porcentaje de superficie no edificable, o como se denomina en el lenguaje del momento el espacio vacío o hueco, dedicado a patios por cuestiones de higiene. De esta forma, el *«Real decreto de 6 de abril de 1864 para el ensanche de Madrid»* fija en el 30 y el 20% la superficie destinada a espacios vacíos, según la manzana de edificación tuviera un área total mayor o menor a 10.000 metros cuadrados; más un 12% destinado a patios interiores, cuya área debía ser de un mínimo de 10 metros superficiales. Una *Real orden de 10 de mayo de 1864* incluirá este espacio de patios interiores en el global de espacios vacíos, reduciendo, por tanto, el porcentaje total dedicado a ello.

En el caso de Barcelona, una *Circular de 15 de julio de 1860* del Gobernador de la Provincia, fijaba que el fondo de la edificación en su zona de ensanche debía ser igual al del jardín, por lo que se entendía que la superficie sin edificar alcanzaba al 50% del total del solar. Sin embargo, la *Real orden de 1 de septiembre de 1868* termina aplicando al Ensanche de Barcelona lo dictado para este asunto en Madrid.

Hubo intentos, no fructificados, de aplicar una superficie mínima para la consideración de solar edificable en el *Concurso para el Ensanche de Barcelona*, de 15 de abril de 1859, y en la *Orden de 31 de marzo de 1862* del Ayuntamiento de Madrid, en los que se fijaban como mínimo superficial la extensión de 200 metros cuadrados. Además, la orden del Ayuntamiento de Madrid fijaba en 8 metros la línea mínima de una fachada. Sin embargo, estos estándares mínimos son conseguidos establecer en proyectos de intervención puntuales, como la reforma de la Puerta del Sol de Madrid, regulado por la *Ley de 28 de junio de 1857*, que fijaba en 300 metros cuadrados la superficie mínima del solar y en 12 metros la línea mínima de fachada<sup>41</sup>.

## ANEXO

Recogemos, finalmente, un texto que resume lo tratado hasta aquí de una manera ejemplar. Perteneciente a la obra del arquitecto Modesto Fossas Pi *Tratado de Policía y Obras Públicas Urbanas*, a través de una comparación entre la ciudad del pasado y la moderna ciudad burguesa, se realiza una defensa de las transformaciones urbanas del siglo XIX:

*«El viajero que por primera vez salva las puertas de una población, juzga de su gobierno, de sus adelantos, del estado de su comercio é industria, de sus condiciones intelectuales, de sus circunstancias climatológicas, de su civilización, en fin, por su policía urbana, por las multiplicadas pruebas que las aplicaciones de esta parte de la Administración muestran por do quier de todos aquellos eslabones del grado de su cultura. En las calles, en los paseos, en las casas particulares, en los edificios públicos, en todos los puntos del área que nos ocupa el casco urbano, descubre las evidentes señales á que nos referimos. Para convencernos de esta verdad, recuerde el lector las impresiones recibidas en sus viajes y ponga en parangón una de estas ciudades, de que tantos ejemplares nos quedan en España, que conservan todavía por completo el carácter de siglos pasados, con otra de las del mismo país ó del extranjero que, con las reformas de que constantemente son objeto y los beneficios que de la policía urbana reciben, se hallan al nivel de los adelantos y de las necesidades de la época presente. Al llegar á la primera por no muy cómodo camino, se la vé rodeada de espesos y elevados muros flanqueados de almenadas torres, siendo forzoso penetrar por defendidas puertas, tras las cuales se desarrollan en la mayor desórden una red de laberínticas, estrechas y tortuosas calles mal empedradas, peor alumbradas, nada limpias y de desigual rasante, donde amenazan de continuo la vida del transeunte el sinnúmero de edificios ruinosos, cuyos aleros de opuestas aceras llegan poco menos que á besarse, y donde innumerables cuerpos de exagerada salida, que no pocas veces llegan hasta á salvar gran parte del ámbito de la vía pública, acusan el mayor desórden en la edificación, y frecuentemente las invasiones del interés particular en el derecho de la generalidad. En cambio, el ferro-carril penetra en la segunda, que abierta por sus cuatro costados, presenta su área indefinida dispuesta siempre al progreso y al ensanche. Cómodas, anchas, limpias y prolongadas calles forman un sistema viable, y en ellas ni encuentran obstáculos los numerosos carruajes al rodar por sus adoquinados arroyos, ni los peatones deben temer ser por aquellos atropellados al transitar por las aceras resaltadas destinadas á su exclusivo uso. La igualdad de todos ante la ley comun protectora de la colectividad, es lo que aquí se observa en alineaciones, salidas y alturas de las fachadas sin que, como antes, descubramos en los abusos en esta parte, el derecho del más fuerte. Si en la primera la poca vida y el escaso progreso justifican, mas que el interés arqueológico y artístico, la existencia de gran número de edificios, productos de edades pasadas, en estado de dudosa conservación la mayor parte y no todos igualmente apreciables, ocurriendo también con frecuencia en ellas el caso de que al templo á Dios consagrado preceda el fúnebre aspecto de un mal dispuesto cementerio; ha llegado para la segunda la distinción entre las obras antiguas que no interesa mantener en pie y aquellas que calificadas de obras de arte, deben ser conservadas, y se guardan, en efecto, cual preciosas joyas para que se destaquen entre los modernos barrios y sean en ellos el centro de atracción por los venerados recuerdos que inspiran; y ya aquí no aparecen dentro del poblado, ni el campo santo, ni otras obras ó establecimientos que, por razones de seguridad ó higiene, tienen mejor señalado lugar señalado en los arrabales y afueras.*

