

## *Concreción de los problemas medioambientales de la ciudad en la legislación urbanística española del siglo XIX*

**I**NVARIABLEMENTE, la doctrina científica viene distinguiendo un concepto tradicional de urbanismo, referido básicamente a ciertos instrumentos como alineaciones, alcantarillado, fuentes, etcétera, de otro concepto moderno, con el que sólo coincide parcialmente, entendido como

«...arte de proyectar y construir las unidades de concentración humana en forma que sean satisfechas todas las premisas que garantizan la vida digna de los hombres y la eficacia de la gran empresa que constituye la ciudad...»<sup>1</sup>.

En realidad, bien podría partirse de un único concepto, despojando los anteriores de los atributos que les asigna el momento histórico en que se sitúan, comprobándose entonces que lo esencial, respecto de la situación en cada caso contemplada, son precisamente esos atributos.

Así, bajo una perspectiva intemporal el urbanismo no es sino «...el arte de la fundación de ciudades». Todo lo demás que desee añadirse al concepto hará referencia a las finalidades u objetivos que deseen conseguirse mediante la puesta en práctica de las técnicas y mecanismos que proporciona la ciencia. Sin embargo, fácilmente se comprueba que tales finalidades u objetivos, además de resultar variados y dispersos, no han coincidido en modo alguno a lo largo de la historia, dándose lugar a la ya referida y supuesta diversidad de conceptos.

Precisamente en la falta de atención a esta variabilidad histórica de fines, radica la injusta consideración

que han merecido las técnicas y los resultados heredados del pasado. Pero, como acertadamente se ha afirmado<sup>2</sup>, cada tiempo proyecta sus ideas dominantes sobre la conformación de la ciudad, y es injusto creer que el presente tiene el derecho de definir lo anterior como caótico por no coincidir con las ideas urbanísticas de esta época.

A la hora de delimitar el marco jurídico surgido en el seno del Derecho urbanístico, con la finalidad concreta de ofrecer una conformación de la ciudad adecuada al entorno, conviene ante todo partir de esa diversidad histórica de objetivos perseguidos en la configuración de la urbe. Será entonces posible determinar la importancia que en etapas anteriores se ha concedido a las consideraciones ambientales, así como el sentido de las decisiones y modelos adoptados.

### I EL MEDIO AMBIENTE EN LA CIUDAD PREINDUSTRIAL

Desde la antigüedad hasta la época moderna el desarrollo social, cultural y económico se ha basado en la ciudad. Desde un principio, la elección de una adecuada ubicación geográfica favorecedora de las actividades sociales, políticas y económicas de la comunidad estuvo en la base de los primeros asentamientos humanos. Con tal propósito se valoraba la complementariedad entre clima y suelo por su influencia sobre las actividades agrícolas, así como otra serie de factores como la proxi-

---

<sup>1</sup> BIDAGOR LASARTE, pág. 58.

---

<sup>2</sup> SANTOS DÍEZ y CASTELAO RODRÍGUEZ, pág. 44.

midad de agua potable o de recursos minerales, la ubicación en zonas estratégicamente situadas respecto de catástrofes naturales, ataques del enemigo, etcétera; esta finalidad defensiva parece haber sido un elemento importante a la hora de determinar la conformación de la ciudad en estos primeros momentos<sup>3</sup>.

Desde un punto de vista medioambiental, algunos autores consideran que estas primeras ciudades parecen haber compartido muchos de los problemas que manifiestan las urbes modernas. El hecho de haberse encontrado calles angostas y cuartos pequeños en casas apiñadas dentro del límite de las murallas defensivas, demuestra que el hacinamiento en las ciudades antiguas debió de ser muy grave. Hugues describe del siguiente modo algunos de los problemas medioambientales que solían afectar a las ciudades:

«La basura se acumulaba en las viviendas; los pisos de tierra se elevaban continuamente por los escombros; los desperdicios humanos rara vez eran llevados más allá de la calle más cercana. Lo más probable es que el agua de pozos, ríos y canales, estuviera contaminada (...) Moscas, roedores y cucarachas constituían plagas permanentes. Ya existía la contaminación del aire: además del polvo y los olores ofensivos, la atmósfera se llenaba de humo en los días calmados»<sup>4</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, no resulta exagerado pensar que los problemas medioambientales de las ciudades antiguas eran debidos fundamentalmente a una inadecuada, cuando no inexistente, infraestructura, más que a la cantidad y calidad de los residuos producidos por una población urbana a todas luces escasa. De hecho, la consideración del entorno y la finalidad concreta de mejora de la calidad de vida de los habitantes son aspectos ausentes durante estas etapas en las escasas manifestaciones jurídicas que pudieran incidir en la configuración de la ciudad.

