

Los inicios del derecho urbanístico en el período del liberalismo moderado y en el sexenio revolucionario (1846-1876): el Ensanche de la ciudad como modelo urbanístico y sistema jurídico

Martín BASSOLS COMA

Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad Alcalá de Henares, Madrid.

RESUMEN: La recuperación y posterior publicación (1991) de los estudios inéditos de I. CERDÁ, obliga a revisar y completar los orígenes de nuestro Derecho Urbanístico moderno que abordamos en nuestra monografía (*Génesis y Evolución del Derecho Urbanístico Español*, ed. Montecorvo, Madrid, 1973). Desde esta perspectiva, en el presente trabajo se destaca el giro que imprimió la reflexión teórica y la práctica profesional de I. CERDÁ en la evolución de nuestro Derecho Urbanístico en comparación con las experiencias que se estaban registrando en esta etapa en los demás países Europeos. Si bien nuestro autor afrontó el tema de la Reforma Interior de las ciudades, su gran aportación fue la formulación del Ensanche como teoría y modelo urbanístico, completado con una profunda fundamentación jurídica y económica que sin embargo el Derecho positivo sólo incorporó en sus aspectos formales y adjetivos, desviándose de sus planteamientos de fondo.

I. INTRODUCCIÓN

Nuestro Derecho Urbanístico histórico se inauguró formalmente con la aprobación de la Ley de 29 de junio de 1864, bajo la expresiva rúbrica de Ley «fijando las reglas que han de observarse en las obras para el Ensanche de las poblaciones». El núcleo básico de esta legislación de Ensanche –revisada por las Leyes de 1876 y 1892– estuvo prácticamente vigente hasta su derogación por la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1965. De esta suerte, nuestra legislación de Ensanche presenta una anticipación y una cierta prioridad cronológica en el marco del Derecho Urbanístico comparado, especialmente si se

tiene en cuenta que países que alcanzaron altos niveles de industrialización y urbanización en comparación con el nuestro no dispusieron de leyes generales urbanísticas hasta principios del siglo actual: concretamente Inglaterra, con la *Town Planning Act* de 1909, o Francia con la Ley de 14 de marzo de 1914. Efectivamente, como confirma gráficamente CHUECA (1968: 176) «el retraso industrial durante el siglo XIX evitó el nacimiento de las «ciudades carbón», desarrolladas de la noche a la mañana en la Europa industrial y en los Estados Unidos». ¿Cómo explicar esta aparente paradoja, de que un país con unos índices de industrialización y urbanización bajos, disponga, no obstante, de una precoz legislación urbanística y, lo más significativo, que un español haya legado al

mundo la palabra «urbanización» (cfr. GARCÍA-BELLIDO, 1991) y, nada menos, que el primer y fundacional tratado urbanístico con su obra titulada *Teoría General de la Urbanización* (cfr. CERDÁ, 1867, TGU).

Para contestar al interrogante que nos formulamos, es preciso atender a diversas causas que explican la eclosión de este movimiento urbanístico que desemboca en la referida Ley de Ensanche de 1864. Esta disposición legislativa, a la postre, no es sino un pálido reflejo de un vigoroso caudal de experiencias urbanísticas y reflexiones teóricas que se desarrollaron a partir del primer tercio del siglo XIX y que coinciden, desde el punto de vista de la cronología histórico-política, con el advenimiento del régimen liberal en 1833 y que se prolonga durante el período 1843-1875 con alternancias y períodos revolucionarios entre Moderados y Progresistas. La estabilización económica y administrativa que imprime el liberalismo moderado a la sociedad española obligó a reabrir un debate urbanístico que estaba pendiente desde finales del siglo XVIII y que había quedado interrumpido por los avatares de la guerra de la Independencia y de la primera Guerra Carlista, junto con las conmociones político sociales del difícil período 1808-1833. Pese a las reformas sobre Policía urbana de Carlos III y a la audaz política urbanística de nuevas poblaciones, diseñadas por Olavide, durante el período de la Ilustración, como ha destacado recientemente REGUERA RODRÍGUEZ (1993: 205 ss.), no se resolvió el dilema de «ciudad abierta o ciudad cerrada» e incluso en los primeros años del siglo XIX se retrocedió al recordar a las poblaciones la necesidad de morar intramuros y no en los arrabales. Nuestras ciudades y pueblos, efectivamente, por razones militares o

fiscales estaban rodeadas de murallas —como caso paradigmático debe citarse Barcelona que desde 1714 tenía la condición de plaza fuerte (1)— o cercas —en 1625 Felipe IV cercó los límites de Madrid (2)—; suscitándose, en consecuencia, en el interior de estos recintos urbanos abundantes problemas de higiene, congestión de población y, en especial, escasez de viviendas, cuestiones todas ellas que venían denunciándose desde hacía varios lustros en la literatura y por los estudiosos de las cuestiones higiénicas y sociales (3).

A esta situación heredada del Antiguo Régimen, se añadieron, a partir del primer tercio del siglo XIX, nuevos factores que abocaron a una reforma urbanística urgente, inicialmente, al menos, en las dos principales ciudades del país: Madrid y Barcelona. Los incrementos demográficos en estas dos ciudades habían generado una gran densificación de sus cascos, provocando un importante déficit de viviendas y carestía de los alquileres que ya no podían resolverse con nuevas edificaciones en altura (4) ni con la ocupación de los nuevos solares liberados por la desamortización civil y eclesiástica y que ya habían generado la aparición de la especulación inmobiliaria (cfr. BAHAMONDE & TORO, 1978).

Los escenarios urbanos no se adaptaban ni a las comodidades ni a las nuevas necesidades de la circulación interna, propiciada por las nuevas clases burguesas y el florecimiento de las finanzas; al propio tiempo que el establecimiento de las líneas de ferrocarril (5) y, en particular, las instalaciones de las estaciones de ferrocarril en los entornos urbanos anunciaban un nuevo dinamismo en los espacios urbanos incompatibles con el amurallamiento. Análogamente, la incipiente industrialización de Barcelona ponía de

(1) Sobre las transformaciones de Barcelona, véanse los trabajos de Salvador TARRAGO (1971) y M. M. LÓPEZ-RAMÓN GRAU (1971). Un excelente análisis de la evolución *vide* en GRAU I FERNÁNDEZ (1983).

(2) Como señala SÁINZ DE ROBLES (1962: 247), en 1625 Felipe VI cerró herméticamente los límites de Madrid cuando la capital contaba con 70.000 habitantes «entre 1625 y 1800 la población alcanzó la cifra de 125.000 habitantes. ¿Cómo 150.000 habitantes podían vivir en un escenario estrecho y corto para 70.000 habitantes?».

(3) A este respecto REGUERA RODRÍGUEZ (1993) se refiere al testimonio de Gaspar de Jovellanos sobre «El Proyecto de Extensión de la población de Madrid para evitar aumentar el número de habitaciones» en Carta al Conde de Florida Blanca sobre posadas secretas.

(4) La edificación en altura fue la única solución en Madrid ante la escasez de suelo edificable. Como destaca Sáinz de Robles (1962: 247): «el caserío de Madrid fue elevándose, a las casas de una planta, se les agregó otra, dos y hasta tres pisos y poco a

poco Madrid tuvo que ir devorando sus muchos jardines, prados, huertos interiores, etc.». En el Real Decreto de 8 de abril de 1857, por el que se autoriza al Ministerio de Fomento para formular un proyecto de Ensanche de Madrid, se alegaba que «Madrid es uno de los pueblos que, en proporción de su vecindario, menor superficie tiene destinada, en su recinto interior a paseos, plazas y otros desahogos tan necesarios para el movimiento y el tráfico, como bajo el punto de vista del ornato y de la salubridad... Otra circunstancia contribuye a agravar el mal que acaba de indicarse. No existiendo en Madrid más que un solo centro de población, en el se aglomeran los habitantes, contribuyendo así a que en lugar de extender la construcción en sentido horizontal hacia los barrios extremos, como sería de apetecer, se mantenga estacionaria en un mismo punto, elevando de día en día el número de pisos de los edificios para hacerlos cada vez más estrechos, incómodos e insalubres».

(5) La primera línea de ferrocarril entró en funcionamiento en 1849 (Barcelona-Mataró). La primera Ley general de Ferrocarriles se promulgó en 1855.

manifiesto la imposibilidad de albergar conjuntamente en espacios amurallados los establecimientos fabriles y las viviendas, sin graves alteraciones ambientales e higiénicas para las poblaciones y en grave detrimento de las condiciones del proletariado urbano en formación que ya había dado sus primeros síntomas de protesta en Barcelona con la huelga general de 1855 (6). Finalmente, los cambios en las estrategias militares y los acontecimientos de la Guerra de Crimea (1854-56) habían ya confirmado irreversiblemente la inutilidad defensiva de las murallas (7) y la necesidad de sustituirlas por otro tipo de fortificaciones y acuartelamientos.

Todo este conjunto de factores explican la necesidad de afrontar la reforma urbana en nuestro país que adoptaría dos tipos de operaciones que al inicio se plantean conjuntas, pero que posteriormente y, en contraste con la mayoría de los países europeos se disociarían —precisamente por cuestiones jurídico-financieras— singularizando la evolución de nuestro urbanismo. Estas dos operaciones se simbolizaron con las denominaciones de Reforma Interior (ciudad heredada) y Ensanche (ciudad nueva) y fueron adoptadas no sin grandes vacilaciones e intereses encontrados, por cuanto eran decisiones que ya no dependían, como en el Antiguo Régimen, del voluntarismo monárquico, sino que requerían de la concurrencia del nuevo orden liberal y burgués (que exigía la garantía a la propiedad privada y en el reparto de cargas financieras) con la preservación de los intereses generales que protagonizaba una Administración pública, fuertemente centralizada y que no reconocía la autonomía a las instancias locales para decidir el futuro de su propia configuración física.

En 1854 se autorizó el derribo de las murallas de Barcelona; en 1855 Cerdá es encargado por el Gobierno (no el Ayuntamiento) del levantamiento del plano topográfico del llano de los alrededores que

entrega en diciembre de ese mismo año, junto con su Memoria del Anteproyecto de Ensanche de Barcelona (CERDÁ, 1855, MAEB); en el mismo año de 1859 se suceden vertiginosamente: el encargo del plano de Ensanche por el Gobierno a Cerdá (R.O. 2 de febrero); la convocatoria por el Ayuntamiento del concurso público sobre el Ensanche (15 de abril); la aprobación (R.O. de 7 de junio) del Proyecto de Reforma y Ensanche de Cerdá (con su TCC, 1859a); y el fallo del concurso municipal a favor de Garriga y Triás (20 octubre), con una muy conflictiva tramitación.

En 1857 se autorizó la formación de un Proyecto para el Ensanche de Madrid (encargado a Carlos M.^a de Castro), que se sancionaría en 1860 a nivel de anteproyecto, y el de su subsiguiente Reforma Interior (autorizada a Cerdá en enero de 1860 y entregada por éste en enero de 1861, con su TVU), que no se aprobaría nunca; las cercas de Madrid no se derribarían hasta 1868 (cfr. ESTAPÉ, 1971; BASSOLS, 1973; Bonet, en CASTRO, 1860; MURO & RIVAS, 1991).

De esta suerte nuestras dos principales ciudades inician sus modernas experiencias urbanísticas, al igual que muy pocos años antes lo habían hecho otras ciudades europeas como Turín, Viena o París. Nada, en principio, podía hacer presumir que en torno a estas experiencias pudiera producirse un cambio ni en el orden cuantitativo ni cualitativo respecto a estos modelos europeos, máxime cuando el modelo «haussmaniano» desde 1852 se había impuesto como paradigma europeo. Nuestros Ensanches hubieran podido perfectamente moldearse en el ámbito técnico-urbanístico de conformidad con estos esquemas y en su realización jurídica hubiesen bastado, posiblemente unas adaptaciones de la antigua normativa sobre policía urbana y unos retoques en la legislación de expropiación forzosa.

La irrupción, sin embargo, de la figura de Ildefonso Cerdá (1815-1876) (cfr. ESTAPÉ, 1971, vol. III) (8) transformaría radicalmente

(6) Para el conocimiento de estas condiciones es básica la «Monografía estadística de la clase obrera de Barcelona en 1856» contenida en el vol. II de CERDÁ, 1867, TGU.

(7) Sobre la influencia de las fortalezas y fortificaciones en el desarrollo de la ciudad moderna y su urbanismo, vide MUMFORD (1961: vers. esp. vol. II: 497-520).

(8) Gracias a un persistente y planificado esfuerzo de investigación en Archivos nacionales y municipales en el mes de mayo de 1985 las historiadoras Fuensanta Muro García-Villalba y Pilar Rivas Quinzanos vieron recompensada su labor con la localización en el Archivo General de la Administración, de Alcalá de Henares, de diversos manuscritos inéditos de I. Cerdá que, bajo

la dirección y coordinación de J. García-Bellido, han dado lugar en 1991 a la edición por el Instituto Nacional de Administración Pública y los Ayuntamientos de Barcelona y Madrid de un estuche con dos volúmenes: I. *Teoría de la Construcción de las Ciudades. Cerdá y Barcelona* (en adelante TCC, C&B) y II. *Teoría de la Viabilidad Urbana. Cerdá y Madrid* (en adelante TVU, C&M) (cfr. CERDÁ, 1855 y 1861a). El descubrimiento de estos escritos ha permitido avanzar en el conocimiento pluridisciplinar de la obra de Cerdá. En este sentido merecen citarse las obras colectivas surgidas a raíz de dicho descubrimiento y su publicación: LABORATORIO DE URBANISMO, compíl. (1992) y CERDÁ. CIUDAD Y TERRITORIO (1994), catálogo de la exposición.

este panorama, puesto que precisamente en torno a la elaboración del modelo del Ensanche de Barcelona, ya de por sí innovador, formula una *Teoría de la Construcción de las Ciudades* (CERDÁ, 1859a, TCC), con abundantes referencias de orden estadístico, técnico-urbanístico, sociológico, económico, etc., que le permitirían, doce años más tarde, publicar su *Teoría General de la Urbanización* (1867, TGU) y acuñar definitivamente el denominativo de «urbanización» para la disciplina, el cual se ha ido imponiendo en todos los idiomas latinos para bautizar a esta nueva disciplina (para un completo estudio de esta cuestión, cfr. GARCÍA-BELLIDO, 1991: 1.109-30).

En torno a estos perfiles desarrollaremos la trayectoria de nuestro Derecho Urbanístico en el período 1846-1875, tomando como punto de referencia inicial la fecha de 1846, año en que se promulgó la Real Orden de 25 de julio por la que el Ministro de la Gobernación ordenaba a todos los Ayuntamientos «de los pueblos de crecido vecindario» levantar el Plano Geométrico de la Población señalando en él las alineaciones futuras de las calles [véase texto íntegro, en este número *ut infra* Secc. «Memoria Histórica» § 2]. Esta disposición, con independencia del grado de su cumplimiento, simboliza el punto de referencia de un cambio de mentalidad sobre las cuestiones urbanas y un incipiente grado de tecnificación en el conocimiento de los problemas de base que permitirían superar las apreciaciones puramente intuitivas e ideológicas que hasta el momento habían caracterizado a la Policía Urbana, como rama especializada de la acción pública sobre la ciudad. El propio Cerdá, aun lamentando la escasa implantación de estos Planos, destacaba su beneficiosa contribución en estos términos:

«... con el objeto, sin duda, de que en su vista y con presencia de las abundantes y luminosas noticias descriptivas y estadísticas, que suelen acompañarse en tales casos, pudiera la administración superior venir en conocimiento de los graves males que en todas ellas hay que remediar, y con especialidad en las más antiguas, para hacer una verdadera regeneración moral, higiénica, económica, administrativa, política y social.» (TCC: § 51).

Efectivamente un mejor conocimiento sobre la morfología y composición de la

ciudad permitiría el avance en el planteamiento técnico-urbanístico y jurídico del Ensanche y su legislación que analizaremos hasta la fecha de 1875 en la que se opera un cambio de régimen político, sin perjuicio de que, por razones convencionales y de unidad expositiva, incorporemos en este primer trabajo la segunda revisión de la legislación de Ensanche de 1892.

2. LOS PLANOS GEOMÉTRICOS DE LAS POBLACIONES COMO NUEVO INSTRUMENTO PARA PREPARAR LA REMODELACIÓN URBANÍSTICA DE LAS CIUDADES: SUS LIMITACIONES Y EL BRUSCO ABANDONO DE LA REFORMA INTERIOR POR EL MODELO DE LOS ENSANCHES (1846-1864)

La práctica urbanística y edificatoria seguía vinculada a los objetivos del antiguo cuerpo disciplinar de la Policía Urbana, comprensiva de los cometidos tradicionales de los Ayuntamientos que velaban por la seguridad, salubridad, comodidad y ornato de las poblaciones, y compilada en la Novísima Recopilación, levemente actualizada por las Ordenanzas Municipales que los Ayuntamientos constitucionales habían dictado. Las construcciones y reedificaciones debían sujetarse a la dirección indicada por la autoridad municipal en las alineaciones de las calles, plazas, pasadizos y sobre la base de estas alineaciones –la llamada en Madrid «tira de cuerdas»– y en función de las Ordenanzas Municipales se determinaban las condiciones de uso y altura de las edificaciones, así como las servidumbres que debían mantenerse con los colindantes. Si con la técnica de las alineaciones a nivel de cada calle y su concreción exclusivamente con ocasión de cada acto singular de construcción y edificación se podía dominar la actividad urbanística en los recintos urbanos relativamente estáticos, al hacerse más compleja la dinámica urbana en el primer tercio del siglo XIX pronto se advertiría que el sistema de alineaciones individualizadas no se compadecía con las exigencias de la regularidad exigida por una remodelación del conjunto del sistema viario y

la liberación de los nuevos espacios derivados del proceso de la desamortización (9).