*Por último; si en aquella queda por resolver gran número de problemas de la vida pública, ó están resueltos de un modo rudimentario y poco conforme con la ciencia; en estas ya es un hecho dicha resolución, como lo atestiguan: los bien combinados mercados, el alumbrado por gas de calles, plazas y paseos, la vegetación y el arbolado de parques y jardines de uso general, una perfecta distribución de aguas potables, que así satisface todas las necesidades de la vida privada, como contribuye á la belleza de las vías públicas, á refrescar el ambiente durante el verano y al aseo general en todo tiempo, las escuelas y bibliotecas, los hospicios y hospitales, así como los demás edificios públicos construidos con arreglo á todos los adelantos de la ciencia, y hasta los monumentos que, á la vez, que sirven de ornato á la población, recuerdan hechos gloriosos de la patria».*

## NOTAS

1. En la actualidad, como Becario de Investigación del Subprograma de Areas de Conocimiento, línea prioritaria de Composición Arquitectónica, del Ministerio de Educación y Ciencia, Ricardo ANGUIA CANTERO se halla elaborando la Tesis Doctoral «*Ordenanzas y Arquitectura. Los principios normativos de la Composición Arquitectónica*», con la dirección del Dr. D. Angel Isac Martínez de Carvajal, Profesor Titular del Departamento de Historia del Arte de la Universidad de Granada. Este artículo significa un avance de la línea de investigación seguida durante la primera etapa del estudio, aquélla centrada en el análisis de la normativa promulgada, tanto a nivel local como nacional, en materia de edificación durante el siglo XIX y su influencia en la configuración de la ciudad burguesa.

2. ALZOLA Y MINONDO, Pablo. *El arte industrial en España*. Bilbao, Imprenta de la Casa de la Misericordia, 1892, p. 154. Este Ingeniero Jefe de Caminos, Canales y Puertos, fue Alcalde de Bilbao y Presidente de la Diputación Provincial de Vizcaya, con lo que en su conocimiento del hecho urbano aunará tanto la experiencia técnica como la administrativa y política.

3. Ibid., p. 165.

4. Ibid.

5. Ibid. pp. 165-166.

6. Conocimiento y control de la realidad se convierten en las dos premisas sobre las que descansa la estrategia global de intervención política del nuevo Estado burgués.

7. Como acertadamente observa MONCLUS FRAGA, Francisco Javier en «*Teorías arquitectónicas y discursos urbanísticos. De las operaciones de embellecimiento a la reforma global de la ciudad en el siglo XVIII*», Ciudad y Territorio, nº 79, 1989, pp. 25-40, es en este contexto donde se enclava la renovación conceptual que de la idea de Ciudad se produce a partir de la segunda mitad del siglo XVIII, fundamentalmente consistente en un proceso de objetivación del espacio urbano.

