

# La influencia de Ildefonso Cerdà en la fundamentación jurídica de la urbanización

Martín BASSOLS COMA

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Alcalá de Henares.

**RESUMEN:** En el presente artículo se aborda el proceso de concepción por Cerdà del procedimiento jurídico y administrativo de articulación de la Urbanización. Como es sabido Ildefonso Cerdà era Ingeniero de Caminos, pero imbuido de una visión global del proceso urbanizador se documentó en estudios sociales, económicos y jurídicos que le permitieron intuir y alumbrar técnicas jurídicas de ordenación y financiación del Urbanismo que todavía en nuestros tiempos sorprenden por su capacidad operativa y su fundamentación en postulados de equidad en la distribución de los beneficios y cargas de la urbanización, aspectos que en la actualidad siguen ocupando la preocupación, como evidencia el Derecho comparado, de los legisladores en materia urbanística. La conjunción armónica de las tres piezas básicas –Ordenanzas de la Construcción, Proyecto técnico de la urbanización y el Plan económico– constituye la principal aportación de Cerdà que, pese a la desfiguración de sus ideas originales, ha influido decisivamente en la legislación urbanística de nuestro país desde la segunda mitad del siglo XIX hasta nuestros días.

**Descriptor:** Cerdà, Derecho urbanístico. Ensanches urbanos. Ordenanzas de la edificación. Historia del urbanismo.

## I. LA ORDENACIÓN JURÍDICA DE LA URBANIZACIÓN EN LA OBRA DE CERDÀ

### I.1. La fundamentación de las soluciones técnico-urbanísticas y económico-financieras del nuevo fenómeno de la urbanización

Cerdà (1815-76) afrontó el estudio de la urbanización desde una visión integral, con un claro propósito científico, e incluso autoasignándose la misión, en paralelo con el más puro modelo

del positivismo comptiano, de crear la «ciencia de la urbanización» (1).

El descubrimiento y publicación de nuevos trabajos de CERDÀ (1859a, TCC y TVU, 1861a) constituye un testimonio de esta misión que asumió, con sus logros y sus lagunas, pero en cualquier caso pueden destacarse dos actitudes metodológicas a los efectos de nuestro propósito:

a) En primer lugar, que tanto el diseño o proyección de los Ensanches de Barcelona, como la Reforma Interior de Madrid, tan ponderados por la cultura

[Recibido: 09.02.99]

(1) Ildefonso CERDÀ propuso en su *Diario* (1875a: 649-50) la creación de una «Cátedra de Urbanización y Rurización territorial» en la Escuela de Caminos o en la de Agricultura.

En sus últimos años había extendido su interés a los problemas de la ordenación rural; con lo cual puede afirmarse que intuyó también la actual «ordenación del territorio».

urbanística contemporánea por sus soluciones técnico-urbanísticas, ocuparon, en cierto modo, en el propio esquema metodológico de Cerdà, un lugar secundario. Así puede desprenderse del siguiente texto alusivo a la actitud demostrada al emprender el Ensanche de Barcelona:

«...estaba muy distante, no tengo empacho en confesarlo, de comprender toda la gravedad, de semejante estudio, y el enlace íntimo e indisoluble que se encuentra entre la edificación de una ciudad y el bienestar general y particular del individuo, de la familia, del Estado. 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 de aquella manera dicho plano, que por fortuna nunca consideré 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» (CERDÀ, TVU, 1861: 52 §12).

b) Ante una actitud metodológica que antepone los fundamentos axiológicos de la urbanización a la mera proyección técnica ó, según él mismo gustaba de repetir, facultativa, es explicable que Cerdà se enfrentara con su problemática de una forma integral: analizando, valorando y profundizando en los aspectos políticos, económicos, sociales, higiénicos, administrativos y, por supuesto, jurídicos, de la urbanización.

Efectivamente la perspectiva de la fundamentación jurídica de la urbanización ocupará un lugar destacado en las obras de Ildefonso Cerdà, al extremo que justifica una incursión en su análisis, máxime cuando, cómo es sabido, nuestro autor no era jurista, sino Ingeniero de Caminos. Ahora bien, este hecho no debe extrañarnos lo más mínimo, pues Cerdà afrontó el fenómeno de la Urbanización con propósito y metodología enciclopédica y para ello se documentó sólidamente. Como prueba de esta afirmación debe recordarse el siguiente pasaje de su *Diario* (1875, Día) en el que evoca que:

encontrándose en «Nimes el día 20 de julio de 1844, concebí la idea primera de ocuparme en los estudios de urbanización. Traté de buscar si se había escrito algo sobre este asunto, y visto que nada se había hecho me ocurrió la idea de realizarlo. Antes, empero de decidirme, quise medir la extensión del trabajo que iba a imponerme», y, a continuación, manifestaba: «ví que para desarrollarlo en debida forma, era necesario enterarse de todo cuanto se ha escrito en arquitectura desde Vitrubio, hasta Leonicio Renau; de todo cuanto se ha escrito en materias de Derecho de Solon a Bentham; de lo que se ha dicho en estudios societarios desde Platón a Prudhom, de lo que se ha dicho en higiene desde Hipócrates hasta nuestros días».