La primera de las reformas tuvo lugar, en el orden técnico, con ocasión de la ya citada Real Orden de 25 de julio de 1846, por la cual el Ministro de la Gobernación (Pedro José Pidal, 12-IV-1846 / 28-I-47) ordenaba a todos los Ayuntamientos «de los pueblos de crecido vecindario a que hagan levantar el plano geométrico de la población, sus arrabales y paseos, trazándolos según su estado actual en escala de uno por mil doscientos cincuenta». El propósito que se pretendía alcanzar con estos planos quedaba perfectamente reflejado en el texto de la norma: «evitar los conflictos que suelen ocurrir con motivo de la construcción de edificios de nueva planta y reedificación de los antiguos»; por lo que se ordenaba que en los mismos planos «se marque con líneas convencionales las alteraciones que hayan de hacerse para la alineación futura de cada calle, plaza, etc.» [cfr. *ut infra*: «Memoria Histórica» § 2].

2.1. Planos de alineaciones en Francia

La introducción de esta nueva figura se inspiraba en el modelo francés sobre la materia que disponía de una larga tradición. Conviene que nos detengamos brevemente sobre el modelo francés de alineaciones por cuanto su introducción en nuestro país va a marcar el rumbo de los inicios del incipiente urbanismo y, aun cuando el modelo español adquirirá acusados rasgos propios en el orden técnico y jurídico, la cuestión de las alineaciones y, en particular, la problemática de las indemnizaciones va a gravitar sobre la legislación y la práctica urbanística durante todo el siglo XIX.

En efecto, en Francia la experiencia sobre las carreteras y vías urbanas había puesto de manifiesto que la técnica de las alineaciones podía comportar arbitrariedad para los propietarios colindantes si su trazado no se correspondía con un esquema común y

uniforme, debidamente aprobado por la autoridad competente. De esta suerte, surgen en el vecino país desde mediados del siglo XVIII disposiciones ordenando la formación de Planos generales de alineaciones de las vías públicas (10), hasta que finalmente la Ley napoleónica de 16 de septiembre de 1807 prescriba que todas las ciudades y pueblos deberán elaborar planes generales de alineaciones de sus calles y otorgar las correspondientes alineaciones singulares, de conformidad con lo establecido en los mismos. Los planes, tramitados por los Ayuntamientos, serían elevados a los Prefectos del Estado (11). La disponibilidad de unos planos de esta naturaleza suponía la capacidad técnica de acometerlos sobre la base de una representación cartográfica del espacio y de unos profesionales competentes y especialistas. Los progresos experimentados en los métodos cartográficos, topográficos y geodésicos permitirían disponer de un nuevo modelo de representación geométrica del espacio y concretamente de una nueva visión del territorio, susceptible de ser medido, ordenado y, en definitiva, regularizado a efectos administrativos. Precisamente, los nuevos cometidos de la función administrativa (carreteras, ferrocarriles, canales de navegación, transformaciones urbanísticas, etc.) van a exigir este instrumento auxiliar de la representación topográfica para emprender las correspondientes operaciones materiales, articuladas bajo la denominación genérica de Obras públicas. La asunción profesional de la dirección y ejecución de estas Obras públicas que debían contar con una previa representación planimétrica va a corresponder al Cuerpo de Ingenieros de Caminos (12), profesionales que en el orden civil sustituyen en el manejo de la planimetría a los Ingenieros Militares –los primeros profesionales que, en torno a las fortalezas y sus aledaños urbanos, habían contribuido al avance de los conocimientos topográficos y en el dominio del espacio– y se anticipan a los Arquitectos, anclados todavía en una visión

(9) Para conocer el impacto de la Desamortización en la situación urbanística de algunas ciudades españolas es interesante la consulta de la obra INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (1989): *Desamortización y Hacienda Pública*.

(10) Sobre la influencia del sistema de alineaciones en el nacimiento del llamado Urbanismo geométrico, *vide* DUBY (¿año, editorial, lugar ??)

(11) Sobre el régimen jurídico de las alineaciones, *vide* HAURIU (1927: 696) y AUBY & DUCLOS-ADER (1979).

(12) En pleno proceso revolucionario la Convención en 1794 creó la Escuela Central de Obras Públicas que al año siguiente se convertiría en Escuela Politécnica. En España se creó inicialmente el Cuerpo y la Escuela en 1799, siendo abolida en 1814 y restableciéndose en 1834. Sobre el significado de la Escuela, *vide*: ESTAPE, 1971, vol. III: 39-62. La Escuela Especial de Arquitectura no se independizaría de la Real Academia de San Fernando, hasta 1848.

exclusivamente académica y artística de su profesión.

De esta suerte, en Francia se produce la asimilación conceptual y profesional de la vialidad urbana y sus alineaciones con las Obras públicas generales (camino y carreteras y líneas de ferrocarril), asimilación que comprende su tratamiento técnico y jurídico, así como su coordinación. Esta configuración inicial de las actuaciones urbanísticas como Obras públicas y con un tratamiento técnico y jurídico análogo va a marcar la evolución del urbanismo en la mayoría de los países europeos y va a ser plenamente recibido y adoptado en nuestro país; aunque, como veremos, en fases posteriores va a presentar caracteres propios. De la misma forma se va a recibir el esquema jurídico francés del tratamiento patrimonial de las alineaciones y sus transformaciones (avances, retranqueos, supresión y ampliación de vías públicas, partes sobrantes, etc.).

2.2. Planos geométricos de alineaciones en España: la Junta Consultiva de Policía Urbana

La introducción en nuestro país de los Planos geométricos de las poblaciones, pese a su elementalidad y escasa implantación, va a tener una indudable repercusión en el período 1846-1858, en la medida que, en torno a los mismos, va a discurrir el debate sobre las reformas internas de los recintos urbanos de las principales poblaciones y, en particular, de Madrid. A tal efecto, conviene tener en cuenta los siguientes aspectos:

(13) Cerdá atribuía la escasa implantación de los Planos geométricos a que los tuvieran que hacer los Ayuntamientos: «Estos trabajos tan útiles como necesarios en todas las poblaciones, pueden graduarse de urgentes en aquellas que se consideran como centro de gran actividad industrial y por lo mismo era de esperar que se despacharan con la mayor prontitud. Pero encomendado el cumplimiento de esta sabia disposición á las municipalidades, por causas que no se escapan al que conozca la índole de estas corporaciones, hasta el presente [1859] no ha tenido efecto alguno, que sepamos, si se hace la honrosa excepción de la Villa de Madrid.» (TCC: §51). En el mismo texto (p. 124) imputa también las dificultades en la tramitación del Ensanche de Barcelona a la falta de un plano geométrico «Si, enhorabuena, el expediente de ensanche se hubiera inaugurado por donde veremos que se acabó, si se hubiera empezado por levantar el plano exacto de la ciudad y sobre todo de sus alrededores, si se hubiera reunido al mismo tiempo todo el arsenal de noticias estadísticas sobre la población contenidas dentro del recinto fortificado y en los suburbios inmediatos y se hubiera presentado con toda su horrible desnudez el cuadro de las calamidades que afligen á Barcelona

A) Junta Consultiva de Policía Urbana

La infraestructura administrativa y el procedimiento de elaboración previstos por la Real Orden de 25 de julio de 1864 para estos Planos se evidenciaría radicalmente insuficiente e ilusoria. Mientras en Francia, la tradición en los servicios de vialidad y, en especial, el protagonismo de los Prefectos, auxiliados por el Cuerpo de Ingenieros, permitió dotar a los Municipios de planes de alineaciones que cumplirían auténticas funciones de ordenación urbana, en nuestro país, siguiendo los módulos tradicionales, su confección se imputó como una carga exclusivamente municipal, exhortando a los Ayuntamientos para que «dentro de un año a lo más» se elevaran a la aprobación ministerial, debiendo encargar su elaboración a los Arquitectos municipales «y en el caso que los Ayuntamientos no tuvieran arquitectos titulares asalariados, encarguen el levantamiento del plano a los de otros pueblos, a Ingenieros o a otros facultativos reconocidos».

Con tan precaria ordenación la implantación de estos planos fue muy débil (13): por R.O. de 20 de febrero de 1848, ante la petición de dicha carga, se declaró solamente su obligatoriedad para las capitales de provincia y poblaciones de crecido vecindario y que «cuenten en su término municipal o en los inmediatos con arquitectos con título o ingenieros que puedan levantar dichos planos» (años más tarde por R.O. de 19 de diciembre de 1859 se concretaría la obligación para los Municipios superiores a 8.000 habitantes). Al propio tiempo, surgirían

por el hacinamiento en que se viene, á buen seguro que el derribo de las murallas se hubiera acordado por el Gobierno superior, tan luego como hubiera sido conecedor de los grandes males y medio principal de remediarlos (...) «En cuanto al plano de la ciudad actual, no figura en nuestro trabajo porque, según he indicado antes, ni el Ayuntamiento lo mandó levantar ni tuve yo tiempo para hacerlo, ni me inspiró la debida confianza ninguno de los que hasta el día se han publicado. Si enhorabuena, el cuerpo municipal, en los veinte años que la población está clamando á voz en grito ¡¡¡Abajo las murallas!!! [alude al título del folleto de Pedro Felipe Monlau, premiado en 1841 en un concurso municipal, cit. por él mismo en TCC §23] porque así convenía á la salud pública y á su porvenir moral y material, hubiera tenido la previsión de preparar los trabajos para el día en que se realizara tan deseado derribo, tendríamos hoy el plano y nivelaciones exactas de la ciudad y no nos veríamos precisados á encarecer la necesidad de ordenar cuanto antes el desempeño de tan importante trabajo.» (*ibidem*: §§28 y 36). Hasta 1862 no elaboraría el arquitecto municipal Garriga i Roca una detallada planimetría del recinto antiguo, a esc. 1/1.250, pero muy inexacta en altimetría, siendo rectificado en 1893 y 1926.

inmediatamente conflictos competenciales: por Reales Ordenes de 3 de noviembre de 1848 y 13 de marzo de 1849, ambas del Ministerio de la Guerra, se reivindicaba para los Ingenieros Militares las competencias para el levantamiento de los Planos en las plazas de guerra y poblaciones fortificadas, cuyo contenido no podía ser público, debiendo limitarse los Ayuntamientos a levantarlos en el resto del casco urbano, a partir de unas determinadas distancias de los recintos e instalaciones militares.

Ante la pasividad municipal, un nuevo factor va a determinar la urgencia, al menos en las grandes ciudades, de disponer de este tipo de planos. Por Ley de 11 de abril de 1849 (desarrollada por su Reglamento de 14 de julio de 1849) se aprueba la normativa sobre Travesías, imponiendo análogamente la carga a los Municipios de costear las carreteras principales que pasan por su casco o arrabales. Esta norma no solo interferiría, en estos puntos, la competencia local (14), sino que exigía una coordinación entre las alineaciones municipales y las travesías. Precisamente, para atender a esta coordinación, a Madrid —que ya disponía desde 1846 de un Plano geométrico de todas sus calles y plazas, elaborado entre 1841-46 por los ingenieros Juan Merlo, Fernando Gutiérrez y Juan de Ribera y que es el que serviría de base para el plan de la viabilidad interior de Madrid, de CERDÁ (1861a, TVU)— se le requiere desde la Administración del Estado para que formule definitivamente un proyecto general de alineaciones de Madrid y sus afueras. La elaboración de este plan de alineaciones sería clave para abordar la reforma interior de la capital, pero la Corporación municipal fue incapaz de afrontarlo (15).

Precisamente para colmar esta laguna de la capital y, a buen seguro, de otras ciudades se creó, por Real Decreto de 4 de agosto de 1852 la *Junta Consultiva de Policía Urbana*, como órgano adscrito al Ministerio de la Gobernación con funciones asesoras en la materia, pero al propio tiempo con la misión de «formar el proyecto general de alineaciones de Madrid y sus afueras»; así como el de revisar «cualquier otro análogo que se le

encargue de las poblaciones importantes». Aparecía, de esta suerte, la primera organización centralizada o ministerial en materia urbanística con fines de asesoramiento, pero también con funciones supletorias de carácter municipal. La experiencia de ese Organismo fue breve, por cuanto los postulados descentralizadores del período (1855-1856) determinaron su supresión (R. D. 9 agosto 1854). Posteriormente, es reestablecida, bajo la denominación de Junta Consultiva de Policía Urbana (R. D. 25 sept. 1857); siendo suprimida definitivamente en 1865 (cfr. BASSOLS, 1973: 128-49).

Durante este mismo período (1858-1869) se creó el Servicio de Arquitectos Provinciales y de Distrito, como Cuerpo Nacional al servicio de las Diputaciones y Municipios, con la doble misión de asesorar al Gobernador en las materias de policía urbana y de realizar funciones típicamente urbanísticas (levantamiento de planos de las poblaciones, ejecutar tasaciones, proponer mejoras relativas a la salubridad, recreo y ornato de las poblaciones). Las rivalidades y conflictos profesionales entre los Arquitectos e Ingenieros de Caminos fueron constantes durante este período, determinando que en 1869, en pleno período revolucionario y a pretexto de la incompatibilidad con las ideas descentralizadoras se suprimiera el Cuerpo de Arquitectos Provinciales y de Distrito (cfr. BONET *et alii*, 1985).

B) Bases sobre alineaciones de las calles

La labor de estos organismos centrales fue decisiva para renovar los planteamientos tradicionales en los que estaba anclada la visión tradicional de la Policía Urbana. A este respecto, es del máximo interés la formulación por la Junta Consultiva de Policía Urbana en 1853 de unas Bases sobre alineaciones (16) para aplicar en Madrid, pero que por su interés general revelan los conocimientos y progresos en esta nueva etapa. Como puntos importantes de estas Bases merecen destacarse los siguientes:

(14) Sobre el régimen de las Travesías y su incidencia en las vías urbanas, desde el punto de vista histórica y actual, *vide* ESCRIBANO COLLADO (1973).

(15) Sobre la caótica situación de las alineaciones a lo largo del siglo XIX es muy interesante la obra de RUIZ PALOMEQUE (1976).

(16) El texto de estas bases se transcribe en el libro de CALVO Y PEREIRA, 1870: 370-6.

1) Previsión anticipada de un sistema general de alineaciones para el conjunto urbano, antes que el interés particular pueda influir en su dirección o modificación;

2) Señalización en los planos y sobre el terreno de las líneas de las alineaciones;

3) Los principios higienistas y la salubridad como principio inspirador de las alineaciones. Estas –y aquí radica la originalidad del nuevo texto comentado– son los que deben determinar «los límites de longitud, latitud, dirección y aun la forma, la elevación de los edificios y la magnitud de los grupos o manzanas de casas».

4) Fijación del módulo de anchura de las calles. Como símbolo de los nuevos tiempos se propone como módulo por la Junta que «el tipo o unidad para medirlo debe ser el espacio que necesita un carruaje para pasar con holgura y, sin peligro de las gentes de a pie, graduándose el orden de una calle por el mayor o menor número de veces que su latitud contenga esta medida, después de descontar a ambos lados una parte proporcional para el tránsito y cómodo desahogado de los peatones». En base a este módulo se proponía una clasificación general en distintos ordenes de las calles de la capital.

5) Formación y regularización de las Manzanas. Es este otro de los aspectos más novedosos de las Bases en la medida que propone por razones de salubridad evitar la excesiva fragmentación de los espacios edificadas por la apertura de nuevas calles. Como directriz general se sugiere reducir:

«la forma geométrica de la manzana a un rectángulo, que es el que mejor se concibe de memoria y el que mejor se presta a las combinaciones de líneas en las poblaciones, puede decirse que una manzana regular puede variar desde 300 a 500 pies en su lado mayor, y de 150 a 200 en el menor, o sea de 40.000 a 100.000 pies superficiales, esta extensión permite una división en solares de proporcionadas dimensiones, con un fondo doble o más que doble que la línea de fachada y aun caben hasta pequeños jardines, en que la vegetación contribuya a la renovación del aire aumente y proteja la salubridad, y no son tan grandes que produzcan obstáculos para la facilidad de las comunicaciones».

Los módulos en la anchura de las calles y la formalización de un sistema regularizado de

manzanas anticipan muchas de las ideas que van a determinar la base de la planificación de los Ensanches y que en las propuestas de Cerdá van a tener un protagonismo clave.

C) *Insuficiencia de los instrumentos jurídico-económicos disponibles para la Remodelación*

Del contenido de estas Bases se desprendería que un sistema de alineaciones completo en realidad comprendía un programa de reforma interior del recinto urbano de la capital o de cualquier otra población que se inspirara en aquélla. La cuestión que inmediatamente se planteaba era: ¿cómo proceder jurídicamente para esta reforma? ¿cómo financiarla? La Junta no dejó de cuestionarse este problema básico, aun cuando se limitó a plantearlo en su esencia, pero sin ofrecer una fórmula operativa:

«el sagrado derecho de propiedad debe ser escrupulosamente garantido y respetado, por sobre él estará en muchas ocasiones la conveniencia pública, la comodidad, la salubridad de las poblaciones; si justo parece indemnizar al propietario particular por el terreno que cede para el uso público, no lo es menos contener esta consideración dentro de unos límites naturales, atendiendo á que también hay un derecho de propiedad en el ente moral que indemniza y que á veces la pérdida de unos pies de terreno hace adquirir a una finca mediante el ensanche de una calle, la apertura de otra, la formación de una plaza, etc., un valor muy superior al que tenía antes de sufrir aquella desmembración. Casos de esta especie pudieran citarse muchos en Madrid y algunos en que sin gran violencia podría graduarse la indemnización de un verdadero abuso».

En este sencillo y explícito texto transcrito está condensado todo el problema suscitado por los proyectos generales de alineaciones en el interior de las poblaciones y, singularmente, tratamiento que debería darse a la indemnización de los terrenos por su avance o retranqueo a raíz del cambio de alineaciones o bien si esta indemnización debía ser compensada con la plusvalía o aumento de valor que la nueva alineación generaba. La Junta, finalmente, no sólo no ofrecería

ninguna propuesta de reforma legislativa para solucionar estas cuestiones, sino que, quebrando su propia argumentación, finalmente, aconseja un uso muy prudente por parte del Ayuntamiento en orden a la ampliación de las calles para evitar cuantiosas indemnizaciones a los Ayuntamientos, sino también para impedir retrocesos en la línea de edificación que daría lugar a rincones de mucha duración que podrían obstruir las calles. Ante estas ambivalentes propuestas de la Junta Consultiva de Policía Urbana, en Madrid se abandonó la propuesta de formación de un Plano General de alineaciones, optándose por el caótico sistema de ordenar la alineación singular de cada calle, conforme a usos o criterios que se van sucediendo a lo largo de todo el siglo y sólo cuando surge un supuesto especial, como el de las obras y alineaciones de la Puerta del Sol, se acudiría a la legislación especial: Ley de 21 de julio de 1855 por la que se declara de utilidad pública las obras necesarias para llevar a cabo el Proyecto de Ensanche de la Puerta del Sol (cfr. *passim* BASSOLS, 1973: 151-67).