8. En el estudio de la propiedad a través de estas fuentes administrativas, resalta en la historiografía urbana española los trabajos de TATJER MIR, Mercedes especialmente *Burgueses, inquilinos y rentistas. Mercado inmobiliario, propiedad y morfología en el centro histórico de Barcelona. La Barceloneta. 1753-1982*. Madrid, C.S.I.C., 1988.

9. Son diversas, aunque generalmente reiterativas, las obras que en su contenido recogen el concepto de Policía. Siendo objeto de nuestra investigación, entre ellas son mencionables:

CASTILLO DE BOBADILLA, Jerónimo. *Política para Corregidores y señores de vasallos*. Amberes, 1794. Existe una reimpresión en Madrid, I.E.A.L., 1978. Aunque esta impresión es de inicios del siglo XVIII, el original se remonta al último tercio del XVI.

OLMEDA Y LEÓN. *Elementos del Derecho público de la paz y de la guerra*. Madrid, 1711.

SANTAYANA BUSTILLO, Lorenzo. *Gobierno político de los pueblos de España, y el Corregidor, Alcalde y Juez de ellas*. Zaragoza, 1742.

PUIG Y GILBERT, Antonio Francisco. *Elementos generales de Policía*. Barcelona, 1784.

LÓPEZ DE OLIVER Y MEDRANO. *Verdadera idea de un Príncipe formada de las leyes que tienen relación al Derecho Público*. Valladolid, 1786.

VALERIOLA RIAMBAU, Tomás. *Idea general de la Policía o Tratado de Policía sacado de los mejores autores que han escrito sobre este objeto*. Valencia, 1789-1802.

IBÁÑEZ DE LA RENTERÍA Y ORDEÑANA, José Agustín. *Discurso sobre el gobierno municipal*. Madrid, 1790.

DOU Y BASSOLS, Ramón Lázaro de. *Derecho público interno o Instituciones de Derecho público general en España con referencia al particular de Cataluña*. Madrid, 1800-1804.

FORONDA, Valentín de. *Cartas sobre la Policía*. Madrid, 1801.

10. Esta limitación del ejercicio del poder a una función de preservación de los principios fundamentales del sistema burgués se corresponde con la llamada tendencia individualista del Estado. Al respecto, GARRIDO FALLA, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*. 9ª edic. Madrid, Tecnos, 1989, «*El individualismo parte de la creencia de que el Estado debe limitarse sólo y exclusivamente al mantenimiento del orden público, condición indispensable para que puedan desarrollarse libremente las relaciones económico-sociales... ser un Estado gendarme*».

11. ABELLA, Fermín. *Derecho Administrativo Provincial y Municipal ó Tratado General Teórico-Práctico de las atribuciones de las Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos*. Madrid, Imprenta de E. de la Riva, 1877, tomo II, p. 273.

12. Para Luis DE POZAS, uno de los principales autores del Derecho administrativo, el desarrollo de la administración pública durante el siglo XIX se culmina con su división en tres grandes campos de actuación totalmente diferenciados, como son la policía, el fomento y los servicios públicos. Cada una de estas actividades administrativas podríamos caracterizarlas mediante el desarrollo de funciones de coacción, estimulación y prestación. Sobre el concepto de Policía en España ver:

BAENA DE ALCÁZAR, Mariano. *Los estudios sobre Administración en la España del siglo XVIII*. Madrid, I.E.A.L., 1968.

BARCELONA LLOP, Javier. *El régimen jurídico de la policía de seguridad*. Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1988.

BERMEJO GIRONES, Juan Ignacio, «*En torno al concepto y al ejercicio de la Policía*». Revista de Estudios de la Vida Local, nº 93 (1957), pp. 360-374.

JORDANA DE POZAS, Luis. «*Los cultivadores españoles de la Ciencia de la Policía*». En Revista de Estudios de la Vida Local, nº 17 (1944), pp. 701-720.