No obstante, sobre tales elementos puede verse el efecto reflejo de la previsión y regulación normativa de las relaciones individuales. Es decir, la tranquilidad, comodidad o salubridad de los habitantes es contemplada fundamentalmente por el Derecho en su vertiente individual, en el seno de las relaciones de vecindad. En tal sentido, pueden encontrarse disposiciones romanas que prohibían que las construcciones oscurecieran excesivamente la casa del vecino (*Digesto* 7,1,30 y 8,2,10). De igual forma, se prohíben las construcciones que quiten el aire al vecino cuando resulte preciso para la limpieza

del grano en las faenas agrícolas (*Codex Justiniano* 3,34,14); se establecen en las diversas épocas distancias mínimas entre edificios<sup>5</sup>; se prescribe la permisividad por el propietario de un fundo, en los límites de la humana tolerancia, de los humos y otras emanaciones del fundo del vecino.

La perspectiva supraindividual es, por el contrario, aisladamente contemplada por el Derecho romano. Así, la excesiva altura de los edificios era de particular preocupación en este momento, tanto como elemento que pudiera incidir en las relaciones de vecindad, como por razones de seguridad<sup>6</sup>, existiendo asimismo disposiciones que imponen a los propietarios de los fundos confinantes con las vías públicas la obligación de mantenerla en buen estado, así como la de permitir el paso por su propiedad cuando el deterioro de la vía haga impracticable el tránsito (*Digesto* 8,6,14,1). Finalmente, se prohíbe quemar y dar sepultura a los cadáveres dentro de la ciudad, o fuera de ella a menos de 60 pies de los edificios.

Durante la Edad Media, las referencias son muy escasas. Algunos aspectos concretos aparecen recogidos en las Ordenanzas de Toledo, como los que disponían que los constructores de «Sobrados que atraúesen las calles a que dizen encubiertas» debían de hacerlo con la altura suficiente para que pasara bajo ellos «el cavallero con sus armas e que non le embargue». En este mismo sentido cabe destacar también las ordenanzas de los Alarifes del año 1453, en las que se regulaban las servidumbres urbanas y se fijaban las normas higiénicas y sanitarias<sup>7</sup>. Por ejemplo, en Córdoba, entre los diversos asuntos que solían tratarse en las reuniones periódicas del cabildo concejil, entraban cuestiones urbanísticas tales como mantenimiento y realización general de obras, caminos y puentes, a cargo de los alarifes y maestros canteros; limpieza de calles por parte de los mayordomos del concejo; preocupación por la acción contaminante de muladares; arreglo y acondicionamiento de vías públicas para facilitar el tráfico por ellas; pavimentación de calles, construcciones y reparación de muros y adarves, puentes, puertas, fuentes y pilares, o de edificios públicos como la casa consistorial o la cárcel del concejo; saneamiento y limpieza de las alcantarillas de

<sup>5</sup> Espacio este denominado *ambitus*, al que en un primer momento se le asigna una extensión de cinco pies, es decir, dos y medio por cada lado de los vecinos (metro y medio en total).

<sup>6</sup> Las alturas máximas permitidas oscilaron entre 60 y 100 pies.

<sup>7</sup> BERNARDO ARES. Señalemos en este sentido que las primeras Ordenanzas municipales que se conocen son las de Garcí Sánchez de Alvarado, del año 1435; véase, al respecto, el trabajo de GONZÁLEZ JIMÉNEZ.

<sup>3</sup> GARCÍA BELLIDO, págs. 3-4.

<sup>4</sup> HUGUES, págs. 56-57. Véase también, al respecto, RODRÍGUEZ NEILA.

arroyos; otorgamiento de licencias para edificar casas o modificar espacios públicos, abrir postigos en la cerca de la ciudad, etcétera<sup>8</sup>.

Durante los siglos XVI y XVII apenas se perciben elementos de transformación; la vida se desenvuelve en buena medida sobre el plano del orden medieval. En el terreno medioambiental las consideraciones relativas a la salubridad y comodidad en la ciudad vienen de la mano de las exigencias que conlleva la burocracia (Corte) que acompaña al rey. Surge la plaza mayor, no sólo como servidora de las necesidades comerciales de la población sino además como centro de celebración de espectáculos; la calle se ensancha también para dar respuesta al tráfico rodado.