En Francia, sobre la base de la reconversión del antiguo sistema de planes de alineaciones –en virtud de la Ley napoleónica de 1807, complementada posteriormente con las previsiones de la Ley de Expropiación Forzosa de 1841, sobre compensación de las indemnizaciones con las plusvalías, y la especialidad de la expropiación por zonas laterales, del Decreto de 26 de marzo de 1852 sobre el plan general de las vías públicas de París, de Hausmann (disposiciones todas ellas moduladas por una estricta interpretación del Consejo de Estado)– pudo afrontarse con éxito la transformación de los centros urbanos (sobre el modelo francés, cfr. M. LACAVE, 1980).

Por el contrario, en nuestro país no se pudo llevar a cabo esta transformación sin solución de continuidad. La falta de una revisión de la Ley de Expropiación Forzosa de 1836 (prevista exclusivamente para las carreteras; cfr. *ut infra*, texto íntegro en «Memoria Histórica» §1) y de sus presupuestos sobre la fijación de los justiprecios impidieron culminar los esfuerzos y acertados planteamientos que desde diversas instancias se suscitaron desde la organización de la Policía Urbana. La imposibilidad de llevar a cabo la reforma interior de la ciudad heredada del Antiguo Régimen, agudizó sus contradicciones, provocándose una ruptura y una precipitada huida hacia los planteamientos de la ciudad nueva –el Ensanche–; creándose

una fractura física y jurídica entre la ciudad antigua (Reforma Interior) y la ciudad nueva (Ensanche) que, pese a múltiples intentos y propuestas, no alcanzaría a lo largo del siglo XIX y durante muchos años del presente siglo una solución urbanística armónica. Los efectos de este espectacular cambio de rumbo han sido caracterizados muy gráficamente por GÓMEZ ORDÓÑEZ:

«En España la discusión sobre los Ensanches ha supuesto durante la segunda mitad del siglo XIX un *by-pass*, un regate importante al tema de la Reforma Interior de las poblaciones. Cuando París, Bruselas... se están rehaciendo hacia dentro, en España se mira hacia fuera de las murallas y se buscaba una nueva ciudad, que en las declaraciones teóricas se quiere conjugar con la renovación de la existente. En la argumentación de la ciudad nueva pesa ciertamente la insalubridad de la vieja ciudad gótica y neoclásica, es decir, el hacinamiento, la falta de aire y sol, el estancamiento y polución de los residuos urbanos... la insalubridad y la escasez de las viviendas, en definitiva. Pero quizás en la misma dificultad de resolver este problema en la ciudad existente y organizando su expansión está el germen de planteamientos tan radicalmente renovadores, y en esta imbricación, la unitariedad que impide mecanismos de gestión duales para la ciudad nueva y la ciudad vieja. Y he aquí el freno, tanto para la extensión de la ciudad (celosa actitud de la propiedad del suelo en los cascos antiguos) como para la reforma de la existente» (GÓMEZ ORDÓÑEZ, 1978: 88).

3. LOS ENSANCHES COMO MODELO URBANÍSTICO Y SISTEMA JURÍDICO: LAS APORTACIONES DE I. CERDÁ

3.1. Del Ensanche como expansión de la ciudad preexistente al Ensanche ilimitado como nueva ciudad

Los Ensanches como iniciativas de urbanización de nuevos espacios, en contraste con las del resto de Europa en las que predominaban una preocupación por la reforma integral de las ciudades, se forjaron en torno a

las primeras experiencias de Madrid y Barcelona (17). Si bien ambas ciudades presentan en los inicios de la segunda mitad del siglo XIX problemas comunes (incrementos de población, congestión en los recintos urbanos y escasez y carestía de los alojamientos (18), por el contrario las características de la estructura física y las fuerzas sociales que promueven y sostienen las iniciativas de los Ensanches van a ser sensiblemente distintas; circunstancias que explican, pese a los rasgos comunes, las diferencias en la evolución y planificación de dichas ciudades.

A) *Ensanche de Madrid*

Por lo que respecta a Madrid, destaca que una primera iniciativa gubernamental para proceder al Ensanche de la ciudad y eliminar los límites de la cerca que la oprimían fuera desatendida por la propia Corporación municipal, a pretexto de considerar que la expansión proyectada en el orden constructivo daría lugar a «un siglo o dos de vacío, un gasto innecesario por prematuro», sugiriéndose, por el contrario, que se elaborara un plan de reformas interiores al faltar «por construir la mitad de la villa, capaz de alojar cómodamente un tercio más de sus actuales habitantes» (MESONERO ROMANOS, 1903: 171 ss).

Transcurrido un decenio, esta vez el Gobierno cambió la estrategia dictando directamente el Real Decreto de 8 de abril de 1857, autorizando al Ministerio de Fomento para formular un Proyecto de Ensanche para Madrid. En este texto se contiene una justificación de la iniciativa –a las motivaciones de orden estrictamente municipal (falta de espacio, circulación, salubridad, ...), se unen

otras de carácter infraestructural (conversión de la capital en centro de las comunicaciones por carretera y ferrocarril)– y una formulación explícita de grandes objetivos de programación a los que debe atenderse con el planeamiento del Ensanche (delimitación superficial de la ampliación, sistema viario, delimitación de áreas de paseos y parques, enlace del Ensanche con la parte antigua, distribución de los nuevos barrios y determinación de los espacios para edificios públicos: catedral, mercados, escuelas, hospitales, habitaciones para obreros, etc.). En el preámbulo se subraya que la nueva iniciativa se corresponde con lo «que se ha hecho y se está haciendo en otras grandes ciudades de Europa y América» y que para ello debía hacerse con un método que asegurara «las condiciones indispensables de unidad, orden y concierto».

Sin perjuicio de considerar que la ejecución del Ensanche requeriría de la colaboración de los particulares, se asimilaba la operación del Ensanche a las Obras públicas; para lo cual se exigía con el fin de obtener los adecuados resultados el correspondiente Proyecto facultativo, a cuyo efecto se confería el encargo al Ministerio de Fomento. Este Departamento designó al Ingeniero de Caminos Carlos María de Castro, quien elaboró una interesante Memoria (CASTRO, 1860) que mereció su aprobación por Real Decreto de 19 de julio de 1860, a título de Anteproyecto de Ensanche de Madrid, y acompañándola de una regulación inicial fijando la anchura de los diversos tipos de calles, alturas, manzanas (ocupando la misma superficie la construcción que los jardines privados). La superficie de la ampliación se cifraba en 1.248 hectáreas, estimándose como suficiente para cubrir las necesidades de un siglo (19).

(17) Según ALZOLA (1899: 458): «las ciudades francesas se han embellecido gracias al sistema inverso de apertura de «bulevares interiores por medio de derribos importantes en los barrios antiguos con la expropiación de las zonas colindantes, principio beneficioso que no se había introducido en nuestra legislación de enajenación forzosa en el reinado de Isabel II. En cambio aventajamos a los países extranjeros y especialmente a Francia en el mecanismo de los Ensanches que desconocen casi en absoluto –salvo en los terrenos procedentes del dominio público– pudiendo ostentar la magnífica urbanización de Barcelona como verdadero modelo para crear nuevas poblaciones y otros ejemplos de menor importancia en otras ciudades y villas».

(18) La población de Madrid en 1857 era de 271.254 habitantes, según Manuel de TERÁN (1961: 600) Según el Censo de 1855 el número de habitantes de Barcelona era de 168.314 habts. (vide CERDÁ, 1859a, TCC: 184, §27). Sobre la carestía de los alquileres especialmente para los trabajadores en la ciudad de Barcelona, son ilustrativas las estadísticas que ofrece CERDÁ, *ibidem* TCC: 271-9.

(19) En el texto, Castro hacía un encendido elogio del Proyecto de la TCC de Cerdá para Barcelona (presentado en Madrid el 18 de febrero de 1859, en cuyo acto estuvo presente el propio Castro, cfr. CERDÁ, 1815-74, ICR: 639): «Por fortuna para nosotros, existe hace algún tiempo en el Ministerio de Fomento un trabajo análogo al de que estamos encargados. Refiérese al ensanche de Barcelona, y es tan completo y concienzudo, se halla tan bien redactado y lleno de preciosos detalles, que no hemos dudado un momento en elegirle como modelo y seguirle paso a paso en aquello que es aplicable a la localidad sobre que tenemos que operar. Careciendo como carecemos de tratados especiales sobre la materia (...), largo y penoso en extremo hubiera sido nuestro trabajo si no hubiésemos logrado tener á la vista el de que hemos hecho mérito debido á la inteligencia esquisita y acreditado celo de nuestro antiguo compañero y amigo el Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos D. Ildefonso Cerdá.» (CASTRO, 1860: 93-4). Sobre las características principales del Anteproyecto del Ensanche de Madrid, cfr.: MÁZ HERNÁNDEZ, 1982.

Simultáneamente, en enero de 1860, se autorizaba a que Cerdá elaborase por su cuenta y riesgo el Proyecto de Reforma Interior de Madrid, Proyecto completo que presentaría doce meses después en la ambiciosa forma de una nueva teoría de la viabilidad urbana (cfr. CERDÁ, TVU, enero 1861).

B) El Ensanche de Barcelona

La condición de plaza militar y fortificada de Barcelona, con un incipiente proceso de industrialización y de formación de un proletariado urbano, había convertido la cuestión del Ensanche en una aspiración unánime de la ciudad, desde los primeros años del primer tercio del siglo XIX. Por fin, por R.O. de 20 de febrero de 1854, al autorizarse el derribo de la mayor parte de las murallas, se vislumbra la expansión de la ciudad (20). A partir de este momento se bifurcan las iniciativas en la esfera de la Administración central y las de la propia ciudad, representada por su Ayuntamiento. En 1858 se abandona definitivamente por el Ministerio de la Guerra el proyecto de ensanche y nueva fortificación de la ciudad, facilitando la posibilidad de una expansión ilimitada, a excepción de las zonas militares de Montjuich y de la Ciudadela.

Animada por esta importante novedad, el Ayuntamiento de Barcelona nombra el 14 de abril de 1858 una Comisión Consultiva de Ensanche, con la participación de relevantes

juristas y técnicos que elabora un interesante informe en el que se formulan propuestas urbanísticas y jurídicas muy significativas para comprender el alcance de la aspiración ciudadana y en especial de la burguesía sobre las dimensiones territoriales y su programación urbanística. A tal efecto, en 15 de abril de 1859 se convoca un Concurso de iniciativas sobre el Proyecto del futuro Ensanche; concurso que obtuvo la participación de catorce Arquitectos (entre ellos el propio Cerdá). Resultaría vencedor el presentado por el Arquitecto municipal Rovira i Trias, por fallo del día 20 de octubre de 1859, con su propuesta comprensiva de un semipolígono desplegado en torno al casco viejo de la ciudad (21).

Sin embargo, sorprendentemente para la ciudad, en pleno período de elaboración de las propuestas de los concursantes, por R. O. de 7 de junio de 1859 el Ministerio de Fomento (22) aprobaba el Proyecto facultativo del Ensanche de Barcelona elaborado por Cerdá. Esta sorprendente resolución originó un contencioso entre el Ayuntamiento de Barcelona y el Ministerio de Fomento que fue resuelto por el Real Decreto de 31 de mayo de 1860 en el que se ratifica –en contra de la resolución del concurso del Ayuntamiento de Barcelona– la aprobación oficial del Proyecto de Cerdá, ahora bajo la denominación de Proyecto de Reforma y Ensanche «quedando desde luego los particulares facultados para edificar en sus respectivos terrenos con arreglo al mismo ya a las prescripciones vigentes de la policía urbana».

(20) La obra básica para el conocimiento de todo el proceso del Ensanche de Barcelona es la de ESTAPE (1971). En CERDÁ (1859a, TCC: 261-71, §§ 521-620) se encuentran interesantes datos sobre antecedentes e iniciativas sobre el Ensanche hasta ahora desconocidos.

(21) Sobre las características de estos Proyectos desde el punto de vista técnico-urbanístico *vide* M. SOLA MORALES (1978). Tras el descubrimiento más reciente –efectuado en la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando de Madrid, también por F. Muro y P. Rivas en 1993, por encargo de la Mostra Cerdá– del plano original del proyecto que Cerdá presentara a dicho concurso (el del expediente municipal del concurso había desaparecido), resulta imprescindible confrontar las cuatro propuestas juntas (la premiada de Rovira i Trias, el *accessit* de J. Fonsèrè i Mestres y las de Garriga i Roca y de Cerdá) en la *Mostra CERDÁ. CIUDAD Y TERRITORIO* (1994), fundamental evento que deja plenamente abierta a la normalidad la cultura cerdiana. Alguna de las Memorias de estos Proyectos puede consultarse en ESTAPE (1971: 459-89), donde puede apreciarse la excelente documentación en las fuentes higienistas de la época y la preocupación por la correlación entre los datos estadísticos y las decisiones técnicas. Sin embargo, como señala M. de SOLA

MORALES (1978: 31), refiriéndose al proyecto de M. Garriga i Roca: «El proyecto es plenamente barcelonés en el sentido municipal, nacido desde y para la Barcelona antigua. En todo caso, la visión del crecimiento por piezas cerradas y la falta de escala frente al futuro, contiene toda la ignorancia de las transformaciones sociales y económicas que estaban a la base del problema, y frente a las cuales se responde con rigor acertado pero anacrónico. Tan correcto es el plano en su ajuste a la topografía, en el dimensionado de sus manzanas y calles, en sus espolones de ronda, que sin duda hubiera sido, de realizarse, una bella pieza de arquitectura, pero llegaba con un siglo de retraso».

(22) El Ministro de Fomento era D. Rafael de Bustos y Castilla, Marqués de Corvera (30-VI-1858 a 20-XI-61), de gran importancia en la vida de Cerdá (cfr.: SORIA y PUIG, 1979 y 1992; así como el texto de la trascendental carta de Cerdá al Marqués de Corvera, 5-V-1875, en CERDÁ, 1874-75, *Día*, en TCC.C&B: 648-9), quien sería sustituido interinamente durante casi un mes (del 21 de noviembre al 17 de diciembre de 1861) por, nada menos, que D. José Posada Herrera, quien al mismo tiempo tenía la cartera del Ministerio de Gobernación, y que presentaría al Congreso, en ese mes su importante Proyecto de Ley, del que luego se hablará *ut infra* en 3.4.

C) *La irrupción de Cerdá con sus tres aportaciones a la Teoría Urbanística*

De la génesis de estas iniciativas se desprende en ambos supuestos, ante todo, un voluntarismo político-social con unos objetivos relativamente ambiciosos a medio y a largo plazo que confiaban su plasmación y concreción operativa a un proyecto técnico o facultativo –de un Ingeniero en el caso de Madrid y un Arquitecto en el concurso municipal de Barcelona– que, conforme a los conocimientos de la época, satisficieran única y exclusivamente aquellas aspiraciones circunscritas a los problemas específicos de cada una de las urbes. De esta suerte, los Ensanches de Madrid y Barcelona hubieran podido ser como la transformación de París (1852), de Viena (1857) u otras ciudades (23), modelos más o menos homologables de una práctica del planeamiento urbano que traducía el espíritu y las necesidades de una determinada coyuntura histórica.

Sin embargo, la irrupción de la figura de I. Cerdá transformó radicalmente este panorama (24). Ya hemos aludido a la duplicidad de iniciativas que se seguían en la esfera central y la municipal en torno al Ensanche de Barcelona desde 1854. Pues bien, Cerdá, miembro del Cuerpo de Ingenieros de Caminos, consigue, primero, que se le encargue el levantamiento del plano topográfico de los alrededores de Barcelona, que culmina en 1855 con extraordinaria precisión y renovación en las técnicas topográficas (25).

A raíz de este trabajo de campo, escribe en el mismo año su primera obra importante, la Memoria descriptiva y estadística del Anteproyecto del futuro Ensanche (cfr. CERDÁ, 1855, MAEB) y, avanzando personalmente en sus trabajos, consigue que, por R. O. de 2 de

febrero de 1859, se le autorice oficialmente para que:

«verifique en el término de 12 meses los estudios de Ensanche y Reforma de la ciudad de Barcelona, debiendo considerarse esta gracia sin derecho a la concesión definitiva de la empresa, si no se estima conveniente, ni a indemnización alguna por los trabajos que al efecto practique».

Antes de que transcurriera este plazo, como ya se ha mencionado antes, Cerdá tenía ya realizado el trabajo y entrega el original manuscrito en el Ministerio de Fomento el 18 de febrero de 1859 (cfr. CERDÁ, 1815-74, ICr: 639; ver *ut supra* n. 19), con los correspondientes planos y esquemas, conformando una voluminosa monografía titulada *Teoría de la Construcción de las Ciudades aplicada al Proyecto de Reforma y Ensanche de Barcelona* (TCC, fechada en abril de 1859). Inmediatamente, por la ya citada R. O. de 7 de junio de 1859, se aprueba el Proyecto de Ensanche, desbaratando así el concurso recién convocado por el Ayuntamiento barcelonés. El respaldo gubernamental al proyecto y obra de Cerdá provoca el conocido enfrentamiento con la instancia municipal, la conflictiva posición del propio Cerdá con sus conciudadanos y Corporación que explicarán muchas de sus actitudes y propuestas futuras y, sobretodo, desborda la escala inicial sobre la que se había concedido el Ensanche por la propia ciudadanía (26).

La *Teoría de la Construcción de las Ciudades* (TCC), en efecto, no era propiamente una Memoria justificativa al uso, de un Proyecto técnico, sino un tratado de la nueva «ciencia de la urbanización» que el propio Cerdá habría de bautizar al año siguiente (1861a, TVU). La TCC es un

(23) Sobre los concursos que convocaban las ciudades europeas para su transformación es de interés P. BREITLING (1980).