13. La propiedad privada es considerada, junto con el derecho de libertad, como la proyección necesaria de la personalidad del individuo burgués en orden a su existencia. Libertad y propiedad van íntimamente unidos, hasta el punto de que no se concibe la una sin la otra. De esta forma, y ratificado desde la primera «*Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*», de 1789, y el «*Code civil*» francés, de 1804, la propiedad privada va a adquirir una construcción de valor absoluto, «*sagrado e inviolable*», formando parte de un orden natural y divino que ya Locke había propugnado. Sobre el concepto de propiedad privada, especialmente la propiedad privada del suelo urbano, ver LOBATO GÓMEZ, J. Miguel. *Propiedad privada del suelo y derecho a edificar*. Madrid, Montecorvo, 1989.

14. Este hecho ya ha sido puesto de relieve por la doctrina del Derecho urbanístico a través de autores como Eduardo García de Enterría o Martín Bassols Coma. Sus trabajos, además, han resultado fundamentales para la consideración del Derecho urbanístico como disciplina jurídica autónoma, aunque englobada dentro del Derecho administrativo. Como esencial debe ser considerada para las investigaciones de Historia Urbana, por una compilación exhaustiva de la legislación urbanística española, la obra de BASSOLS COMA, Martín. *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español (1812-1956)*. Madrid, Montecorvo, 1973.

15. FOSSAS PI, Modesto: *Tratado de Policía y Obras Públicas Urbanas. En el concepto de su legislación antigua y moderna*, Barcelona, Establecimiento Tipográfico de Narciso Ramírez y Compañía, 1872, p. 6.

16. Decreto CLXIII, de 23 de mayo de 1812, sobre formación de los ayuntamientos constitucionales.

17. «*Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias*». Capítulo I, art. X.

18. *Ibid.*, art. XXV.

19. «*Real Cédula de S.M. y Señores del Consejo, de 30 de junio de 1814, por la cual se mandan se disuelvan y extingan los Ayuntamientos y los Alcaldes Constitucionales, que se restablezcan los Ayuntamientos Corregimientos y Alcaldes mayores en la planta que tenía en el año de 1808, con lo demás que expresa*».

20. Sobre las Ordenanzas en época medieval y moderna ver CORRAL GARCÍA, Esteban. *Ordenanzas de los concejos castellanos. Formación, contenido y manifestaciones (siglos XIII al XVIII)*, Burgos, 1988.