Fuera del territorio peninsular la preocupación por la mejora de la habitabilidad de las ciudades se plasma claramente en la legislación de Indias, en la que se impartieron instrucciones a los fundadores en relación con las nuevas poblaciones, ordenándose que

«...no elijan sitios para poblar en lugares muy altos, por la molestia de los vientos y dificultad del servicio y acarreo, ni en lugares muy bajos, porque suelen ser enfermos, fúndese en los medianamente levantados, que gocen de descubiertos los vientos del Norte y Mediodía; y si no se pudieren excusar de los lugares altos, funden en parte donde no estén sujetos a nieblas, haciendo observación de lo que más convenga a la salud, y accidentes, que se pueden ofrecer; y en caso de edificar en la ribera de algún río, dispongan la población de forma que, saliendo el sol, dé primero en el pueblo, que en el agua...»<sup>9</sup>.

Pero, a pesar de todo, gran parte de la actividad urbanística durante el Renacimiento se refiere a reformas en el interior de las ciudades, que por lo general alteran muy poco la estructura heredada. Habrá que esperar hasta el siglo XVIII para que el arte barroco de la composición de ciudades adquiera todo su apogeo a partir del descubrimiento de la perspectiva geométrica, que posibilita la creación de un panorama urbano armonioso, de inmediata percepción visual, allí donde antes no existía.

## II

### MEDIOAMBIENTE URBANO Y LEGISLACIÓN EN EL SIGLO XIX

Las circunstancias que rodean el fenómeno urbano sufren un cambio sustancial en el siglo XIX, con el adve-

nimiento de la revolución industrial y la masiva incorporación de la población a las ciudades. Como ha señalado H. Capel, una vez superada la crisis de las guerras napoleónicas las ciudades españolas inician un proceso de crecimiento ininterrumpido que les hará ganar veinte millones de habitantes en sólo siglo y medio<sup>10</sup>.

Los problemas derivados de la superpoblación de las ciudades generan la necesidad de ofrecer una respuesta específica, surgiendo entonces técnicas urbanísticas sustantivadas. No obstante, conviene hacer notar que en España la llegada tardía de la revolución industrial, a finales del primer tercio del siglo XIX, y la existencia de grandes espacios urbanos libres en el interior de las ciudades (huertos, patios) introduce ciertos matices en relación con las circunstancias que concurren en otros países como Gran Bretaña o Francia, con el nacimiento casi instantáneo de las ciudades industriales. En un principio, la actuación de los poderes públicos se centra esencialmente en la puesta en práctica de los llamados poderes de policía urbana, los cuales a su vez actuaban mediante la regulación en ordenanzas locales de las condiciones de las construcciones. Como competencia propia de los Ayuntamientos, su ejercicio se hace de modo fragmentario y sin innovaciones respecto de las disposiciones propias del antiguo régimen; problemas de tipo económico unidos al escaso interés del gobierno central por favorecer que los ayuntamientos asumieran competencias que implicaban una cierta autonomía, dificultaban con frecuencia la aprobación de las ordenanzas municipales. Así, en Córdoba la ciudad no podrá contar con una verdadera normativa urbanística hasta el año 1884 en que se redactan y aprueban las ordenanzas municipales, actuándose hasta ese momento por medio de bandos de policía urbana que resultaban siempre imprecisos y fáciles de burlar por los particulares<sup>11</sup>. No obstante, como contenido propio de la protección del orden público y, en consecuencia, de la función de policía, se acentuaba en ellas la perspectiva de la salubridad, comodidad y ornato de las poblaciones, así como el emplazamiento de actividades molestas<sup>12</sup>.

Por otro lado, al tiempo de producirse una mayor centralización o estatalización de las disposiciones reguladoras de la materia, y también como inicial manifestación de la actividad de policía, surge la técnica de la alineación, concretada en la obligatoriedad para las Corpo-

<sup>8</sup> PINO GARCÍA, pág. 390.

<sup>9</sup> Ley 1ª, de Libro IV, Título VII, de la Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias, sancionada por Real Cédula de 18 de Mayo de 1680.

<sup>10</sup> CAPEL SAENZ.