(24) Según M. de SOLA-MORALES (1978b: 20), no obstante, sobrepasa la consideración de su «reforma y ensanche» de Barcelona. Cerdá proyecta este ensanche al mismo tiempo que lo hacían muchas ciudades en Europa... Para los urbanistas que proyectaron las ciudades del siglo XIX eran técnicos proyectistas, diseñadores de soluciones concretas o de aplicaciones típicas. Ninguno de ellos fue un teórico. Ninguno sistematizó su pensamiento. Ninguno proyectaba como resultado deducido de una propia teoría. Porque en ellos quizá, la práctica no se entendía como corolario de una reflexión científica –como lo fue Cerdá–, sino como simple intervención coyuntural».

(25) Sobre la importancia de los trabajos de cartografía y topografía de I. Cerdá, vide Miquel COROMINAS (1986): 211-268.

(26) Para captar el contraste entre las aspiraciones de los ciudadanos de la época y los proyectos de Cerdá son ilustrativas las referencias que aporta RIU (1962: 160): «no se veía en el plano de Cerdá otra cosa que la aplicación del sistema rectangular. Se decía que la gente no podría saber nunca en qué parte de la ciudad se encontraba, que quería extender la ciudad por terrenos insanos aún y pantanosos, con lo cual las condiciones poco higiénicas de la ciudad todavía empeorarían. Se le criticaba la extensión del proyecto y se le decía ironizando, pues que ¿se tiene noticia de alguna invasión de pueblos desconocidos para que creamos que la parte alta del llano de Barcelona no va a ser suficiente para contener a sus nuevos moradores?».

voluminoso trabajo, complementado con estadísticas, gráficos y propuestas de planeamiento que abordan todas las cuestiones de la higiene, vivienda, espacios libres, vialidad, obras subterráneas, etc., permitiendo al autor formular una teoría sobre la génesis y la fórmula de desarrollo de las ciudades, con amplio apoyo en los conocimientos sobre las ciudades europeas y americanas (sobre la TCC, cfr.: M. de SOLA-MORALES, 1991). Precisamente, la conclusión más relevante que se deduce es la propuesta del Ensanche ilimitado o indefinido (27). Estas referencias adquieren, a nuestro entender, un valor simbólico en relación a la forma urbana y, al mismo tiempo, en relación a sus repercusiones jurídicas y económicas. Desde el primer punto de vista, Cerdá postula que debe desecharse cualquier idea de limitar superficialmente el crecimiento de las ciudades, con nuevas barreras, murallas o cercas:

«... no se olvide o no se afecte desconocer que los proyectos de ciudades deben ser todos ilimitados o indefinidos de manera que su ensanche progresivo pueda hacerse más o menos lentamente, según sean las necesidades de la población, pero dando siempre a los edificios la magnitud y el esparcimiento necesario» (CERDA, 1859a, TCC: 407, § 1.462).

Precisamente, la idea del Ensanche progresivo va a llevar a la conclusión por parte del autor de que el Ensanche no podía llevarse a efecto sin la simultánea Reforma Interior de las ciudades y esta conclusión le llevará a ampliar estratégica y subrepticamente su proyecto de Ensanche al de Reforma Interior, originando un nuevo foco de tensión entre los propietarios del interior y del ensanche de Barcelona (28). Su concepto de la Reforma

Interior, a la postre refleja o complementa la idea del Ensanche ilimitado:

«necesario es, pues desentenderse completamente de la ciudad antigua y no tenerla presente mas que para conocer sus defectos y evitarlos. No nos empeñemos en sujetar las nuevas calles a la dirección de las existentes como no sean las más principales que se hallen, ya según la dirección de los vientos más saludables o en el sentido de la dirección general del movimiento establecido o que pueda establecerse en lo sucesivo. Hágase un Ensanche que facilite la unión de la ciudad actual con sus arrabales apiñados alrededor de la zona militar y diese a su ensanche y extensión que permitan al caserío distribuirse de una manera análoga al de las poblaciones fundadas por nuestros ilustres abuelos en el continente americano» (TCC: 407, §1.462).

Esta nueva visión de la Reforma Interior, inducida exclusivamente por los problemas del Ensanche, va a ser la que motivará el encargo que le formuló en 1860 el Ayuntamiento de Madrid y que va a concretarse también en otra gran monografía: la *Teoría de la Viabilidad Urbana y Reforma de la de Madrid* (1861, TVU). Si bien en esta obra matiza algunos aspectos del modelo propuesto, sugiere en esencia unas soluciones técnicas para enlazar la ciudad vieja en función del nuevo ensanche, cifradas exclusivamente en las vías de comunicación y de enlace, como referencias para el saneamiento y eliminación de los edificios antiguos e insalubres. Este modelo va a gravitar implícitamente en toda la evolución de nuestro urbanismo posterior, provocando grandes disfunciones por sus limitaciones conceptuales de ajuste, puesto que, a la postre, invierte el planteamiento inicial: la Reforma Interior se convertiría en

(27) Hay que recordar que el Plano de Cerdá era supramunicipal, abarcando terrenos pertenecientes a los Municipios de la corona de Barcelona. Según el R. D. de 31 de mayo de 1860 el Plan se extendía, además del Municipio de Barcelona, a los de «Sans, Las Corts, Sarria, San Gervasio, Gracia, San Andrés de Palomar, San Martín dels Provensals y San Adrián del Besos». Por lo tanto se trataba de un Plan de extensión de la ciudad «entre el Besos y Sants y entre el mar y la montaña (1.600 hectáreas de cuadrícula añadida a una ciudad existente de 190 hectáreas), pasa de ser un llano rural urbanizable a ser un vacío urbano por construir» (GÓMEZ ORDÓÑEZ, 1978, vol. I: 72).

(28) Si bien CERDA aludía constantemente a su Proyecto como de Ensanche y Reforma Interior de Barcelona, en realidad el

texto oficial del Real Decreto de 31 de mayo de 1860, aprobaba exclusivamente el Ensanche. La posible aplicación al interior de la ciudad de la expropiación por zonas laterales ocasionaría grandes protestas de los propietarios del interior que, en un escrito de queja elevado a la Reina manifestaban, en relación con dicho tipo de expropiación: «Seguramente, Señora, entre las más trascendentales y arduas cuestiones que han debido absorber la atención de los Gobiernos de España desde el establecimiento del régimen constitucional, ninguna pudiera ser germen de resultados tan funestos como la que acaba de indicarse, sirviendo de primera semilla del socialismo» («Exposición de la Comisión Permanente de Propietarios de Barcelona, acerca del Proyecto aprobado de Reforma Interior de dicha ciudad, 31 julio 1860, reprod. en ESTAPÉ, 1971, v. III: 527).

una consecuencia del Ensanche y no en su causa material.

La propuesta cerdiana de apertura de varias grandes vías contenida en su teoría de la viabilidad de la reforma interior de Madrid no se aprobaría nunca, a pesar de los elogios técnicos que mereció, tanto por no tener apoyatura jurídica para realizar las expropiaciones que proponía, ni por ser ni tan siquiera un «proyecto facultativo» para su inmediata realización, sino tan sólo una mera «teoría», como se pone de relieve en el excelente trabajo de MURO & RIVAS con la recuperación integral de las vicisitudes y penalidades de su expediente administrativo (29).

El lanzamiento de la idea del Ensanche indefinido o ilimitado va, sin embargo, a adquirir un valor simbólico en el orden jurídico que se va a corresponder con las aspiraciones de la liberación de la propiedad urbana y se corresponderá con los intereses económicos del liberalismo, en fase de consolidación. Cerdá proclamaba con insistencia que:

«... limitar, bajo cualquier concepto, la superficie que se puede edificar, equivale a conceder a los terrenos favorecidos el privilegio de multiplicar su valor, según les parezca a sus dueños, es querer aumentar de una manera fabulosa el valor de la propiedad territorial a expensas de todos los demás ramos de la riqueza pública; es perpetuar el precio elevado de los alquileres en beneficio del fisco, es enriquecer a los propietarios de los terrenos por medio del abuso del monopolio protegido por la ley y a expensas de la salud, la vida y el dinero de los habitantes de las ciudades.... Finalmente, limitar el espacio para la edificación dejando a los propietarios el derecho de aumentar el precio de sus terrenos es, a los ojos de la humanidad y de la justicia, lo mismo que si se impusiera a una industria cualquiera la obligación indispensable de servirse de un número determinado de obreros, dejándoles el privilegio de exigir el jornal que quisieran. Esto sería matar la industria, aquello es atentar contra la humanidad.» (CERDÁ, 1859a, TCC: 407, §1.461).

(29) El «error» de Cerdá fue llamarle «teoría», pagando cara la novedad de introducir el concepto de «plan» o programa teórico, no como un simple proyecto de obra, sino como marco o guía para proyectos de detalle posteriores; el cual se pone aquí en evidencia, al ser rechazado por los informes burocráticos poder pagarle honorarios a Cerdá por una teoría o plan que no era directamente

Este texto en el conjunto de la obra de Cerdá, no presupone la libertad de uso, aprovechamiento y edificación de cada terreno en singular –precisamente uno de los grandes focos de conflictos con los propietarios estribará en las limitaciones que, a través del Proyecto de Ensanche y de sus Ordenanzas (OCB y OPU de 1859) por razones de orden higiénico y de sistematización, se impondrán al Ensanche de Barcelona, lo cual revelará, una vez más, la personalidad y el pensamiento tan complejo de Cerdá–, sino la autonomía del desarrollo urbano y de su función servicial en favor de la habitabilidad, con independencia de cualquier otro tipo de limitación administrativa. Cerdá, como resumen de su pensamiento, concluye, en estos términos:

«La higiene, la moral y la justicia rechazan de continuo esa abusiva libertad de construir y explotar la habitación de la familia. Semejante libertad sólo puede subsistir cuando no se pongan límites al desarrollo de las poblaciones (...) Pero subsistiendo éstos [los límites] si la administración quiere ser justa antes de determinarlos debe procurar con arreglo a ellos la tasa en el precio de los terrenos y de los alquileres. Cuestión difícil de resolver y que por sus inconvenientes hace preferible optar por la no limitación de las poblaciones» (*ibidem*, TCC: 497, §1.461).

3.2. Propuesta de un sistema de financiación equitativa de los Ensanches: la ascunción de cargas urbanísticas por la propiedad en compensación a los beneficios

3.2.1. Nuevas premisas y motivos que impulsaron a Cerdá a abordar la gestión urbanística

A) Motivos administrativos

La decisión gubernativa de afrontar los Ensanches sólo abría la vía técnica para elaborar y plasmar la futura sistematización y

ejecutable (cfr. BASSOLS, 1973: 281-90; MURO & RIVAS, 1991a: 35-40). Ni siquiera podría cobrar nunca los emolumentos y gastos originados por el impresionante trabajo de recogida de datos y análisis que realizó para su elaboración, llegando hasta el Tribunal Supremo y al final de su vida reclamándolo sin éxito (*vide*: MURO & RIVAS, 1991b, Exp.TVU; cfr. *ut infra* nota 42).

regularización de la edificación. Sin embargo, en espera de estos Proyectos, la edificación se mantenía suspendida y se posponía la determinación de la norma jurídica que habría de instrumentar el régimen de las nuevas construcciones y, en especial, la financiación de las obras de interés público de los Ensanches.

En el Preámbulo del R. D. de 8 de abril de 1857 encargando a Castro el Ensanche de Madrid se razona de forma muy clarificadora este planteamiento. Después de indicar que «los particulares, el Ayuntamiento, la provincia, cada uno en su respectiva esfera concurrirá en su día a la ejecución de los trabajos del Ensanche», a continuación, se especifica que: «en cuanto al Gobierno podrá contribuir, en parte, con sus fondos para la compra de los terrenos que se necesiten para las nuevas vías y parques... y tendrá que costear por sí, exclusivamente, los edificios pertenecientes al Estado». Esta previsión que, en esencia, no difería de una programación tradicional de actuaciones, se complementaba con una argumentación que ya indicaba un cambio cualitativo:

«pero estos gastos podrán compensarse, en todo o en parte, con recursos que debe producir el mismo Ensanche. Una vez dentro del recinto de la Corte, muchos de los terrenos que hoy se encuentran fuera, aumentarán su valor de una manera extraordinaria. Justo es que parte de este aumento se conceda a los propietarios, pero si ha de haber equidad, el resto debe destinarse a los gastos que ocasione el Ensanche y a la ejecución de las obras. De todos modos no es posible, ni debe hacerse el estudio del *plan económico* de la empresa, hasta que se conozca el proyecto» (cit. en CASTRO, 1860).

La referencia a un futuro Plan Económico, se conectaba también con la actuación de Cerdá en Barcelona, puesto que el RD de aprobación del Ensanche de 7 de junio de 1859, se especificaba en el art. 3 que: «antes de proponer a las Cortes el oportuno Proyecto de Ley para la ejecución del Ensanche deberá presentar el autor al Ministerio de Fomento el *proyecto económico* que tiene meditado», al propio tiempo que se le solicitaban unas Ordenanzas de Construcción y Policía Urbana (art. 4) que ya tenía casi realizadas para entonces (cfr.: CERDÁ, 1859b, OCB, y 1859c,

OPU, ambas de 23 de enero de 1860). Posteriormente en el RD de 31 de mayo de 1860 se alude a que en el futuro se someterá a información pública el «pensamiento económico y ordenanzas de la construcción presentadas por el autor del proyecto, en la inteligencia de que por esta información no se coarta ni suspende la facultad de edificar, concedida a los particulares» (de conformidad con el proyecto y las previsiones de policía urbana).

De forma análoga, al aprobarse el Anteproyecto de Ensanche de Madrid de Castro, por R.D. 19 julio 1860, se autorizaba la iniciación de la edificación con arreglo a unas mínimas prescripciones técnicas y al sistema de alineaciones, pero haciendo la advertencia expresa de que no se adoptaba ninguna disposición sobre el Plan económico, por cuanto:

«en el día se está verificando, con autorización del Ministerio de la Gobernación, el estudio de la Reforma Interior de Madrid [encargada también a Cerdá], trabajo que, como se advierte, desde luego, tiene íntima relación con el Ensanche. Cuando aquél se halle terminado y sea conocida la magnitud de la empresa en toda su extensión, podrá el expresado Ministerio idear y proponer los medios y recursos que deban emplearse para obtener en el más breve plazo posible la mejora completa de la capital de la Monarquía».

A través de todos estos incidentes, Cerdá asumió voluntariamente la misión y el protagonismo de ofrecer una fórmula —bajo las denominaciones de «sistema», «pensamiento económico» o «plan económico»— para asumir la ejecución y la financiación económica o financiera, tanto del Ensanche como de la Reforma Interior. El Ministerio, a su vez, se comprometía, previo su examen y aceptación, en transformarlos en Proyectos de Ley.

B) *Inquietudes intelectuales de Cerdá al respecto*

¿Qué razones pueden explicar el que Cerdá asumiera, sin ser jurista ni economista, la difícil misión de articular un sistema de bases legales y económicas para la realización de los Ensanches y la Reforma Interior? Además de la necesidad imperiosa de demostrar ante sus conciudadanos que su Proyecto para

Barcelona –aprobado por sorpresa y al margen del municipio– era viable, creemos que su propósito respondía a una actitud ética y científica que anunciaba en estos términos:

«...la realización de una obra de alguna trascendencia, de nada sirve si no va acompañada al tiempo, de la indicación de los medios positivos y eficaces y de los recursos suficientes para llevarla a cabo. Fuera una mistificación sangrienta y cruel, que no habríamos cometido nunca, y antes de intentarla siquiera, habríamos preferido reducir a ceniza nuestros planos y nuestras memorias como inútiles mamotretos. A la generación presente, con su espíritu de positivismo práctico, no se le debe, no se le puede ofrecer nada que, sobre estar convenientemente razonado, no reúna todas las condiciones necesarias para su realización inmediata y pronta. Los célebres proyectistas y utopistas de los siglos XVI, XVII y XVIII serían justamente la burla y el escarnio del siglo.» (CERDÁ, 1860a, PEc, en TCC.C&B: 459, §2).

Este texto de claro sabor *santsimoniano* y positivista revela claramente su aproximación integral al estudio de la urbanización y la subordinación de los aspectos facultativos a la satisfacción y los intereses sociales (30):

«Mas, como me había propuesto hacer una obra digna de este siglo, antes de trazar una sola línea en el plano me dediqué a observar y estudiar todos los motivos y razones que podían determinarme a trazar de esta o aquella manera dicho plano, que por fortuna nunca considera como el trabajo principal, sino como el último resultado y la expresión gráfica de todos mis estudios, de todas mis investigaciones y como solución práctica de todos los grandes problemas que hubiese encontrado al paso» (CERDÁ, 1861a, TVU: 52, §12).

Su aproximación a la fundamentación legal y económica de los Ensanches y Reforma

Interior explican el contenido de sus propuestas, en línea, con su metodología. Si bien nos advierte en su *Diario* que, desde el 20 de julio de 1844 que encontrándose en Nîmes y, ante la contemplación del ferrocarril, decidió dedicarse exclusivamente a los estudios de urbanización y, ante la práctica ausencia de bibliografía sobre el tema decidió enterarse

«... de todo cuanto se ha escrito en arquitectura desde Vitrubio, hasta Leoncio Renau, de todo cuanto se ha escrito en materia de derecho de Solon a Bentham, de lo que se ha dicho en higiene desde Hipócrates hasta nuestros días» (CERDÁ, 1874-75, Día, 16-V-1875, en TCC.C&B: 651).

Pese a estas lecturas mas tarde confesará para justificar sus propuestas jurídicas:

«...no he tenido más guía que los principios inmutables del Derecho Natural, por haber carecido del tiempo y la ocasión necesarios para dedicarme con detención conveniente a los estudios teóricos del Derecho, no sólo civil, sino administrativo y aún de la economía social y política, tan útiles para deslindar con el debido acierto esos derechos activos y pasivos, que las fincas urbanas se imponen recíprocamente y en beneficio del público, o que se imponen al público en favor de las propiedades» (*idem*, 1859b, OCB: 518, §7).