A continuación, sin citas, enuncia las otras ramas en que consideró necesario documentarse: estadística, geografía, en Administración Pública, en política, en moral o religión, en filosofía, etc. Este pasaje de su diario (1875, Día: 651, §16) es relevante por cuanto, por primera vez, nos da una pauta de las fuentes en que se documentó e, incluso, cita a algunos autores, lo cual es excepcional en toda su producción bibliográfica.

De los autores citados; en su metodología y su afán por construir una Teoría de cada cuestión sometida a su examen; y finalmente y de su propia confesión:

«...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 solo civil sino administrativo y, aún de la economía social y política» (1859b, OCB: 518, §7).

se desprende que su enfoque jurídico no discurría solo por los caminos de la práctica y la técnica jurídicas, Cerdà, por el contrario se centra fundamentalmente en los principios informadores, fundamentadores y directivos que en el orden jurídico pueden hacer operativo el Proyecto facultativo del Ensanche y, en última instancia, la Urbanización.

Nuestro autor captó con toda intensidad que la urbanización comportaba un cambio social de gran magnitud y que para ordenar este cambio hacia falta una nueva legislación. Ante la laguna existente, se

ofrece para colmarla con una importante reflexión que le permitan aportar un caudal de ideas, conceptos y técnicas jurídicas auténticamente transformadoras que chocarían con la mentalidad de la época y que todavía hoy sorprenden por su vigor, capacidad imaginativa, y estrategia operativa.

Por todo ello resulta justificado que, a modo de balance, formulemos una descripción de sus aportaciones y anticipaciones.

### 1.2. Descripción y estructuración de las fases procedimentales de la planificación y ejecución de la Urbanización

Dotado de una gran capacidad de abstracción y guiado por la analogía, como criterio hermeneúutico (2) —sobre la base de asimilar las obras urbanizadoras a las obras públicas, en cuyo terreno tenía amplia experiencia en su realización y procedimiento de tramitación de proyectos—, I. Cerdà construyó una auténtica teoría de la planificación urbanística, estructurando a la vez sus secuencias procedimentales, de forma que en sus perfiles básicos no ha sido superada posteriormente. En efecto, concibe el tratamiento del proceso urbanizador estructurado en tres fases o áreas de problemas:

a) «En una primera parte, expondremos todo lo relativo a la facultad y a la ciencia que deba conducirnos al mejor acierto en la confección del Plano que será como la síntesis gráfica de nuestra doctrina y de nuestras apreciaciones».

b) «En la segunda parte, supuesta ya la adopción de proyecto, trataremos de los medios económicos, legales y administrativos que hayan de emplearse para llevarlo a cabo». A esta parte denominada Plan o Estatuto económico.

c) «Finalmente en la tercera parte, supuestas ya las disposiciones para la realización, propondremos por medio de las

Ordenanzas de Construcción, las reglas que en ella hayan de seguirse y observarse, y por medio de otras ordenanzas de policía urbana propondremos los medios de conservación de la obra realizada».

### 1.3. Evaluación de los costes de la Urbanización y su asunción por los propietarios. La extensión de la técnica de la concesión administrativa al urbanismo

En la Real Orden de 7 de junio de 1859 por la que se aprueba el Proyecto facultativo de «Ensanche» de la ciudad de Barcelona, estudiado por el ingeniero I. Cerdà, se disponía, en su 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». En el art. 4 de la Real Orden de 31 de julio de 1859, por el que desestimaba el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Barcelona contra la aprobación de aquella disposición, se especificaba que:

«...la Real Orden de 7 de junio, al aprobar el trazado facultativo, no prejuzga la cuestión económica, ni concede derecho alguno al autor, por cuya circunstancia pudiera considerarse como una concesión odiosa, antes por el contrario, reserva al Ayuntamiento la audiencia posterior para cuando se verifique la información que ha de proceder a la adopción del sistema económico que haya de observarse para la ejecución de esta mejora.»