<sup>11</sup> MARTÍN LÓPEZ, C.: *Córdoba en el siglo XIX...*

<sup>12</sup> MARTÍN LÓPEZ, C.: «Normativa urbanística...», págs. 203-213.

raciones Locales de la formación de planos geométricos de las poblaciones<sup>13</sup>, en los que habría de concretarse la anchura y prolongación de las calles. Estos planos adquieren no sólo un valor informativo, sino también vinculante para desarrollos futuros de las construcciones. En esta dirección deben destacarse ciertas directrices establecidas sobre la formulación de los planos, aprobadas por Acuerdo de 5 de Agosto de 1853 de la Junta Consultiva de Policía Urbana, las cuales condicionaban la configuración de las calles, altura de los edificios y magnitud de las manzanas a las circunstancias generales y locales de salubridad. Como ha señalado Bassols Coma<sup>14</sup>, desde el punto de vista urbanístico estas directrices suponen la subordinación de todo esquema racionalista, estilístico o formal a la consideración de la realidad, a los datos sociológicos y ambientales y a las soluciones orgánicas, siendo posteriormente abandonados por esquemas formalistas de urbanización rectangulares o de cuadrícula.

Conviene resaltar asimismo la fijación de directrices en relación con la configuración de las manzanas, con dimensiones que permitieran la división en solares de proporcionadas dimensiones, y la inserción de patios y pequeños jardines todo ello con fines de comodidad y salubridad<sup>15</sup>.

Finalmente, como manifestación de la asunción por el Estado de esta materia, destaca también en esta etapa inicial el establecimiento de normas generales sobre alturas de los edificios, las cuales se limitan y determinan en atención a su anchura<sup>16</sup>, aunque bien parece que tales disposiciones adquieren, fundamentalmente, finalidades de seguridad pública.

Frente a la puesta en práctica de estas técnicas de policía urbana, se van configurando dos claras respuestas que se ofrecen al problema del hacinamiento de la población obrera en los cascos históricos, ya que junto a la legislación de ensanche, consistente en la adición de nuevos barrios al casco antiguo, nace la normativa sobre

reforma interior y mejora de las poblaciones. Se trata de ampliar la ciudad y mejorar su interior ya consolidado.

Es precisamente a la hora de buscar las técnicas a poner en práctica cuando surge la importancia del fenómeno desde el punto de vista jurídico, puesto que con esta tarea se ponen ya en funcionamiento instrumentos propios que, con el tiempo, cristalizarán en la formación misma del Derecho urbanístico.

En este sentido, la resolución de los nuevos problemas, que pasaba por la realización de importantes operaciones, se encontró con la resistencia de los propietarios afectados así como con el inconveniente de los grandes costes económicos que representaban, debiendo, finalmente, quedar garantizado el acierto de los proyectos<sup>17</sup>.

Pero, esencialmente, la elección, configuración y puesta en práctica de los instrumentos a emplear se encuentran especialmente condicionados por el elemento sobre el que habrán de recaer, pugnando directamente con el «absoluto» derecho de propiedad. Aflora ya en este momento lo que con posterioridad será el núcleo esencial del Derecho urbanístico en su función delimitadora del derecho de propiedad urbana.

En este momento aparece ya que la propiedad urbana debía convivir con otros derechos ajenos y con otros intereses públicos jurídicamente protegibles, lo que justificaría la intervención de la Administración mediante el ejercicio de sus potestades administrativas<sup>18</sup>.

Conviene destacar, no obstante, las dificultades que las nuevas respuestas encuentran ante la insuficiencia de la legislación de expropiación forzosa vigente, cuyo núcleo venía constituido por la Ley de Expropiación Forzosa de 1836, para dar cabida a las nuevas finalidades que las operaciones urbanísticas habrían de obtener. En esencia, de modo acorde con la consideración del derecho de propiedad de la época, la referida Ley de Expropiación Forzosa recibió una interpretación restrictiva; de forma que si la utilidad pública justificante de la expro-

<sup>13</sup> La Real Orden de 25 de Julio de 1846, manda que los Ayuntamientos de los pueblos de crecido vecindario hagan levantar el plano geométrico de la población.

<sup>14</sup> BASSOLS COMA, pág. 106.

<sup>15</sup> Según expresa el referido Acuerdo de 5 de Agosto de 1853 «...pueden y aun necesitan hacerse patios; caben hasta pequeños jardines, en que la vegetación, contribuyendo a la renovación del aire, aumente y proteja la salubridad...»