Sus propuestas, por lo tanto, no atenderán a la modificación concreta del derecho positivo en atención al estado de la legislación de su época, sino sólo a principios informadores, fundamentadores y directivos en el orden urbanístico. La apelación al Derecho Natural, a los principios jurídicos de justicia y equidad –del viejo principio del Derecho romano *qui sentit commodum et incommodum sentire debet* extrajo sus mas avanzadas propuestas reformadoras (31)– y, finalmente, la analogía

(30) Para un análisis pormenorizado del método científico utilizado por Cerdá, a la luz de los últimos manuscritos encontrados y publicados, véase GARCÍA-BELLIDO, 1992.

(31) En uno de los «Exámenes» y «Exposiciones» del Plan económico de Barcelona, elevados en protesta por los propietarios contra las propuestas de Cerdá (atacando de paso y ligándolo en su paternidad ideológica con el recién presentado Proyecto de Ley de Posada Herrera, dic. 1861), puede leerse: «En

vez de invocar tan erróneamente la antigua regla de derecho, mas sincero fuera decir que se introducía otra nueva arrancada del código del socialismo concebida en estos términos: *al que siente el daño por causa de expropiación parcial, debe causársele mayor daño arrebatándole la propiedad que le resta, si bien innecesaria para la obra pública; al que se le infiere el daño de privarle de parte de su propiedad, se le ha de privar también del beneficio ó provecho que pudiera aun proporcionarle el resto de la*

—expresión de su increíble capacidad de razonamiento comparativo y creativo— van a constituir sus principales herramientas metodológicas en sus trabajos de índole jurídica.

Los frutos de esta metodología, sin embargo, fueron espectaculares en el terreno teórico, por cuanto, nada menos, se concretaron en:

1) la sistematización y estructuración de las fases procedimentales de la planificación urbanística, cuya aportación se va a reflejar muy claramente en el Reglamento de la Ley de Ensanche de 1864;

2) la elaboración de unas excelentes y completas Ordenanzas de la Construcción de Barcelona (OCB), compendio del proceso urbanizador y edificatorio; y

3) la formulación del Pensamiento y Plan económicos de los Ensanches y Reforma Interior, respectivamente (PEc y TVU, t. II: 181-246), en los que, nada menos, enjuicia la formación y el tratamiento de la plusvalía urbanística.

Salvo en la primera empresa, en las otras dos y, singularmente, en la del pensamiento económico, sus proposiciones levantaron multitud de protestas por parte de los propietarios de los Ensanches y no alcanzarían el respaldo definitivo del Gobierno y sí de la legislación posterior (cfr. el rico «Apéndice documental» recogido por ESTAPÉ, 1971, vol. III).

3.2.2. Fundamentos de sus propuestas para la gestión y ejecución de los Ensanches

En relación con la financiación de los Ensanches, animado de un intenso voluntarismo, Cerdá cree hallar una fórmula de fácil aplicación para los recursos y medios:

«... sin gravar a nadie, sin causar ni en el orden social, ni en el orden político, ni en

misma. (...) «No han sido necesarios grandes esfuerzos para demostrar que las bases económicas objeto de exámen están calcadas en el fondo bajo tres perturbadores pensamientos: *atentar contra el derecho de propiedad; usurpar al Estado una parte de sus tributos y atacar directamente los intereses y derechos de la industria.* Nunca como ahora en que han principiado á despuntar ideas subversivas y aniquiladoras de la sociedad, ... abriría sin duda las puertas á las temibles é innovadoras teorías inventadas para regenerar la sociedad. ... nos precipitaria en la senda de las revoluciones y mudanzas políticas ... Pero es sobre

el económico, ni en el administrativo, ni en el legal establecido, perturbación alguna...; y lo que es más, armonizando todos los intereses, así de la Administración como de los administrados, puesto que unos y otros, salen sumamente gananciosos, altamente aventajados» (PEc: 465, §53).

La clave de esta «fórmula mágica» descansaba en los siguientes razonamientos.

A) Aspectos fiscales y asunción de los gastos de urbanización

La primera manifestación de las ventajas que va a reportar se revela en que:

«La reforma y ensanche va a producir un considerable aumento de riqueza pública, de esa riqueza que la administración, usando de un lenguaje adecuado a su objeto, llama riqueza imponible; lo cual quiere decir que el Estado sacará del ensanche y de la reforma un incremento extraordinario que podría llamarse violento, porque no es hijo del desenvolvimiento natural y espontáneo de esa misma riqueza pública, sino que provendrá de la inversión súbita de la cantidad que representen los gastos de que vamos hablando. De manera que para la administración esos gastos representan un verdadero capital impuesto a grandes rendimientos.» (PEc: §24).

Este aumento de la riqueza imponible:

«que trae consigo un aumento en el producto impuesto: hágase pues contribuir esa ventaja; sáquese de ese aumento en el producto del impuesto la subvención proporcionada al exceso de gastos exigidos para dar á la mejora su última perfeccion y complemento, y de esta manera queda

todo preciso no depositar ciega confianza en atrevidos planes y proyectos que encubriéndose con la máscara del bien público, no reconocen otro origen, ni llevan otra mira que la de una *especulación privada*, realizable á costa del quebranto y ruina de intereses particulares» («Examen del Plan Económico para el Ensanche y Reforma Urbana de Barcelona, íntimamente enlazado con el proyecto de Ley General sobre Reforma, Saneamiento, Ensanche y otras mejoras de las poblaciones», 8 enero 1862, reprod. en ESTAPÉ, 1971, vol. III: 603 y 619, cvas. orig.)

resuelto el problema sin imponer gravámen alguno ni al Estado ni a la provincia, ni al municipio» (RPEc: 477, §29).

En este punto Cerdá formula incursiones en la materia financiera y en la fundamentación de las cargas tributarias y su reparto, de suerte que en algunos aspectos llega casi a intuir la figura de las contribuciones especiales y el tratamiento de las plusvalías. En efecto, este incremento de la riqueza imponible, manifestada a través del mayor volumen en la recaudación de los impuestos no se derivaba de circunstancias necesariamente especulativas, a pesar de manifestarse, como el autor denomina gráficamente, de forma *violenta*, sino que derivan de inversiones de capital, manifestadas a través de las distintas clases de gastos (ordinarios y extraordinarios). Por lo tanto, la utilización de la recaudación impositiva para compensar el exceso de los gastos, deberá estar en función del agente, público o privado, que lleve a cabo dicho gasto y en el marco de la obligación objetiva de contribuir o financiar dichos gastos. En atención a estos criterios Cerdá lleva a cabo un reparto de protagonismos que van a marcar durante mucho tiempo la evolución de nuestro urbanismo.

Por lo pronto, atribuyó al Estado, provincia y municipio la responsabilidad directa de asumir unos gastos ordinarios que no constituyen una «necesidad preliminar o directa del Ensanche», como son los de explanación y expropiación de los terrenos ocupados por paseos, grandes plazas, jardines y edificios públicos. Se trata de unos gastos que pueden diferirse a medida que vayan sintiéndose las necesidades del Ensanche y que aquellas entidades podrán realizar cuando lo crean conveniente y en la forma que mejor les parezca, salvo las prescripciones del Plan, como si se tratara de particulares.

Por el contrario, existen unos gastos que son preliminares o simultáneos con el Ensanche mismo (PEc: §25) y que sintetiza en tres supuestos:

- 1) apertura de una calle en suelo rústico para convertir los terrenos resultantes en solares;
- 2) apertura de una calle a través de una gran manzana completamente cerrada en todo su perímetro; y
- 3) «abrir largas y anchas calles de uno a otro extremo de la población cortando las

casas y atravesando las manzanas de una manera irregular en obsequio de la rectitud de la vía pública» (cfr.: PEc: 462, §27)

B) Análisis de los tres sistemas de gestión financiera posibles

En relación a esta tipología de supuestos de gastos, Cerdá ponía de relieve que la práctica consuetudinaria los había atendido a través de tres fórmulas o sistemas:

- 1) la ejecución íntegra por cuenta de los propietarios y cesión de los terrenos para calles, cuando la apertura de la calle era a petición de los mismos propietarios y por su cuenta;
- 2) mediante la expropiación forzosa, cuando la apertura de la calle era a iniciativa municipal; y
- 3) por el empréstito o arbitrios, cuando se trataba de nuevas vías que atravesaban una ciudad y comportaban la demolición de edificios.

De estos tres sistemas, aceptará como básico el primero, intentando una fundamentación racional del mismo hasta convertirlo en el eje del sistema y rechazará, de plano, los otros dos.

Para elevar a principio general la práctica consuetudinaria de la cesión de las calles y convertirla en norma común, Cerdá parte de la apreciación de que la calle es, antes que una vía pública, un *accesorio* del mismo edificio [por el que se accede a él]:

«parte tan esencial como la misma puerta, puesto que no puede existir casa alguna sin entrada, ni entrada sin camino practicable que a ella facilite el acceso» (PEc: §35). En consecuencia, «las calles y plazas son un accesorio necesario, un apéndice indispensable, una parte integrante de las casas a ellas unidas y la base fundamental de su valor, es natural y lógico, es justo, que las costeen los dueños de las mismas casas» (PEc: §38).

Cerdá dedicó, de forma convincente a nuestro juicio, los mas duros juicios y aún epítetos contra la aplicación de la técnica expropiatoria de la banda estricta de los viales, pues entendía que:

«Obligar a un Ayuntamiento a que expropie los edificios, compre los solares que

han de ocupar las calles, explane y afirme el terreno por donde ellos hayan de pasar y costee además la construcción de alcantarillas, la colocación de las cañerías para agua potable y gas, ponga los faroles, ..., dejando a los propietarios colindantes por ambos lados, el derecho a edificar, cómo y cuando les plazca y el de duplicar sus rentas, subiendo sin tasa ni mesura los alquileres, explotando de esta manera los sacrificios hechos por la administración, es, fuera de toda duda, lo más antinatural, lo más absurdo, lo más inicuo que darse puede, absurdo, repugnante, iniquidad tremenda que no podríamos explicarnos si no conociésemos por desgracia el abandono con que, por lo general, se miran los derechos y los intereses de la administración municipal y la incuria y pereza que, salvo algunas honrosas excepciones, distinguen a los encargados de vigilarlos y defenderlos» (PEc: §39).

Sintetizando su pensamiento, concluiría:

«Cuando la administración paga con fondos públicos del Estado, de la provincia ó del municipio, los terrenos y edificios en que haya de emplazarse una calle, compra á los propietarios á ella colindantes el derecho a hacerles más ricos, duplicando, cuando menos el valor de los edificios y terrenos sitios a uno y a otro lado de la nueva calle» (RPEC: 476, §10).

A través de estos razonamientos, Cerdá anticipa la fundamentación del sistema de contribuciones especiales que años más tarde el Derecho positivo sancionaría sobre la base de distinguir entre el interés o beneficio general (indivisible) y el beneficio o aprovechamiento directamente apropiable (divisible) que reporta a los particulares colindantes la realización de una obra de inversión pública. A su juicio debe erigirse en axioma generalizable de la fundación de todas las poblaciones el que:

«los propietarios colindantes a la calle costeen todos los gastos indispensables para

ponerla en buen estado de servicio, este derecho que, aunque no está escrito en la conciencia de todos, es admisible y resuelve satisfactoriamente todas las dificultades que puede ofrecer el ensanche, que facilita de una manera extraordinaria, aún cuando no pueda aplicarse, para resolver satisfactoriamente los problemas de la reforma, cuya complejidad requiere indudablemente otros medios y otros recursos» (PEc: §52) (32).

C) Expropiación y empréstitos: la expropiación de zonas laterales

En relación con los otros sistemas propuestos, (expropiación, empréstito), los descarta radicalmente en atención siempre al incumplimiento del equilibrio entre beneficios y cargas. Con respecto, a los empréstitos y los arbitrios:

«... vendrían a pagarlos, en último resultado, los que menos ventajas han de experimentar con la realización del ensanche y la reforma y esto para nosotros, que hemos invocado el principio de eterna justicia de que *qui sentit commodum et incommodum sentire debet* sería un contrasentido en que, al menos a sabiendas, nunca incurriremos» (PEc: 466, 62).

En relación, con la expropiación, en sentido clásico sólo, la estimaría lícita a condición de que la obligación de:

«... indemnizar al expropiado de todos los daños y perjuicios que por la expropiación sufra, envuelve natural y forzosamente el derecho correlativo a aquella obligación de exigirle la bonificación de las ventajas que por la realización de la obra proyectada se le proporcionen, porque, así como no hay ganancias, sino después de deducidas las pérdidas, así tampoco hay pérdidas, o quebrantos y perjuicios sino después de deducidas las ganancias o ventajas» (PEc: 464, §44).

(32) Cerdá ampliaría y adecuaría estas reflexiones sobre los medios jurídico-financieros para la Reforma Interior precisamente al año siguiente, con ocasión del encargo del Ayuntamiento de Madrid sobre la reforma interior de la capital («plan económico»), mediante la propuesta (análoga a la de la concesión de ferrocarriles) del concurso público con beneficiario de

la expropiación en zonas laterales de 20-30 m a ambos lados de la apertura de la nueva vía, adelantándose a las propuestas de las Leyes de Saneamiento y Reforma Interior de 1892 y 1895 (vide CERDÁ, 1861a, TVU, t. II: 181-246; sobre la evolución de sus tres modernas propuestas, además de la reparcelación, de la gestión urbanística, cfr.: BASSOLS, 1992; GARCÍA-BELLIDO, 1995: 173-86).

Esta compensación entre justiprecio y beneficios que había sido ya establecida en la Ley francesa de 1841, aunque Cerdá no cita este precedente, refiriéndose, por el contrario, como principio vigente en la legislación norteamericana (Códigos de Ohio y Louisiana, ciudades de Cincinnati y Nueva Orleans) consideraba, en última instancia un procedimiento inaplicable por las dificultades y disputas que se generarían en orden a la determinación «siquiera aproximada de las ventajas que el propietario colindante a la calle ha de reportar, que es preferible para todos no intentarla» (*ibidem*: 464, §44).

Por el contrario consideraba una novedad digna de atención la solución de HAUSSMANN (1852) de la expropiación por zonas laterales a la vía pública, especialmente para el caso de la apertura de amplias vías que cruzan la ciudad y obligan a demoliciones. Esta solución para el Ensanche –ese mismo año, con la reforma interior de Madrid, la justificará con amplias matizaciones– la consideraba útil, si bien necesitaba de complementos para evitar algunas disfunciones que se dan en la solución francesa (33). La justificación de esta fórmula la encuentra Cerdá en la unidad de acción que proporciona:

«La administración propietaria de esta triple zona tiene, es verdad, la obligación de costear la calle con todos sus accesorios pero, al propio tiempo, tiene el derecho exclusivo de aprovecharse de todas las ventajas que la apertura de la misma calle puede proporcionarle, es decir que concurren en una misma entidad las obligaciones y los derechos, los perjuicios y las ventajas, los gastos y los beneficios, es decir la aplicación exacta y genuina de aquel principio inmutable del derecho natural y de derecho escrito, *qui sentit...* (PEc: §57).

Esta unidad de empresa que comporta la expropiación de las zonas laterales, presenta en su operatividad, no obstante, dos inconvenientes: 1) la magnitud de su alcance hace difícilmente imaginable que se pueda asumir sin déficit ante los gastos de demolición, afirmación, canalización

subterránea y reedificación; y 2) la Administración, a su juicio, no puede asumir dicha empresa. A su juicio –y ello será una de las constantes en su pensamiento– la Administración es apta para dirigir, imponer, decretar la realización, pero:

«La administración no debe ser constructora, no le conviene, no puede serlo. Es una verdad proclamada por los economistas de todas las escuelas que, la administración pública es la peor administradora. (...) de puro entregada a muchas personas, llega a hacerse impersonal, y no tiene, ni puede tener nunca, aquella exquisita vigilancia que la gestión de los negocios en justa proporción de su complicación y gravedad exige.» (PEc: §79).

Para sortear esta dificultad, propone que sean los particulares quienes asuman la realización de la obra, en virtud de adjudicación por subasta, tal como ocurre en la legislación del ferrocarril (esta fórmula, ese mismo año, la ampliará y perfeccionará con relación a la Reforma Interior de Madrid, sobre la base de configurar una auténtica concesión administrativa de urbanización).

La fórmula para enjugar el déficit de la operación que puede generar la expropiación de doble zona, especialmente cuando la ejecuten empresas privadas (Cerdá se muestra partidario siempre de conciliar el interés público con los intereses privados), lo encuentra empleando también la vía de la analogía en el Real Decreto de 15 de junio de 1845, norma de desarrollo de la reforma tributaria de 1845, que establecía una exención temporal de la contribución rústica por desecación de lagunas, plantaciones de olivos, viñas y árboles (34). De esta forma sitúa en el incremento de la riqueza pública y de la recaudación por contribución urbana que provocará el Ensanche la fuente para compensar a la empresa que asuma su construcción, a modo de una subvención que verse sobre la diferencia entre la contribución antes y después de la realización del Ensanche y las edificaciones:

(33) Véanse las reservas de Cerdá sobre la forma en que se llevó a cabo la reforma de París, atendiendo exclusivamente a las demoliciones sin atender al realojo de los residentes: «Por eso hemos dicho y repetimos que renunciaríamos a toda idea de reforma urbana si tuviéramos que aconsejar a la Administración

española un procedimiento semejante al que ha observado la francesa» (TVU: 198, §1.182; y en PEc: §§55-56).

(34) Sobre las características y principios de la reforma, cfr.: ESTAPE (1971b).

«... y sólo reserva á la empresa constructora la percepción del aumento de contribución territorial producido por el desarrollo de la riqueza urbana en el círculo que abraza el ensanche y la reforma; percepción, que no pudiendo pertenecer á la administración puesto que el aumento no procede de una causa natural y espontánea, ni de anticipos y sacrificios que la misma administración haya hecho, es justo que se deje á la empresa que con la exposición de sus capitales lo ha producido.» (PEc: 470, §97).