21. «*Ordenanzas que los Muy Ilustres y Muy Magníficos Señores de Granada mandaron guardar para la buena gobernacion de su Republica, impressas año de MDCLXXVIII*». Granada, Imprenta Real de Francisco Ochoa. 2 vols.
22. TORIJA, Juan. *Tratado breve, sobre las Ordenanzas de la Villa de Madrid, y Policía de ella. Por Iuan de Torija, Maestro Arquitecto, y Alarife de ella, y Aparejador de las Obras Reales*. Con Privilegio. En Madrid, Por Pablo de Val, año 1661. Capítulo XLVI, pp. 150-151.
23. ARDEMANS, Teodoro. *Declaracion y extension sobre las ordenanzas, que escriuiò Juan de Torija, Aparejador de las obras Reales, y de las que se practican en las ciudades de Toledo, y Sevilla, con algunas advertencias à los Alarifes, y Particulares, y otros capítulos añadidos à la perfecta inteligencia de la materia; que todo se cifra en el gobierno político de las fabricas*. Madrid, por Francisco del Hierro, 1719. Capítulo I *De lo que se ha de hazer antes de empezar una fabrica en Madrid*, pp. 85-86.
24. Lib. VII, tít. 32, ley II de la Novísima Recopilación.
25. «*Nuevas Ordenanzas de Edificios, formadas el año de 1786. Por la Muy Noble, y Muy Leal Ciudad de Pamplona. cabeza del Reyno de Navarra, y publicadas por Vando en ella. el mismo año, para su observación, y cumplimiento*». En Pamplona: En la Imprenta de Benito Cosculluela, Impresor, y Mercader de Libros. Año de 1786, pp. 16-17.
26. La historia municipal del siglo XIX, desde la imposición definitiva del sistema constitucional en el reinado de Isabel II, va a ser una sucesión continua de leyes de corta vida hasta la promulgación, durante la Restauración, de la Ley municipal de 16 de diciembre de 1876, reforma de la de 20 de agosto de 1870, y que estará vigente hasta la aprobación del Estatuto Municipal de 1924.
27. Para un seguimiento detenido de las Ordenanzas municipales dentro de la legislación municipal del siglo XIX, ver EMBID IRUJO, Antonio. *Ordenanzas y reglamentos municipales en el Derecho español*, Madrid, I.E.A.L., 1978.
28. Con igual redacción, este mandato ya se recogía en el Título VII, artículo 63 de «*Ley de organización y atribuciones de los Ayuntamientos*», sancionada en Barcelona el 14 de julio de 1840, aunque vigente sólo a partir del 30 de diciembre de 1843. Sólo un año después de su entrada en vigencia, era sustituida por la Ley municipal de 1845.
29. En 1837 se forma el «*Reglamento para el Gobierno interior del Ayuntamiento de Granada*», que conforme comenta en su preámbulo «...*lo ha acomodado á la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, que felizmente nos rije, y á la ley de 3 de febrero de 1823, que es la norma del gobierno político y económico de las provincias*». Este reglamento dividía la administración municipal en dieciséis comisiones, entre las que destacaban la de Seguridad Pública, Salubridad Pública, Ornato y Comodidad Pública, Aguas, Gobierno y Abastos, y Propios y Arbitrios.
30. «*Real Orden de 25 de julio de 1846 sobre planos geométricos de las poblaciones*».
31. La Junta Consultiva de Policía Urbana fue creada por Real Decreto de 4 de agosto de 1852. Sobre su creación, trayectoria y funcionamiento ver BASSOLS COMA, Martín. *Génesis y evolución del...*, pp. 131-147.
32. FOSSAS PI, Modesto. *Tratado de Policía...*, p. 586.
33. Sobre la evolución del concepto de ruina ver FERRANDO, José Vicente. *Edificios ruinosos. Supuestos de declaración y procedimiento*. Madrid, Civitas y Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad de Valencia, 1990.
34. «*Ordenanzas de Policía urbana y rural para la villa de Madrid y su término, formadas por el Excmo. Ayuntamiento constitucional, y aprobadas por el Excmo. Señor Conde de Vistahermosa, Gefe Superior Político de la Provincia, y Alcalde Corregidor de esta M.H. Villa*». Madrid, Imprenta de D. Antonio Yenes, 1847.
35. Archivo Histórico de la Ciudad de Granada: Legajo 9, pieza 63. 1854. «*Denuncia de la casa nº 72, esquina a Sierpe Baja, que administra D. Francisco López Garrido*».
36. «*Ordenanza de Policía que previene todo lo que se debe observar en la fábrica y construcción de los edificios*». Cádiz, 1792. Recogida por FALCÓN MÁRQUEZ, T. *Torcuato Benjumea y la arquitectura neoclásica en Cádiz*. Cádiz, Instituto de Estudios Gaditanos, Excmo. Diputación Provincial de Cádiz, 1974.

37. La culminación de este proceso o, por lo menos, su reflejo en la legislación nacional se realiza en el artículo 350 del Código civil, donde se dispone que «*El propietario de un terreno es dueño de su superficie y de lo que está debajo de ella, y puede hacer con él las obras... que les convenga... con sujeción a lo dispuesto en... los reglamentos de policía*».

38. Las primeras Ordenanzas que obligarán a la presentación no sólo de los planos de fachada sino también los de planta, distribución interior y sección serán las «*Ordenanzas municipales de Barcelona de 1857*» y las «*Ordenanzas de Edificios de Pamplona de 1859*».

39. «*Ordenanzas municipales de Barcelona de 1857*», Sección II, arts. 30 y 31. En iguales términos se expresa en su art. 21 la «*Real Orden de 10 de junio de 1854 sobre las Bases para la anchura de las calles y alturas de las casas en Madrid*».

40. Ibid. Art. 31.

41. La reforma de la Puerta del Sol es de vital importancia dentro de la Historia urbana de España al convertirse en la primera actuación interior de una población según mecanismos modernos de intervención urbanística. Al respecto ver BASSOLS COMAZ, Martín, *Génesis y evolución...*, pp. 151-168, y BAHAMONDE MAGRO, A.; TORO MEDINA, J. *Burguesía, especulación y cuestión social en el Madrid del siglo XIX*. Madrid, S.XXI de España Editores, 1978.