<sup>16</sup> La Real Orden de 10 de Junio de 1854 permitía una altura máxima de 20 metros en las calles de primer orden (de más de 14 metros de anchura), de 18 en las calles de segundo orden (de entre 9 y 14 metros de anchura) y de 15 metros en las calles de tercer orden (de 6 a 9 metros de anchura).

<sup>17</sup> CARCELER FERNÁNDEZ, pág. 40.

<sup>18</sup> CARCELER FERNÁNDEZ, pág. 41. El artículo 17 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, tras calificar la propiedad como inviolable y sagrada, reconoce como límite del derecho la posibilidad de su privación «...cuando la necesidad pública, legalmente constatada, lo exija de manera evidente y bajo condición de una justa y previa indemnización...». El propio Código Civil napoleónico (1804) reconocía tales límites al definir la propiedad como «...el derecho de disfrutar y disponer de las cosas de la manera más absoluta, con tal que no se haga un uso prohibido por las leyes o los reglamentos...» (artículo 544). Finalmente, la Constitución de 1812, en su artículo 173, establecía ya el límite de la «...conocida utilidad común...», autorizatorio de la expropiación forzosa.

piación no se ponía en duda en relación con obras como caminos, canales y puertos, no sucedía lo mismo respecto de actuaciones presididas por las finalidades de ornato y mejora de las ciudades.

Precisamente, frente a las carencias manifestadas por el ordenamiento jurídico, surge un primer intento con el «proyecto de Ley General para la Reforma, Saneamiento, Ensanche y otras Mejoras de las Poblaciones», de 1861, conocido como de Posada Herrera<sup>19</sup>, en el que además de contemplarse con carácter unitario las direcciones apuntadas (reforma interior y ensanche), trata de introducirse todo un conjunto de disposiciones tendentes a definir y delimitar el derecho de propiedad (cesión de viales, obligación de edificar solares, contribución a la realización de obras de urbanización, etc). De igual forma, el proyecto dejaba salvadas las insuficiencias apuntadas de la legislación de expropiación forzosa, lo que se hacía mediante la declaración de utilidad pública, a los efectos de la Ley de 1 de Julio de 1836, de las obras de reforma, saneamiento, ensanche y mejora de las poblaciones.

No obstante, el proyecto, nacido a la vista de la experiencia surgida de la reciente tramitación y puesta en práctica de los ensanches de Madrid y Barcelona, fue retirado por el Gobierno en 1862, sin duda en respuesta a la crítica recibida en ámbitos parlamentarios<sup>20</sup>.

Pero, con la salvedad expuesta, las líneas o respuestas ofrecidas por el legislador como solución a los problemas urbanos y las técnicas empleadas a tal fin, correrán inicialmente caminos separados.

## 1. LEGISLACIÓN DE ENSANCHE

Como se dijo, la legislación de ensanche trataba de aliviar la superpoblación del centro de la ciudad mediante la creación de nuevos barrios extramuros. En este sentido empieza a caminar la función urbanizadora de los poderes públicos, como dirigida a la ordenación racional del crecimiento de las ciudades. En nuestro país, en contra de lo que aconteció en Europa, la preocupación por el ensanche de las poblaciones predominó inicialmente sobre la reforma interior.

Como antecedente de una normativa general sobre la materia, se ensayan en Madrid y Barcelona sus respecti-

vos ensanches. En cuanto al de Madrid, debe destacarse que en su ulterior desarrollo se produce cierta marcha atrás en lo que respecta a las condiciones ambientales inicialmente previstas, y en concreto en lo referente a la limitación del número de plantas y a las reservas de suelo para jardines y patios que se hacían en el primitivo anteproyecto, aprobado por Real Decreto de 19 de Julio de 1860. Así, como explícitamente declara el preámbulo de Real Decreto de 6 de Abril de 1864, el alza en el precio de los terrenos y las reglas para que la elevación de las casas fuera sólo de tres pisos, destinando a jardín la mitad de su superficie, ha contribuido a que la edificación no se desarrolle a medida de las necesidades de la población, a cuya satisfacción se dirige la reforma.

Respecto al ensanche de Barcelona, aprobado definitivamente por el Gobierno tras importantes polémicas competenciales con la Corporación Local<sup>21</sup>, como acontecía en gran parte de las ciudades, las necesidades de apertura venían presididas por el anhelo de superación del recinto amurallado<sup>22</sup>. Las necesidades defensivas que presidieron durante siglos la conformación urbana son materialmente descartadas frente a las preocupaciones sociales, y en concreto frente a la necesidad de ofrecer un mayor bienestar a la población.