3.3. Técnicas de gestión urbanística para superar el individualismo y la división de la propiedad: anticipación de los perfiles de la compensación y reparcelación

Con el R.D. de 31 de mayo de 1860 se concluía el proceso administrativo del Ensanche de Barcelona, con la correspondiente autorización para la iniciación de conformidad con el Plano formado por Cerdá y las correspondientes Ordenanzas de la Construcción. Con ello se abría la posibilidad de la edificación, máxime cuando el propio Cerdá había ya realizado en julio del mismo año el replanteo de las calles y avenidas, determinando la posición topográfica de los cruceros de las calles a fin de determinar las alineaciones de todas las calles. Finalmente, la Reina Isabel II el día 14 de septiembre de 1860 colocaba solemnemente la primera piedra de la nueva construcción del Ensanche (cfr. PERMANYER, 1990: 95). Las expectativas y avidez de los propietarios con vistas a la edificación del Ensanche se desvanecieron al conocerse el contenido del Pensamiento Económico del

Ensanche de Cerdá que acabamos de glosar, concitando una dura oposición tanto de los propietarios del interior como los del propio Ensanche, formulándose acusaciones mutuas sobre la necesidad o no de incluir los temas de la reforma interior. El Ayuntamiento, por su parte, mantenía una oposición al Pensamiento económico y una situación de indiferencia sobre la ejecución del propio plan.

Pese a esta incertidumbre, la iniciativa privada en el período 1860-1866 se lanzó a constituir Sociedades mercantiles para la urbanización (compra de terrenos) y, en su caso, edificación con importantes desembolsos y con capital nacional exclusivamente, como ha estudiado COROMINAS AYALA (1990) (35). El propio Cerdá participaría activamente en esta fase de realización, bien formando parte como asesor en una de las Sociedades constituidas para la urbanización del Ensanche (36), bien como responsable de las alineaciones e incluso más tarde como concejal del Ayuntamiento de Barcelona. Sin embargo la crítica de los propietarios, no sólo ya al sistema económico, sino también a las exigencias de las Ordenanzas para la edificación que no se correspondían a la configuración natural y superficial de la propiedad, eran clamorosas. El propio Cerdá describía la situación en estos términos:

«... no se edifica porque no puede decirse que haya un sólo metro libre y expedito para la edificación, no se venden, no se compran terrenos porque el que vende y el que compra quieren saber cómo han de quedar para el objeto de las construcciones de los terrenos de que se trate» (ESTAPÉ, 1968-71: 583).

Esta serie de críticas sobre la paralización del Ensanche debieron hacer mella en Cerdá quien en 1861 publica un folleto titulado

(35) COROMINAS AYALA (1990: 403-537) dedica el capítulo II a «Las sociedades del Ensanche y otros agentes» que se constituyeron entre 1860 y 1866, fecha ésta última de la crisis económica y financiera que determina la quiebra de la mayoría de ellas.

(36) Cerdá participaría como socio y asesor técnico de la Sociedad *Fomento del Ensanche de Barcelona*, constituida en 1863. Según M. RIU (1962: 162): «esta sociedad y, tras ella I. Cerdá, tenía dos ideas que después han dado bastante dinero a algunos barceloneses; vale la pena que nos detengamos en ellas. La primera era la venta de edificios a plazos... Pero todavía iba más lejos la idea de Cerdá, pues pensando que pronto terminaría la gente que quisiera comprar las casas enteras a plazos, planeó

la venta de pisos a plazos... Y terminaba Cerdá con el espíritu profético: inaugura la sociedad una idea que sin duda ha de producir magníficos resultados». Hay que tener en cuenta que Cerdá rechazaba, tanto los barrios obreros como «el sistema de *Cités* obreras en forma de conventos ó de casernas, que tanto ruido han metido en el extranjero, es otra disposición rechazada por los gobiernos y por los obreros mismos» (...). La solución preconizada era: «¿Y cómo obtener entonces que los alquileres para la clase pobre tengan la baratura conveniente? La contestación es muy obvia: haciendo que las casas á ello destinadas sean bastantes en número para que estén siempre equilibrados la oferta y la demanda.» (TCC: 358-9, §§1.066 y 1.068).

«Cuatro palabras sobre el ensanche al público de Barcelona» (cfr. CERDÁ, 1861b, CPE), destinado a disipar las críticas que podían imputarse a las instancias oficiales y a su misma persona en torno a la paralización del Ensanche:

«Por lo que á mí toca creo no debo justificarme á los ojos de ninguna persona sensata, porque comprenderá cualquiera que siendo yo el autor del proyecto, toda mi gloria, todo mi afán se reduce á que se levanten lo mas antes posible en las afueras de esta capital populosa, muchos edificios destinados a satisfacer las exigencias cada día más crecientes de la población. Luego no cabe soñar siquiera que de mí parta el menor obstáculo para la realización del ensanche.» (CPE: 581, §9).

A su juicio las dificultades que presentaba la ejecución por los propietarios de la urbanización y edificación radicaba en la excesiva subdivisión y atomización de la propiedad para afrontar las nuevas exigencias de la planificación. Convencido de la posibilidad de sortear estos inconvenientes —«Si no hubiese tenido la convicción íntima, digo mal, la seguridad mas completa de la existencia de medios adecuados para obviar estos inconvenientes, hubiera tirado el lápiz antes de dejarlo correr sobre el plano de los alrededores de Barcelona para grafiar mi proyecto de ensanche» (CPE: §28)— nos aparecerá una nueva faceta de la personalidad de Cerdá, la de suministrar propuestas técnico-operativas para la gestión urbanística, al margen de toda especulación idealista o filosófica, aunque, en todo caso, inspiradas siempre en las ideas del reparto equitativo y de la conciliación entre el interés público y el privado.

Para disipar las incertidumbres que genera el trazado del plan de ensanche en relación con la división física y preexistencia de los terrenos, el planificador debe prescindir por completo de las ridículas exigencias impuestas por la forma caprichosa y extensión de la infinitud de propiedades sobre las cuales debe desarrollarse el proyecto:

«el lápiz del facultativo, no debe, no puede por ningún concepto detenerse ante consideraciones de interés particular y aislado y ¡ay del que para mejorar la propiedad de uno osase sacrificar el inte-

rés y las necesidades generales, pues su obra y hasta su memoria serían execradas!» (*ibidem*: §15).

A tal efecto propone un sistema equitativo de reparto entre los propietarios de los beneficios y perjuicios.

«En el necesario supuesto —proclama— de que los beneficios del ensanche no deben repartirse entre los propietarios por el mero capricho del acaso ó de la suerte, como los premios de la lotería, se hace preciso que los propietarios mismos se apresuren, cada uno por su parte, á hacer que esta distribución sea igual, y equitativa. Es decir, que aquellos que por casualidad se encuentren más favorecidos han de ser los primeros en ceder una parte de sus mayores ventajas, inmerecidas é injustas, á los que por esa misma casualidad se vieran menos beneficiados» (*ibidem*: §39).

Vemos en estas palabras la percepción y formulación de dos principios que informan el urbanismo moderno y que han sido recogidos en la legislación urbanística española contemporánea: la interdicción de la lotería del planeamiento urbanístico y el reparto entre los afectados de los beneficios y cargas derivados del planeamiento (sobre la modernidad de esta propuesta, cfr. BASSOLS, 1992; GARCIA-BELLIDO, 1995: 171-86).

Los perfiles de la fórmula que ofrece se articulan en torno a la idea de construir una «mancomunidad de reparto» o comunidad transitoria entre todos los propietarios de porciones de terreno comprendidos en una manzana, la cual se integra por la superficie bruta total (limitada por los ejes de las calles que la circundan) y la superficie neta (el perímetro de las líneas de fachada de los edificios utilizable para la edificación). En el seno de esta superficie bruta,

«... cualquiera que sea el número de propietarios partícipes (...) no forman más que una sola entidad á la cual tienen derechos iguales y confundidos (pro indiviso) ... sin otra diferencia que la mayor ó menor cantidad de dichos terrenos que cada uno de ellos haya aportado, si así cabe decirlo, á este fondo común, cantidad que debe tenerse muy en cuenta para que proporcionalmente á ella pierda cada uno

para calle ni mas ni menos que la parte que le corresponda. Despues de esto la superficie edificable se dividirá en tantos solares de figura regular cuantos sean los propietarios co-participes ó comuneros también en justa proporción á la cantidad de terreno por cada uno de ellos representado» (*ibidem*: 43).

Para disolver esta comunidad se procederá previamente a una rectificación de límites y si a raíz de la adjudicación algún propietario obtuviere una superficie inaprovechable para ser edificada, se subastará entre los propietarios sobre el tanto de valor por unidad superficial en relación a la totalidad de la manzana (cfr. *ibidem* §§45-7).

Estas distintas situaciones, cuyas variantes el autor ilustra en una serie de casos gráficos, permiten que

«De esta manera cada propietario vuelve á tener á consecuencia de esta division el mismo terrenos edificables que antes le correspondiera sin otra diferencia que tenerlo regularizado y dispuesto y corriente para la edificación ó venta expedita y desembarazada, si es que así lo crea preferible su dueño. Es decir que ninguno pierde y todos ganan, con lo cual dejamos demostrado que el problema propuesto queda resuelto a satisfacción de todos y con común ventaja» (*ibidem*: §44).

Como puede observarse con estas referencias, I. Cerdá llegó a la fórmula de la reparcelación, a través del estudio de la legislación comparada y empleando su método de análisis preferido, la analogía, completado por su desbordante imaginación (cfr. BASSOLS, 1992; GARCIA-BELLIDO, 1995).

En efecto, después de señalar las variantes de sus soluciones nos ofrece la siguiente pista: si algún propietario, después de la regularización de sus fincas quisiera mantener el aprovechamiento agrícola de sus terrenos —aunque presume que serán pocos por ser más lucrativo la edificación urbana— nadie será capaz de negar que «la regularización de los límites de una finca no

sea aún más ventajosa para los terrenos destinados á la agricultura». Y para ello apela a la conciencia de los propietarios con el siguiente argumento:

«... que digan franca y lealmente si las interrupciones que sufre una propiedad en su extension superficial por ingerirse dentro de ella otra ú otras, no les acarrea todos los días perjuicios de alguna monta que naturalmente desearían evitar. Y en tanta manera es esto así, como que en los países más adelantados en verdadera civilizacion, como en la pensadora Alemania, sus gobiernos previsores han ofrecido y están dando premios á los propietarios rurales que por compra ó ventas, permutas ó compensaciones ó por cualquier otro medio legitimo consigan concentrar en un sólo *coto redondo* con límites regulares las fincas de su propiedad que antes tenían desparramadas é ingeridas en otras con formas irregulares. ¡Tanta es la importancia que allí donde el pensamiento filosófico precede siempre á las grandes mejoras, se dá á la regularización de los límites y á la concentracion y unificacion de la propiedad! ¿Por qué, pues, no hemos de dársela nosotros? ¿por qué nuestros propietarios no han de apetecerla y procurarla, cuando no precisamente sin perjuicios, sino con ventajas notorias, pueden conseguirlo?» (*ibidem*: §49).

Como puede verificarse, en esta reflexión está implícita la cuestión de lo que modernamente llamamos la concentración parcelaria de larga tradición en Alemania. Sin embargo, lo significativo en I. Cerdá radica en su genial prospectiva de extenderla al mundo de la reparcelación urbanística, anticipándose en más de cuarenta años a la propia realidad alemana; pues, como es sabido, la primera formulación de este género tuvo lugar en aquel país con la aprobación en 1902 de la Ley que se conoce en el derecho urbanístico comparado como la «Ley Adickes» de 1893, en honor a su promotor, el famoso Alcalde de Frankfurt (37).

(37) La tradición alemana sobre la *Umlegungsgesetz*, lo que hoy denominamos en nuestro país «concentración parcelaria», se remonta al siglo XVIII, en concreto al testamento político de Federico el Grande (1768). Su extensión al campo del urbanismo fue formulada, por primera vez en Alemania, por Adickes, en

una proposición de Ley (*Baulandumlegungsgesetz*, 1893) que no pudo ver aprobada, tras múltiples modificaciones, hasta 1902. Vide sobre estos extremos BONCZER (1964: 134 ss). Para una valoración sobre las aportaciones urbanísticas de Adickes, ver *passim* MANCUSO (1978).

3.4. Recepción inicial de las aportaciones de Cerdá y su posterior frustración: el proyecto de Ley de Posada Herrera de 1861

Cerdá venía calificando de clamoroso silencio el del Gobierno por no regular lo que constituía la base legal del Ensanche —«fijar los derechos y los deberes de la Administración para con los propietarios, de los propietarios para con la Administración y de los propietarios entre sí en sus mutuas y complicadísimas relaciones» (BASSOLS, 1973: 184)— cuya ausencia consideraba como la causa principal de la paralización de los Ensanches. Este silencio, por fin se rompió al remitir el 19 de diciembre de 1861, el Ministro de la Gobernación, José Posada Herrera (14-V-1858 / 16-I-1863), un Proyecto de Ley, bajo la rúbrica de *sobre Reforma, Saneamiento, Ensanche y otras Mejoras de las Poblaciones* (38).

A lo largo de cuarenta artículos se contiene una exhaustiva regulación de todas las operaciones que se relatan en la propia rúbrica en un marco sistemático y con unidad de criterio. De haber prosperado, seguramente hubiese sido el texto más completo y sistemático y avanzado de su época —incluso en el marco comparado europeo— y para nuestro ordenamiento jurídico el primer texto que contemplaba simultáneamente las cuestiones relacionadas con el Ensanche y la Reforma Interior de las ciudades.

Aún cuando el Proyecto de Ley, procedía del Ministerio de la Gobernación y no del de Fomento, como en un principio podía presumirse a la vista de las disposiciones reguladoras de los Ensanches de Madrid y Barcelona (en aquel mes de diciembre de 1861, precisamente ambas carteras estaban en manos de Posada Herrera: véase *ut supra* nota 22), la influencia de las ideas y propuestas de Cerdá son manifiestas en amplios aspectos. No supone una aceptación integral de su filosofía del Plan o Pensamiento Económicos, pero un párrafo tan significativo de su Exposición de Motivos, revela, sin duda, que algunas de sus propuestas fueron plenamente asumidas:

«... y por lo mismo las Cortes verán aplicadas en él al propósito de ensanche de las poblaciones, los estímulos y ventajas que ya concedía nuestro sistema tributario a las mejoras importantes que recibe la propiedad rústica».

Esta referencia, más la alusión en la misma Exposición a la labor de los ingenieros en la confección de los Proyectos de Madrid y Barcelona avalan la influencia de la obra de Cerdá. Algún experto jurista supo traducir en preceptos normativos muchas de sus propuestas: cesión obligatoria y gratuita de viales, determinación de la anchura de las calles en relación con la altura de edificios, determinación de la parcela mínima edificable, reparcelación en especie para distribuir con equidad las cargas y beneficios derivados de las nuevas calles expropiación por zonas laterales y eliminación de los incrementos de valor en el justiprecio por expropiación, afectación de los incrementos de riqueza imponible durante veinte años para la financiación de las obras de reforma interior, etc. El Proyecto de Ley se completaba con otras medidas en las que la influencia de Cerdá podía ser más débil (declaración de la edificación forzosa de los solares, recuperando el precedente de la Novísima Recopilación), bajo amenaza de expropiación, previsión en las Ordenanzas Municipales de una zona para industrias insalubres y molestas y finalmente la constitución de las Comisiones de Ensanche y Reforma, a nivel de cada Municipio, con representación mixta de propietarios y concejales. Como puede observarse de esta apretada síntesis el Proyecto de Ley era riguroso, innovador y avanzado desde el punto de vista de la ordenación del derecho de la propiedad.

En la prensa de la época (*La Correspondencia*, *El Diario Español*, etc.) levantó gran expectación. Por su parte la *Revista de Obras Públicas* (1862, vol X: 72-5) publicaba un elogioso artículo firmado por «M» (probablemente de Monterde, director por entonces de la misma) que revelaba el apoyo del Cuerpo de Ingenieros a la filosofía de dicho texto. Sin embargo, las protestas de los propietarios, especialmente los de Barcelona, fueron unánimes, contundentes y radicales (Comisión Permanente de Propietarios del Ensanche e Instituto Agrícola Catalán de San Isidro), elevando sus quejas al Senado, y al Gobierno, considerándolo «profundamente

(38) El texto del Proyecto y su estudio general puede consultarse en BASSOLS (1973: 186-229 y 881-4) [cfr. texto en la sección «Memoria Histórica» §3, en este mismo número de CyTET].

perturbador, que ataca a la propiedad, la industria y todos los intereses generales» (cfr. ESTAPE, 1971, vol III; y *ut supra* nota 31). Pese a que en la Cámara Alta se formularon dos interpelaciones para que se debatiera el Proyecto, el Ministro se negó a defenderlo y finalmente en el Diario de Sesiones del Senado del día 1 de junio de 1862 se publicaba el R.D. que autorizaba la retirada del Proyecto de Ley. De esta forma, sin discusión parlamentaria, terminaba la primera iniciativa legislativa moderna en materia de urbanismo.

4. CAMBIO DE POLÍTICA LEGISLATIVA Y OPCIÓN POR TÉCNICAS JURÍDICAS Y FINANCIERAS CONSERVADORAS: LA PRIMERA LEY DE ENSANCHE DE 1864

A la incertidumbre –desde la retirada del Proyecto de Ley de 1861– sobre la regulación del régimen jurídico de la Reforma interior y de los Ensanches se unía la inquietud sobre la llamada cuestión de inquilinatos por la escasez y deficiencia de las viviendas en alquiler. El Gobierno consultaría a la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas y a la Sociedad Económica Matritense sobre la base de un cuestionario en torno a la cuestión de los inquilinatos. Ambas instituciones se pronuncian en 1863 en términos análogos, cifrando las causas del problema fundamentalmente en la carestía de los escasos solares existentes y en especial la carestía de los materiales de la construcción recomendado como soluciones sobre la base de no reintroducir la tasa de alquileres, rebajas fiscales en los materiales de edificación y en la construcción de nuevas edificaciones, cesión de terrenos bajo canon módico para edificar casa cómodas y sanas, y fundamentalmente: «otorgar a los propietarios la libertad de construir como tengan por conveniente, con tal que en el interior guarden la alineación establecida (39).

En este marco de estas preocupaciones se presentó en el Congreso de los Diputados del día 29 de enero de 1864 una Proposición de Ley, encabezada por el Diputado J. L.