El nacimiento de una normativa general reguladora de los ensanches tiene lugar con la Ley de 29 de Junio de 1864, pero, contrariamente a lo que acontecía con el proyecto de regulación unitaria de Posada Herrera, dicha Ley se vio restringida a la resolución exclusiva del problema de la vivienda, circunscribiéndose a la previsión de diversos medios de financiación de la obra pública. De hecho, la necesidad de regulación general surge de la llamada «cuestión del inquilinato», problemática centrada en la carestía de los alquileres de viviendas surgida de la liberalización de la legislación del antiguo régimen, la cual sometía los arrendamientos a un precio tasado<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> La confirmación definitiva del proyecto de Ildefonso Cerdá se produce por Real Decreto de 31 de Mayo de 1860.

<sup>22</sup> H. CAPEL, en la ya citada obra *Capitalismo y morfología urbana en España*, refiere la siguiente frase de Ildefonso Cerdá: «...la destrucción de las murallas y la promulgación de un decreto de ensanche representaba en cada ciudad el reconocimiento o devolución del derecho natural que tiene todo propietario territorial de edificar en sus terrenos cómo y cuando mejor le apetezca (...) derecho legítimo, imprescindible, de cuyo ejercicio privó a dichos propietarios el levantamiento, tal vez injustificado, de una muralla o de una tapia en un circuito determinado...».

<sup>23</sup> La Ley de 9 de Abril de 1842 establecía que «...los dueños de las casas y otros edificios urbanos (...), en uso del legítimo derecho de propiedad, podrán arrendarlos libremente desde la publicación de esta Ley, arreglando y estableciendo con los arrendatarios los pactos y condiciones que les parecieren convenientes, los cuales serán cumplidos y observados a la letra...».

<sup>19</sup> Por ser José Posada Herrera, Ministro de Gobernación, el encargado de su presentación ante las Cortes.

<sup>20</sup> BASSOLS COMA, pág. 188.

Con tales preocupaciones, la primera Ley de ensanche deja en el olvido las cuestiones urbanísticas, centrándose en las referidas disposiciones de carácter financiero, aunque, con la misma finalidad, en su consideración de instrumento económico y teniendo en cuenta las deficiencias existentes en la vigente legislación, ya varias veces apuntadas, se preocupa la Ley de declarar la utilidad pública de las obras, lo que permitiría la puesta en práctica de la expropiación forzosa para la obtención del suelo necesario. Asimismo, en este mismo marco económico-financiero, la Ley atribuía a los Ayuntamientos la tarea de la urbanización de los terrenos necesarios, siendo resarcidos mediante la cesión por el Estado, por veinticinco años, de la contribución correspondiente a la zona, a lo que se añadía la posibilidad de introducir un recargo del 60 por ciento.

Con la carencia de la regulación del estatuto de la propiedad frente a la acción urbanizadora, con la exclusiva regulación del instituto expropiatorio como destinado a subvenir los costes de la adquisición de los terrenos, se olvidan otras finalidades diversas de dicha acción que no fueran las meramente constructivas, como las dirigidas al establecimiento de las correspondientes dotaciones y servicios y al embellecimiento y comodidad de las áreas, finalidades que con tal perspectiva difícilmente podrían ser cumplidas.

Algunas de estas carencias, no obstante, vinieron a ser suplidas por el Reglamento de la Ley, aprobado por Real Decreto de 25 de Abril de 1867, del que, a los efectos que ahora importan, debe destacarse la importante regulación de la tramitación procedimental previa a la aprobación de los proyectos de ensanche, en la que se incluye la memoria justificativa de la ordenación propuesta, en la cual habrían de introducirse, entre otros elementos, los estudios sobre aspectos ambientales y sociales de la localidad, sobre servicios públicos a instalar y sobre la conformación y distribución de las manzanas. La memoria no llegaba a alcanzar los efectos vinculantes que posteriormente se ha reconocido a documentos urbanísticos de esta índole, pero, como se ha dicho<sup>24</sup>, evidenciaba ya un alto grado de madurez teórica en la concepción de la ordenación urbanística de los ensanches.

Una vez superada sin importantes reformas la etapa revolucionaria, la legislación de 1864-67 es sustituida por la Ley de 22 de Diciembre de 1876 y por su Reglamento, aprobado por Real Decreto de 19 de Febrero de

1866, si bien la nueva legislación se limita a copiar casi textualmente la anterior, con escasas modificaciones<sup>25</sup>. Sí resulta conveniente dejar apuntada la introducción del preceptivo informe de la Junta Municipal de Sanidad, previo a la modificación por el Gobierno de la ordenanzas municipales vigentes para el interior que hubiera de declarar aplicables al ensanche<sup>26</sup>. No deja de ser este un indicio de la incorporación de las perspectivas sanitarias a la labor urbanizadora, tendencia ésta de especial importancia en momentos posteriores.

Por lo demás, el desarrollo histórico de la legislación de ensanche de poblaciones termina con la aprobación de la Ley de 26 de Julio de 1892, nacida inicialmente para la resolución de ciertos problemas surgidos en los ensanches de Madrid y Barcelona, pero posteriormente aplicada (por una u otra vía) a la casi totalidad de las grandes ciudades en atención al incremento de beneficios fiscales que representaba a favor de los Ayuntamientos. La Ley, no obstante, no introdujo novedad alguna a destacar en relación con las perspectivas comentadas, centrándose en los instrumentos jurídicos y económicos puestos al servicio de la ampliación urbana.

## 2. LEGISLACIÓN DE REFORMA INTERIOR

Al contrario de lo que acontecía con la legislación de ensanche de poblaciones, cuyas finalidades venían presididas exclusivamente por la apertura de la ciudad, la iniciativa pública en relación con la reforma interior centraba su justificación, de forma directa e inmediata, en la necesidad de sanear los centros históricos.

Aunque concretada en la perspectiva higiénico-sanitaria, el matiz social de las operaciones de reforma interior era indiscutible, estando dirigidas a remediar en la medida de lo posible una situación que afectaba directamente a las clases obreras.

Además, resulta también peculiar, respecto de las operaciones de ensanche, la persecución en las actuaciones de reforma interior de los fines de embellecimiento

<sup>25</sup> Modificaciones centradas, en esencia, en la sustitución de las Juntas de Ensanche (órganos de fiscalización en el que se daba participación a los propietarios afectados), por Comisiones de Ensanche, de exclusiva composición municipal.

<sup>26</sup> En efecto, el artículo 18 de la Ley de 1876 reitera las previsiones sobre el particular de la Ley de 1864, introduciendo, no obstante, el referido informe: «...El Gobierno, oyendo al Ayuntamiento y a la Junta Municipal de Sanidad, podrá modificar con aplicación a la zona de ensanche las Ordenanzas Municipales y de construcción que rijan para el interior de la localidad, conciliando los intereses del común con el derecho de propiedad...».

<sup>24</sup> BASSOLS COMA, pág. 287.

y ornato de las poblaciones. Es evidente, por tanto, que la atención a las consideraciones ambientales habría de resultar de particular importancia en este ámbito de actuación.

Precisamente, como ya se ha señalado, la directa atención a tales necesidades fundamentó desde un primer momento el surgimiento de importantes dificultades en relación con la aplicación del instrumento expropiatorio a las operaciones de reforma interior. La fácil concepción de la concurrencia de la utilidad pública en la apertura de nuevas calles en el extrarradio de las ciudades, contrastaba con la dificultad en la inserción de las finalidades de ornato, salubridad y mejora dentro de dicho concepto de utilidad pública, en una etapa además especialmente poco proclive al señalamiento de limitaciones al derecho de propiedad.

En este sentido, y al margen ya de la iniciativa global que trata de adoptarse mediante el citado Proyecto de Ley de Posada Herrera, la principal preocupación en relación con la reforma interior se plasma en la propia legislación de expropiación forzosa.

Por eso la Ley de Expropiación forzosa de 13 de Junio de 1879 y su reglamento, aprobado por Real Decreto de 13 de Junio de 1879, dedican algunos de sus preceptos a la reforma interior de las grandes poblaciones. Se trata sustancialmente de un conjunto de normas casi exclusivamente dedicadas a regular la aplicación del instituto expropiatorio a las operaciones examinadas<sup>27</sup>, limitándose a referir genéricamente el objeto de los proyectos como constituido por las obras que deban hacerse en el casco de las poblaciones

«...ya sea para ponerlo en armonía con su ensanche exterior, si lo hubiere, ya para facilitar la viabilidad, ornato y saneamiento de las poblaciones...» (artículo 46),