Retortillo (Ministro de la Gobernación, D. Antonio Benavides: 17-I / 1-III-1864), por el que se declaraban ciertos beneficios a los terrenos concedidos en la zona de Ensanche. Dado que entre los beneficios propuestos se contemplaba la reducción de aranceles para los materiales de construcción, el debate sobre esta iniciativa desembocó en una dura polémica entre librecambistas y proteccionistas, polémica propia de aquella etapa histórica, pero que desvió la atención sobre los problemas urbanísticos de fondo. Finalmente la iniciativa se transformaría en la Ley 29 de junio de 1864 (siendo ya Ministro de la Gobernación, D. Antonio Cánovas del Castillo: 1-III / 15-IX-1864), bajo una inexpresiva rúbrica –el título exacto de la Ley osciló a lo largo del debate no llegando a determinarse en sede parlamentaria– del siguiente tenor « *fijando reglas que han de observarse en las Obras para el Ensanche de las Poblaciones*» [cfr. texto íntegro en este mismo número, «Memoria Histórica» §4]. Con su aprobación, se producía una ruptura de la línea hasta el momento seguida, abandonando toda consideración sobre los temas de la Reforma Interior que el legislador no volverá a recuperar hasta 1879, con la Ley de Expropiación de la Restauración.

Los principios informadores de la primera Ley de Ensanche, que sólo consta de 18 artículos, puede sintetizarse de la siguiente forma:

a) El Ensanche se contemplaba fundamentalmente desde la óptica de la creación del suelo público o, más propiamente, del que ha de convertirse en dominio público. Para esta transformación del suelo privado en público se apela al concepto de Obra de utilidad pública, a efectos de legitimar la expropiación forzosa de dichos terrenos, conforme a la Ley de 17 de julio de 1836 [cfr. texto íntegro en este mismo núm. de CyTET, «Memoria Histórica» §1]. Estas obras de utilidad pública eran, según el art. 1 de las que se refieren «a calles, plazas, mercados y paseos». El art. 1 del Reglamento de 25 de abril de 1867 ofrecería una descripción más ajustada de la operación de Ensanche de una población «la incorporación a la misma de los terrenos que constituyan sus afueras, en una extensión proporcionada al aumento probable de población, a juicio del Gobierno, siempre que aquellos terrenos hayan de convertirse en calles, plazas, mercados, paseos, jardines y edificios urbanos». El precepto reglamentario,

(39) Los antecedentes y tramitación parlamentaria pueden consultarse en BASSOLS (1973: 229-92).

por lo tanto, atiende a la transformación del suelo, más que a la titularidad del suelo, público o privado. Sin embargo, el contenido básico de la Ley se referirá a las operaciones de transformación en suelo público o dominio público, bien por vía de expropiación forzosa, bien por vía de cesión voluntaria.

La construcción y financiación de los servicios urbanísticos (alcantarillas, aceras, empedrado y alumbrado) corresponderían análogamente al Ayuntamiento, si bien con cargo al presupuesto del Ensanche. Por el contrario, su conservación, se imputaba al presupuesto ordinario.

b) Para la financiación municipal del suelo público y de sus servicios urbanísticos, se dotaba al presupuesto municipal de unos recursos específicos (que se administrarían junto con los gastos, en cuentas separadas y el Reglamento permitiría además presupuestos separados). Dichos recursos, además del gasto que voluntariamente el Ayuntamiento anualmente pudiera destinar eran:

1) Importe de la contribución territorial y recargos municipales ordinarios por un plazo de veinticinco años que satisfaga la propiedad comprendida en el ensanche, deducida la suma que por aquel concepto haya ingresado en el Tesoro en el año económico anterior;

2) Un recargo extraordinario sobre el cupo de la Contribución territorial que satisfagan las mismas propiedades comprendidas en el Ensanche, el cual podrá ascender al 60% del ordinario; dicho recargo durará hasta que estén cubiertas todas las obligaciones a que hay dado lugar el establecimiento de los servicios públicos en las zonas de ensanche.

En este punto, aparentemente, se siguen las ideas de Cerdá en orden a que los gastos deben extraerse de los beneficios que a la riqueza pública va a producir el propio Ensanche, aún cuando la Ley no exigía cesiones gratuitas de los propietarios, sino que les indemnizaba por la pérdida de los terrenos que iban a ser suelo público y el Ayuntamiento sufragaba los servicios públicos. Paralelamente admite, que los propietarios o empresas (este último concepto no se concretaba, ni en la Ley ni en el Reglamento, por lo que podría pensarse que al referirse a las mismas comprendiera también a los concesionarios) que voluntariamente en una zona o parte de ella cedan los terrenos para el suelo público y costeen las obras de los servicios urbanísticos se les entregará o condonará, en su caso, el importe de la contribución territorial y recargos municipales,

ordinarios y extraordinarios. Si dichos agentes sólo ceden los terrenos sin costear las obras se les condonará el recargo extraordinario.

El Ensanche general podría dividirse en dos o más zonas parciales, facilitándose al Ayuntamiento para contratar un empréstito con la posibilidad de emitir obligaciones por tantas serie como zonas existentes, debiéndose aplicar su producto a cada zona respectiva.

c) Para la administración del Ensanche se constituiría un Junta, integrada por el Alcalde, dos concejales, un abogado, un médico y un arquitecto y tres propietarios, cuyas misiones fundamentales serían:

1) Valorar los terrenos objeto de expropiación cuando no existiera conformidad entre el propietario y el Ayuntamiento, debiendo ser ratificada dicha valoración por el Gobernador Civil. Los elementos para la valoración atendían fundamentalmente a los de mercado: informe técnico, contribución urbana (edificios), última escritura del solar y en especial los que se refieran al valor de la propiedad en la zona que esté enclavada y en las colindantes;

2) Inspeccionar la inversión de los fondos destinados al Ensanche «para que no se distraigan a ningún otro objeto»; y

3) Desempeñar las comisiones que les confiera el Alcalde en la zona del ensanche con relación a las obras y policía.

d) Desde el punto de vista de la planificación del Ensanche, la Ley se limitaba a señalar que correspondía al Gobierno la aprobación del Plano general, sin que pudiera ser modificado, sin previa audiencia del Ayuntamiento, Junta de Ensanche ni propietarios interesados. El Reglamento desarrolló de forma completa la tramitación y el contenido de los Planes, asumiendo gran parte de los conceptos y elementos propuestos ya tratados en la obra de Cerdá.

e) Respecto a las obligaciones y limitaciones para el suelo privado, la Ley se remitía íntegramente a las Ordenanzas municipales y de Construcción que rigen en el interior, pudiendo ser modificadas por el Gobierno «conciliando los intereses del común con el derecho de propiedad y oyendo al Ayuntamiento y a la Junta de Ensanche». Las cuestiones sobre regularización de fincas y formación de manzanas no eran objeto de tratamiento, ni tampoco fueron contempladas en el Reglamento. La forma y el procedimiento para que los particulares o empresas asumieran el compromiso para urbanizar a su

costa una zona de Ensanche análogamente se excluía de la regulación legal y reglamentaria, posiblemente por considerar que eran materias propias de las Ordenanzas municipales.

Finalmente, en armonía con el objetivo básico de la Ley —coadyuvar a evitar la escasez y carestía de los inquilinatos— se concedía una exención del 50% de los impuestos de transmisión de la propiedad de los edificios, durante los primeros 6 años de su construcción. Aparecía, de esta suerte, un precedente del apoyo fiscal a la construcción de viviendas que en los primeros años del siglo XX sería objeto del desarrollo legislativo de «casas baratas».

Como puede observarse de esta apretada síntesis de la Ley, más que una norma substantiva urbanística, se trataba de una Ley de fomento de los Ensanches y de las edificaciones a fin de paliar la carestía de las viviendas y de los arrendamientos urbanos, según puede leerse en los debates parlamentarios:

«... abaratar pues el de las fincas destinadas a viviendas fue el objeto de la proposición y para conseguirlo sus autores encontraron dos medios: uno, procurar la disminución del precio de los objetos que entran en su construcción; otro, aumentar el número de solares edificables, allí donde el terreno adquirido es de elevados precios a causa de los reducidos del perímetro destinado a la construcción urbana» (BASSOLS, 1973: 248).

Esta directriz comportaba que la Ley se desinteresaba de los problemas de la ordenación (higiene, salubridad, planificación y Ordenanzas) y de articular cualquier técnica de gestión urbanística para facilitar la urbanización (regularización de los terrenos, asociación de interesados, declaración de

obligatoriedad de la edificación, etc.). La creación de la infraestructura de los servicios necesarios para la edificación (calles, plazas, mercados, paseos y obras de urbanización) se imputaban como una responsabilidad de los Municipios, a través de la expropiación forzosa, indemnizándose a los propietarios, pudiendo, además, beneficiarse de la plusvalía alumbrada a través de la tributación, cuando asumieran voluntariamente las cesiones y los pagos de la urbanización de las calles. La liberalización de la expansión urbana era prácticamente absoluta, asumiendo todo el coste de la urbanización la gestión pública. El espíritu de la Ley se reflejaba en estas palabras pronunciadas en el curso del debate parlamentario:

«... a la Comisión le basta dejar a los propietarios frente a frente a sus intereses particulares. Edificarán: ¿Y cuándo?. Cuando lo crean útil ¿Y en qué zona construirán? En la que juzguen que han de tener inquilinos y no edificarán en donde teman que no es operación ventajosa el construir» (cit. en BASSOLS, 1973: 256).

Esta liberación de la propiedad urbana de todo vínculo o deber urbanístico de colaboración con los intereses públicos urbanísticos —salvo los libremente asumidos con la correspondiente compensación tributaria— significaba el triunfo definitivo de la concepción liberal de la propiedad urbana, en paralelo con las concepciones dominantes en los demás países europeos en el siglo XIX. Mientras en Francia la liberación de la propiedad de las ataduras del Antiguo Régimen se alcanzó de un sólo golpe con la Codificación Civil (1804), en nuestro país (40) al retrasarse la Codificación hasta finales del siglo XIX, aquel proceso tuvo que alcanzarse progresivamente y por sectores (41):

(40) Para una visión general de las transformaciones jurídicas de la propiedad, *vide* TOMÁS Y VALIENTE (1981). Según el autor citado, «ningún texto jurídico español de la época —en contraste con el Código Civil francés— decía en qué consistía la propiedad: en España el único y todavía vigente Código es de 1889. En él desemboca tardíamente nuestra "paz burguesa", el nuevo orden trabajosamente construido por la burguesía revolucionaria (...) Nuestro Código Civil no fue instrumento agente del cambio, sino receptor y tardío consolidador de éste» (*ibidem*: 140).

(41) En este proceso por etapas, destacó especialmente la Ley Hipotecaria de 1861, por cuanto, como destacó un autor clásico, E. Pérez Pujol, en el Prólogo a la obra de M. DANVILA (1872: x): «La ley de hipotecas no es lo que modestamente dice su nombre, es un cambio fundamental en la propiedad del territorio, es la

última palabra que proclama su emancipación». Es particularmente interesante la visión que aporta ÁLVAREZ CAPEROCHIPI (1983: 76-8) en la medida en que nuestro proceso histórico se disocian los aspectos civiles de la propiedad en relación a los hipotecarios y tributarios: «el sistema civil de la propiedad se independiza del derecho fiscal e hipotecario. La propiedad se transmite con el mero consentimiento sin formalidades registrales o previos pagos tributarios. Existe un propiedad civil (material), hipotecaria (formal) y administrativa (de ejecución fiscal). Existe, además, la publicidad posesoria. Por eso, tanto el Registro como el Catastro están montados en el aire. En particular, el Registro de la propiedad ni tiene relación con el propietario real (que lo es extrarregistralmente), ni con la finca objeto de propiedad, ni con el sistema tributario de la propiedad».

desamortización (especialmente la de 1855), libertad de contratación y desahucio de la propiedad urbana de 1842, la Ley Hipotecaria de 1861 y finalmente la propiedad urbanística con la Ley de Ensanche de 1864.

Esta liberación o liberalización se alcanzaba en contraste y con la total inversión de las técnicas y propuestas de I. Cerdá, el personaje que con mayor claridad había percibido el futuro de la urbanización, tanto desde el punto de vista técnico-urbanístico como en el socioeconómico. La búsqueda de un equilibrio entre los intereses públicos y privados –equilibrio que nada tenía que ver con el Antiguo Régimen– le lleva a idear una fórmula económica de financiación de las obras y afectación de las plusvalías que son absolutamente cambiadas de signo: expropiación-indemnización de los terrenos para calles (con el consiguiente reconocimiento de la plusvalía de la conversión del terreno rústico en urbano); financiación pública de las obras de urbanización, si bien con los productos de la tributación que se manifiesta con la edificación (lo cual siempre, por el lapso temporal exigirá un empréstito que repercutirá sobre toda la población); y, eventualmente, asunción de las cargas urbanísticas voluntariamente por los propietarios, sobre las bases de la devolución del incremento de los impuestos recaudados.

El propio Cerdá reconocería, cerca del final de su vida (1872) en un patético documento titulado «Reclamación contra el despojo que por la ley de Ensanches se ha hecho de mi plan económico» (cfr.: CERDÁ, 1865-75?, **Des**) (42), que:

«La Ley de ensanches se plagió, pero mal de mis informes y de mi plan económico, sobre el cual ninguna reclamación ha recaído todavía». Para demostrar esta desvirtuación señalaba: «Yo, según el sistema establecido en mi plan económico y en la teoría de las regularización y compensaciones, hago que la calle sea costeadada por el propietario del suelo, como es justo, ya que le sirve de instrumento para aumentar el sextuplo de su valor. La Ley faltando a este principio de buen sentido, de

equidad y de justicia, hace que la calle sea pagada a costa de la construcción, ya que se indemniza al propietario con el producto del exceso de contribución que sólo a la construcción es debido. Supuesto que al fin y a la postre todos los gastos que se hagan en el ensanche han de ser costeados por el ensanche ¿A qué cobrar primero, para indemnizar luego. Es que se cobra inicualemente del capital construcción para regalar indebidamente al capital terreno que no pone nada en el asunto y que, no obstante, sextuplica su valor? (...) Ninguna analogía hay entre la indemnización de las carreteras y la de las calles. Las primeras sirven principalmente al público, las segundas principalmente a los terrenos colindantes» (**Des**: 313, §26).

La desvirtuación de las ideas substantivas y económicas de Cerdá, al menos, se vio parcialmente compensada con la publicación del Reglamento de la Ley por R.D. de 29 de abril de 1867, texto que, sin afrontar ninguna materia substantiva, sí articula un régimen procedimental de la tramitación y del contenido de los Planes de Ensanche (elementos estadísticos, estudio, memoria, vías urbanas y sus clases, etc.) que reflejan todo el contenido de su obra y que, sin duda, sin sus aportaciones hubiese sido imposible instrumentar.

5. EL FRACASO URBANÍSTICO Y ECONÓMICO FINANCIERO DE LOS ENSANCHES: LA REVISIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE ENSANCHE EN 1876 Y 1892

La Ley de Ensanche de 1864 no se refería propiamente a los Proyectos de Ensanche de Madrid y Barcelona, prejuzgando su vigencia conforme a la normativa que determinó su aprobación inicial. Ahora bien, el nuevo texto con su aparato institucional (las Juntas de Ensanche) y económico-financiero permitía a la iniciativa privada –libre de deberes públicos urbanísticos– ejercer una influencia determinante en la dirección del proceso

(42) En este texto de notas sueltas entre 1865 y 1875? (**Des**) Cerdá pasa revista a la serie de trabajos que por su cuenta ha llevado a cabo a lo largo de la vida sin haber recibido compensación económica alguna ni reconocimiento oficial. Es de interés también consultar los informes (Junta Consultiva de

Policía Urbana, Consejo de Estado, etc.) sobre desestimación de la aprobación del Plan de Reforma Interior de Madrid y del abono, en consecuencia, de la indemnización por sus trabajos facultativos (cfr. el **Exp.TVU** en MUÑOZ & RIVAS (1991b), en **TVU.C&M**: 329-338; cfr. *ut supra* lo dicho a este respecto en la nota 29).

urbanístico. A los dos años de promulgada la Ley de Ensanches adviene, especialmente en Barcelona, una crisis económica que golpea duramente las inversiones y provoca la quiebra de la mayoría de las Sociedades constituidas para la realización del Ensanche y de forma análoga en Madrid. Por lo tanto, la euforia de los Ensanches se paraliza en seco. Posteriormente, el proceso Revolucionario de 1868 –si bien, tanto en la capital como en Barcelona se conciben nuevas reformas urbanas– no logra reanimar el mercado inmobiliario. Será necesario esperar a la década de los años ochenta, en plena Restauración, para asistir a una reanudación de la actividad inmobiliaria y a la progresiva realización de los Ensanches.

Con independencia de los avatares de la coyuntura económica, lo cierto es que el sistema diseñado por la Ley de 1864 pronto empezó a evidenciar profundas grietas e insuficiencias. Se dio paso a una «práctica urbanística» deforme que generó hábitos especulativos y disfunciones que se extendieron a lo largo de muchos años y que marcaron muy negativamente el desarrollo de nuestras ciudades. Por lo pronto, el rechazo por la Ley de 1864 para institucionalizar cualquier tipo de asociación, consorcio o comunidad entre los propietarios para la regularización de sus operaciones –el propio Cerdá, resignado en 1872 exhortaba: «En hora buena que se haga la absurdidad de indemnizar el terreno de la calle, pero que no por eso se deje de hacer la regularización y compensación de las parcelas» (Des: 313, §26)– dio pie a un individualismo en las iniciativas edificatorias que no contaban con el respaldo de una previa actuación municipal de expropiación de las calles y realización de las obras de urbanización, cuya responsabilidad ahora se imputaba a los Ayuntamientos, bajo el control de las Juntas de Ensanche.

De esta suerte se generaron una serie de prácticas que deterioraron los Ensanches y

vulneraron su normativa: edificación dispersa, modificación de las Ordenanzas, cambios en los volúmenes y alturas, autorización de edificaciones sin saneamientos, etc. A este respecto resultaba elocuente que el Ensanche de Barcelona, que se había planificado desde un punto de vista higiénico, carecía de saneamiento suficiente, dándose la paradoja que presentaba, en 1888, serios problemas de salubridad pese a haber conocido un crecimiento espectacular en el período 1871-75 (etapa de la «fiebre del Oro») y contar con edificios de gran calidad arquitectónica. Precisamente, por haber olvidado las prescripciones de Cerdá en 1888, otro ingeniero García Faria (cfr. TARRAGÓ, 1974) tuvo que redefinir el plan de saneamiento de la ciudad, inaugurando una nueva etapa del urbanismo sanitario.