<sup>27</sup> Destaca en este sentido la instauración de la técnica de la expropiación por zonas laterales, que se concreta en el artículo 47 de la Ley: «...Están sujetas en su totalidad a la enajenación forzosa para los efectos previstos en el artículo anterior no sólo las fincas que ocupen el terreno indispensable para la vía públi-

ca, sino también las que en todo o en parte estén emplazadas dentro de las dos zonas laterales y paralelas a dicha vía, no pudiendo sin embargo exceder de 20 metros el fondo o latitud de las mencionadas zonas...».

sin que ni en la Ley ni en el Reglamento de la misma se aprecien innovaciones de importancia en relación con las técnicas urbanísticas a emplear en la realización de la obra pública.

En la misma línea se mantiene la que, formalmente, se considera la primera Ley de reforma interior, la Ley de 18 de Marzo de 1895 sobre Saneamiento y Mejora Interior de las Grandes Poblaciones, que sigue siendo una norma sobre expropiaciones específicas destinadas a tales fines, sin regulación urbanística alguna. Además, tampoco en la Ley de 1895 se dan muestras de la voluntad de ofrecer respuestas específicas al saneamiento de la ciudad que no sean las derivadas genéricamente de las obras a realizar, sin que, en consecuencia, se contenga en ella regulación alguna sobre la conformación de los edificios ni, en general, sobre las condiciones sanitarias en las que ulteriormente habría de desarrollarse la convivencia.

En definitiva, del examen de la evolución acaecida a lo largo del siglo XIX bien podría decirse que frente a la importancia que durante esta etapa adquieren las condiciones ambientales que rodean la vida del hombre en el entorno urbano, como motivación de todas las iniciativas adoptadas por los poderes públicos, las respuestas ofrecidas desvían su atención de lo que habría de representar una mayor profundización en la idea de la obtención del resultado de la calidad de vida, quedando centrados los esfuerzos en la resolución de los importantes problemas que representaba el choque de las operaciones con el derecho de propiedad, y, en consecuencia, en la imposición de nuevos conceptos de utilidad pública y social, que llegarán a abarcar las nuevas finalidades que el urbanismo habría de obtener.— PEDRO DOMÍNGUEZ BASCÓN (Universidad de Córdoba)

## B I B L I O G R A F Í A

- BASSOLS COMA, M.: *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español*. Editorial Montecorvo. Madrid 1973.
- BERNARDO ARES, J. M. de: «Las Ordenanzas municipales y la formación del Estado Moderno» *Ajarquía*, nº 6, 1983.
- BIDAGOR LASARTE: Discurso de apertura del Primer Congreso Nacional de Urbanismo. Madrid, 1962.
- CAPEL SAENZ, H.: *Capitalismo y morfología urbana en España*. Libros de la Frontera. Barcelona. 1990.
- CARCELER FERNÁNDEZ, A.: *Instituciones de Derecho Urbanístico*. 4ª edición Editorial Montecorvo. Madrid, 1989.
- GARCÍA BELLIDO, A.: *Urbanística de las grandes ciudades del mundo antiguo*. 2ª ed. acrecida. Instituto Español de Arqueología. Madrid, 1985.
- GONZÁLEZ JIMÉNEZ, M.: «Ordenanzas del Concejo de Córdoba (1435)». *Historia, Instituciones y Documentos*, nº 2, Sevilla, 1975.
- HUGUES, J. D.: *La ecología de las ciudades antiguas*. Fondo de Cultura Económica. Madrid, 1981.
- MARTÍN LÓPEZ, C.: *Córdoba en el siglo XIX. Modernización de una trama histórica*. Córdoba. Gerencia Municipal de Urbanismo. 1990.
- MARTÍN LÓPEZ, C.: «Normativa urbanística de la ciudad de Córdoba en el siglo XIX». *Ifigea*, III-IV (1986-87).
- PINO GARCÍA, J. L.: «El concejo de Córdoba a fines de la Edad Media: estructura interna y política municipal». *Historia, Instituciones y Documentos*, nº 20, 1993.
- RODRÍGUEZ NEILA, J. F.: *Ecología en la Antigüedad clásica*. Arco Libros, S.L. Madrid, 1996.
- SANTOS DíEZ y CASTELAO RODRÍGUEZ: *Derecho urbanístico. Manual para juristas y técnicos*. Madrid, 1994.

Recibido: 19 de diciembre de 2001

Aceptado: 1 de febrero de 2002