El sistema financiero del Ensanche previsto por la Ley (formación de un Presupuesto especial del Ensanche, integrado por el importe de la Contribución territorial y recargos municipales que durante veinticinco años satisfaga la propiedad comprendida en la zona de ensanche, deducida la suma que por aquel concepto haya ingresado en el Tesoro en el año anterior al que empiece a computar el plazo, más otro recargo extraordinario, hasta del 60%, sobre el cupo de la contribución territorial que satisfagan las mismas propiedades) presentaba en teoría un refuerzo importante para las Haciendas locales (43), al permitirles afectar parte de los ingresos estatales, para atender a la realización de las expropiaciones y las obras.

Sin embargo, la capacidad de rendimiento de la contribución urbana (instaurada en la Reforma fiscal de 1845) y los correspondientes recargos (derivados de la efectividad de la edificación, al constituir un impuesto sobre el producto edificación que en los primeros tiempos era escasa y dispersa), exigía necesariamente acudir al empréstito municipal con la garantía de los futuros

(43) Como destacan SARDÁ & BELTRÁN (1944: 505): «a pesar de que en virtud de las leyes desamortizadoras, las haciendas municipales no sufrían en teoría otra alternativa que la de sustituir su patrimonio de bienes inmuebles, por un patrimonio en Deuda del Estado, de hecho la sustitución no se realiza en muchos casos y en otros fue pronto consumida. Los Ayuntamientos perdieron su fuente de ingresos patrimoniales. De ahora en adelante deberían apoyar su hacienda en un sistema de recursos obtenidos de la tributación. Esta nueva base se consiguió con el impuesto sobre artículos de comer, beber y arder o impuesto de consumos, que debía jugar un papel fundamental en la Hacienda municipal de la época que

estudiamos». De hecho, habría que esperar hasta la primera década del siglo XX para una reforma moderna de la Hacienda Municipal, *vide* DOMINGO SOLANS (1976). Dada la penuria de la Hacienda Municipal, las Haciendas del Ensanche representaban un refuerzo, aún cuando dividían en dos bloques la Hacienda general y la especial del Ensanche. De todos modos, hay que presumir que este refuerzo sería relativo, si se tiene en cuenta la estructura de la contribución territorial y las técnicas para su recaudación (cupos municipales, autodeclaraciones, ausencia de un adecuado Catastro, etc., que se aplicaban en esta época; para una visión general del tema *cfr.*: FONTANA, 1980: 43-53).

rendimientos de dicho impuesto y repercutiendo, en consecuencia, sobre la totalidad de la población. Esta falta de fondos financieros impedía atender adecuadamente a la urbanización de forma anticipada a la edificación. Por el contrario, cuando la edificación de los Ensanches empezó a rendir tributariamente, serían las Comisiones de Ensanche las que se apoderarían de estos rendimientos, especialmente a partir de la Ley de 1892, dando paso a un intenso proceso de apropiación y especulación.

El sistema del Ensanche daría lugar a efectos perversos desde el punto de vista financiero. El derecho de la época desconocía el sistema de las contribuciones especiales —en nuestro país no se establecerán hasta 1917— y la única técnica para el rescate de las plusvalías conocidas en esta etapa eran las manifestadas a través de las Obras públicas y por la vía expropiatoria a los colindantes. Frente a estos sistemas, Cerdá ofrecía una vía de recuperación de plusvalías más expeditiva y eficaz, a modo de una contribución en especie, terreno para calle (cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, 1974), y otra monetaria (pago de los gastos de urbanización) que liberarían al Municipio de grandes inversiones, pero que la legislación finalmente rechazó. El sistema ideado por Cerdá anticipaba algunos aspectos del sistema de contribuciones especiales que se generalizaría más tarde (44), puesto que, al constituirse parte del pago en especie, posiblemente se consideró como una servidumbre o una contribución de reminiscencias feudales, incompatibles con la nueva concepción liberal de la propiedad, patrocinada por la burguesía que se consideraba la protagonista de la urbanización de los Ensanches.

El fracaso financiero de la primera legislación de Ensanche obligará a su revisión. Revisión que oscilará en torno a la búsqueda de un equilibrio entre el sistema de la Ley de 1864 y la introducción de novedades correctoras que van dando paso a tímidas y progresivas cesiones obligatorias de suelo, conforme a las propuestas avanzadas por Cerdá. Sin embargo, estas últimas al insertarse en un marco que no era el original,

dan lugar a una mixtificación que originó graves deficiencias y —como tendremos ocasión de estudiar en el siguiente período— llegó a convertirse en un factor de bloqueo del desarrollo urbano.

La primera de las reformas tuvo lugar a raíz de la Ley de Ensanche de 22 de diciembre de 1876 que aportó tres reformas significativas:

- 1) La sustitución de las Juntas por las Comisiones de Ensanche en las que se eliminan la participación de los propietarios y se forman exclusivamente con concejales,
- 2) La supresión de la división por zonas del Ensanche; y
- 3) La imposición, cuando la iniciativa en la apertura de una calle correspondiera al Municipio, de la cesión de la quinta parte del terreno para calles y plazas o al pago de su precio, bajo amenaza de expropiación forzosa de la finca.

Con independencia de estos retoques en la legislación, el estado real de la urbanización, tanto en Madrid como en Barcelona, seguía siendo caótico. Como destaca PERMANYER (1990), en esta última ciudad, si bien se respetaban «escrupulosamente el trazado viario que estaba bajo jurisdicción ministerial, en casi todo lo demás podía actuarse a su antojo». Las Ordenanzas de 1856, anteriores al Plan, no fueron modificadas hasta 1891, pero (continúa dicho autor señalando):

«la clave estaba en que el Ayuntamiento no obligaba a cumplir las normas relativas al Plan Cerdá o bien dictaba, cuando convenía, una serie de órdenes municipales que satisfacían las demandas o, mejor dicho, las exigencias de los propietarios» (PERMANYER, 1990: 85).

Por lo que respecta a Madrid, la situación era todavía más caótica, si se tiene en cuenta que el Plan de Castro de 1860 tenía sólo la condición legal de Anteproyecto (la aprobación del plan definitivo no se alcanzaría hasta el R. D. de 23 de enero de 1898 !). En materia de expropiaciones, el Ayuntamiento de la capital seguía un sistema anárquico, iniciaba la urbanización de las calles sin adquirir los terrenos, ni exigir, en consecuencia, la cesión de la quinta parte prescrita por la reforma de 1876, resistiéndose, posteriormente a pagar las indemnizaciones y concediendo licencias provisionales que más tarde originaban abundantes problemas. Para remediar esta

(44) Un panorama muy interesante sobre el proceso de formación de las contribuciones especiales y su conexión con el tema de las plusvalías, en el derecho comparado español puede verse en ARIZMENDI (1925). Para un estudio general *vide* VEGA HERRERO (1975).

mala práctica el Conde de las Almenas presentó en 1891 en el Senado un Proyecto de Ley «fijando las bases para la reforma de la Ley de 22 de diciembre de 1876 sobre Ensanche de Poblaciones», aplicable exclusivamente a Madrid.

De nuevo una iniciativa parlamentaria, en este caso senatorial, volvía a convertirse en el punto de partida de una reforma legislativa que, al compás del procedimiento de debate parlamentario, iría reflejando una constelación de intereses, cuyo resultado final prácticamente no guardaría relación con los temas inicialmente propuestos. Por lo pronto, su ámbito de aplicación, a la vista de los nuevos incentivos fiscales para los presupuestos del Ensanche, se extendió a la ciudad de Barcelona, cuyas necesidades y planeamientos urbanísticos eran totalmente diversos. El prestigioso jurista Durán y Bar, en nombre de la Junta de Propietarios del Ensanche de Barcelona, defendió una exposición razonada de la necesidad de tal extensión siendo, finalmente, aceptada por el Senado (45).

En el transcurso del debate senatorial se fueron admitiendo una serie de modificaciones y adiciones netamente favorables a los intereses de los propietarios. Estos intereses todavía fueron potenciados en el debate, en el congreso de los Diputados, por la sutil estrategia de D. Antonio Maura, quien presentó veinte enmiendas, aceptadas gracias a su prestigio como jurista y político, que afectaban a una serie de cuestiones de hecho que, de esta forma, obtenían su regularización y unas posibilidades de obtener indemnizaciones y compensaciones tributarias (sobre la tramitación parlamentaria de la Ley, cfr.: BASSOLS, 1973: 323-30). Por último, se contemplaba la posibilidad, previa autorización al Gobierno, de extender su aplicación a otras ciudades, cuando se acreditaran las circunstancias concurrentes. La legislación de 1876 no se derogaba, lo cual venía a reforzar el carácter especial y en cierto modo de privilegio de la Ley de 1892.

La estructura técnico-jurídica de la Ley revelaba su origen casuístico, adoleciendo de falta de sistemática y de auténticos principios informadores. Algunos de estos defectos los

intentó subsanar con relativo éxito en el Reglamento de la Ley, aprobado por R. D. del Ministerio de la Gobernación de 31 de mayo de 1893. Al propio tiempo, aparecen en este texto una serie de conceptos de nuevo cuño que revelan la madurez y el progreso de la práctica urbanística de la época: proyecto de urbanización (art. 37), perímetro (art. 38), área (art. 51), plan general de saneamiento (art. 18), programación en la apertura de las calles, distinguiendo entre las preferentes y secundarias (art. 24). Del análisis conjunto de la Ley y del Reglamento pueden extraerse los siguientes principios informadores:

a) De nuevo se da entrada en la Comisión del Ensanche a una representación de los propietarios, conjuntamente con los Concejales, al propio tiempo que se admitía la división en zonas del Ensanche. Esta revisión de los criterios de 1876 va a ser determinante en la tensión que se originará entre los Municipios y las Comisiones de Ensanche que aparecen, ahora, con funciones mucho más reforzadas. En el estudio del período de la Restauración analizaremos el papel tan importante desempeñado por las Comisiones en la evolución del Ensanche y su proteccionismo en detrimento del resto del término municipal.

b) Fortalecimiento del sistema financiero de la hacienda especial del Ensanche (1864 y mantenido en la reforma de 1876), extendiendo la afectación de la Contribución urbana y sus recargos de 25 a 30 años, más la posibilidad de que el Municipio otorgara una subvención del presupuesto general. La recaudación por estos impuestos, al ir urbanizándose y edificando los Ensanches, alcanzó en los últimos años del siglo XIX importantes cantidades, que se invertían en la expropiación e indemnización a los propietarios (como tendremos ocasión de comprobar en el próximo período sobre el urbanismo durante la Restauración).

c) En el orden substantivo, la principal novedad de la Ley consistió en otorgar una indemnización del 4% anual para todas las propiedades que hubieren sido ocupadas ilegalmente. Respecto a la apertura de las nuevas calles, plazas, etc., la nueva Ley presentaba progresos importantes en la gestión, al exigirse la cesión de la mitad de los terrenos para vías públicas y programarse el orden de aperturas. De nuevo, los problemas detectados por Cerdá volvían a hacer acto de presencia aún cuando el legislador se resistía

(45) Cfr.: BASSOLS, 1973: 321. Respecto a la evolución del Ensanche de Barcelona debe tenerse en cuenta la situación de auge económico y los acontecimientos derivados de la Exposición: *vide*: DE JULIOA (1988).

a admitir plenamente la idea de la comunidad de intereses entre los propietarios. En la nueva Ley, una vez decidida la apertura de una calle se convocaba a todos los propietarios para constituir una Junta de Propietarios que sólo realizaba funciones transitorias, en la medida que sus acuerdos vinculaban a los que aceptaban la cesión de la mitad de los terrenos, expropiándoseles la otra mitad por su valor de mercado. Los propietarios que no aceptaran la cesión, podían ser expropiados totalmente y por el valor que la propiedad tuviere antes de la apertura de la calle. La nueva norma también apuntaba a la situación de la regularización de las manzanas –tema clave en Cerdá– facilitando la expropiación de aquellos propietarios que no la aceptaran, habiendo convenido dicha regularización más de la mitad de la propiedad de una manzana. Ahora bien, esta técnica, como señalaría un autor de la época (GRASES I HERNANDEZ, 1896) en este punto: «el texto de la Ley de Ensanche ha resultado letra muerta, supuesto que nadie ha sabido cual era su alcance, ni qué medios había para hacerla efectiva».

d) La Ley de 1892, finalmente y tal vez por sus ventajas fiscales, fue extendiendo su aplicación a diversas ciudades, aplicándose en Cartagena (1895), Alicante (1896), Valencia (1900), Santander (1902), La Coruña (1904), Alcoy (1906), Palma de Mallorca (1909), Mataró (1910) (46). etc., alcanzando su vigencia formal hasta la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 que la derogó de forma definitiva. Esta vigencia tan dilatada, no obstante, está surcada de conflictos y tensiones que es necesario estudiar en el marco del siguiente período de la Restauración en este mismo número de la Revista.

6. EL DECLIVE DEL URBANISMO ESPAÑOL Y LA FALTA DE CONTINUIDAD EN LA INVESTIGACIÓN A LA MUERTE DE CERDÁ

El análisis del surgimiento de la legislación de Ensanche pone muy claramente de manifiesto cómo la realización de las

(46) En el Dictamen del Consejo de Estado de 15 de diciembre de 1955 (Exp. 18.404) se traza un panorama de las razones de carácter fiscal y su interpretación restrictiva que presidieron, desde 1892, la extensión de dicha Ley a otras ciudades.

operaciones urbanísticas precisaban estar legitimadas, en contraste con el Antiguo Régimen, por un nuevo orden jurídico y financiero del régimen constitucional-liberal. Pero, por encima de cualquier otra consideración, hacía falta una teoría urbanística que explorara, justificara y racionalizara los procesos urbanísticos y mostrara, además, las posibilidades de ordenarlos, técnica y jurídicamente, conforme a criterios objetivos y científicos. Todo este impresionante esfuerzo –en los términos que fue realizado, prácticamente sin precedentes– se debió a la labor de I. Cerdá a lo largo de treinta años: primero, levantando los planos con técnicas y escalas con un rigor hasta el momento no conocidas en nuestro país; formulando, después, el modelo urbanístico y económico y, en definitiva, proponiendo las bases jurídicas del Ensanche y la Reforma Interior. La propia legislación de Ensanche positivamente aplicada surgió como un debate y contrapunto a sus formulaciones.

Cerdá fue enormemente combatido por sus ideas y actitudes, pero no cabe duda que sentó las bases, según su propia calificación, de la «nueva ciencia de la urbanización». Posiblemente ante el temor de que su obra y experiencia no tuvieran la suficiente continuidad, al iniciarse el año 1875 (un año antes de su muerte) sugería en carta al Marqués de Corvera:

«... establecida ya como tenemos, una doctrina de resultados tan satisfactorios, aceptada por el Gobierno en lo referente a la rurización, para hacer desde luego su propaganda y para estar preparado al objeto de llevar a efecto su aplicación más adelante... lo que procede es que se abra enseguida una Cátedra de Urbanización y rurización territorial, en la Escuela de Caminos o en la de Arquitectura, con asistencia obligatoria de los alumnos de entre ambas carreras, sin perjuicio de establecer al propio tiempo en el Ministerio de Fomento una Dirección especial para este mismo ramo» (CERDÁ, 1874-75, **Día**: 5-V-1875).

Desgraciadamente, estas iniciativas docentes y administrativas no encontrarían el eco debido y con el fallecimiento de Cerdá (21 de agosto de 1876) prácticamente desaparece la investigación sobre teoría urbanística en nuestro país, dando lugar a una mera práctica operativa, pero sin renovación en sus

fundamentos y perspectivas. De esta falta de continuidad –hasta las primeras décadas del siglo XX no se iniciarán nuevos estudios– se resintieron la disciplina urbanística y la propia legislación urbanística que, a través de reformas puntuales, mantiene una misma línea de continuidad.

Esta brusca interrupción especulativa, además de un empobrecimiento profesional, supuso una pérdida cultural de primer orden en el plano nacional e internacional. Para ello basta considerar que en 1876, el año de la muerte de Cerdá, se publica por BAUMESITER (1833-1917) su libro *Stadt-Erweiterungen...* que se reputará en la historiografía extranjera, como el primer manual que sienta las nuevas bases del planeamiento urbano como disciplina moderna. Así mismo, en 1890, STUBBEN (1845-1936) da a la publicidad su *Handbuch des Städtebaues* que será considerado durante muchos años el manual básico del urbanismo europeo y el símbolo del liderazgo germánico en urbanismo; hasta que a partir de la primera década del siglo XX, al calor de los Congresos Internacionales de Urbanismo, toma el relevo la urbanística inglesa y angloamericana (47).

Sería del máximo interés un estudio comparativo de la obra de dichos autores con Cerdá para poder calibrar los paralelismos y las anticipaciones de nuestro autor. El eclipse de su figura y la renovación de las críticas a su obra del Ensanche de Barcelona, determinarían que ni su figura ni su obra fuera conocida en los Congresos Internacionales en los que, a partir de 1910 asisten arquitectos y urbanistas españoles.

Como exponente de este vacío y pérdida cultural, sirva de ejemplo la anécdota que recuerda A. Soria y Puig en relación a la exposición conmemorativa de los planos y documentos de Cerdá que se celebró en 1976 en Barcelona:

«... un historiador de la Arquitectura y Profesor de la Universidad de Munich, exclamará sorprendido: “una de dos, o a partir del mejor urbanismo contemporáneo se han inventado ustedes un urbanista genial del siglo XIX, o si éste existía han de explicarme entonces, cómo es posible que nunca nadie haya oído hablar de él”» (SORIA Y PUIG, 1992: 30).

(47) Para un panorama sobre la producción científica inicial en Alemania durante el último tercio del siglo XIX, ver: COLLINS & COLLINS (1965: 26-61). Sobre la evolución terminológica y conceptual de la urbanización cerdiana y su difusión en el resto de los países, ver: GARCÍA-BELLIDO (1994: 1.104 ss).