Cerdà elaboró su Pensamiento o Plan económico con el decidido propósito de concretar una serie de proposiciones o medidas que permitieran su traducción en disposiciones legales inmediatas. Conforme a su espíritu analítico y racionalizador se siente impelido, según confesión propia, a completar su *Teoría sobre la Construcción de Ciudades*, con una «Teoría económica práctica»; que nos suministrase los recursos suficientes para llevar a cabo nuestro

(2) Sobre la Analogía, manifiesta que es un elemento que «...nos ha servido de grandísimo provecho en nuestras investigaciones. La comparación no es razón, dicen por lo común nuestros ideólogos; y sin embargo nosotros

diremos con Manroni que la comparación es razón y argumento de gran peso cuando es buena y fundada en la naturaleza misma de las cosas». (TVU, 1861a: 226, §1425).

propósito hasta la tramitación que debía imprimirse al expediente de una obra tan importante como nueva y acerca de la cual nada encontramos escrito en nuestra legislación. Su Pensamiento o Plan económico de la producción del ensanche o sobre las plusvalías del suelo, sería la plasmación de un cuadro de medidas operativas. De la misma forma que su análisis sobre la construcción de las ciudades le permitió «traducir geoméricamente sobre un plano la forma final que hemos encontrado», su aspiración en el orden económico se orienta hacia la búsqueda de una fórmula o dispositivo de financiación de la acción urbanizadora. Las principales dificultades que encuentra en su investigación derivan de pretender abarcar tanto la financiación de los Ensanches como la Reforma Interior de las poblaciones. En el momento de culminar su *Plan Económico del Ensanche de Barcelona* (23 de enero de 1860) había llegado al convencimiento que el Ensanche exige ineludiblemente vincularlo a la Reforma Interior, pues en otro caso, el primero había de ser una obra lenta, tardía, inconveniente y hasta ilusoria.

Sobre estas premisas (1859b, OCB: 518) parte la consideración de que la Reforma y el Ensanche de una ciudad es una obra de utilidad pública «no es simplemente municipal puesto que no afecta, sólo los intereses de la provincia y llega a afectar también los del Estado» (1860, PEc: 460, §11). Para evaluar los costes de esta obra formula un inventario de obras que es necesario realizar tanto para el Ensanche (apertura del cauce colector para todas las aguas torrenciales; la expropiación, explanación, afirmación, plantaciones y obras subterráneas de las calles, plazas, paseos, jardines públicos; expropiación y explanación de los sitios que hayan de ocupar los edificios públicos y la construcción de los mismos edificios), como para la Reforma (expropiación y demolición de edificios que se encuentren en las vías que hayan de abrirse; expropiación de los solares en que deben levantarse los nuevos edificios; y realización de las obras subterráneas). Estos gastos tienen honda repercusión en los distintos intereses del Estado, Provincia y Municipio ya que en cuanto a la Reforma tienen por objetivo el saneamiento de la población y la seguridad

pública; mientras que los del Ensanche pretenden impedir la condensación de la población y que se forme un laberinto de estrechas y tortuosas calles por donde sea difícil e incómodo el tránsito público.

Para la financiación de estos gastos I. Cerdà considera contrarios a la justicia, tanto el sistema de expropiación forzosa de los terrenos y edificios a cargo del Estado (que implicaría «el pagar muy caro a un propietario el derecho de hacerle más rico»), como la imposición de un impuesto extraordinario, y muy especialmente, el sistema de empréstitos públicos.

Descartados estos procedimientos, considera que la base de su sistema debe apoyarse en la consideración que «en cualquier obra de utilidad pública, los gastos que son siempre reproductivos han de correr de cuenta de aquellos que hayan de reportar las ventajas provenientes de la misma obra. Tal es el principio que ha de adoptarse y que no es otro que el derecho escrito que da como regla, a saber: *qui sentit commodum et incommodum sentire debet*; y aquella otra que establece que «nadie puede enriquecerse a costa de otros». La concreción de este principio en fórmulas operativas presenta el siguiente cuadro de situaciones.

a) Cuando se trata de abrir nuevas calles en las afueras de las poblaciones en terrenos rústicos para convertirlos en solares o para abrir una calle en medio de una manzana completamente cerrada para la construcción de casas, deben ser los propietarios interesados en la apertura los que costeen el importe del terreno con todos sus accesorios de alcantarillado y cañerías de toda clase, cediéndolo todo y entregándolo a la municipalidad y al dominio público *in perpetuum*, luego de construido. La justificación de esta obligación, la fundamenta I. Cerdà, después de un extenso análisis sobre el significado de las calles y vías de comunicación en que

«...naturalmente la calle y hasta la plaza es si se quiere un accesorio, pero un accesorio necesario, indispensable y en rigor de verdad una parte integrante del mismo edificio, parte 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». (1860, PEc: 462-463, §35).



b) Cuando se intenta abrir largas y anchas calles de uno a otro extremo de la población, cortando casas y atravesando la manzana de una manera irregular en obsequio de la rectitud de la vía pública y a la reforma interior de las poblaciones para su salubridad y comodidad, propone la técnica francesa adoptada en París de expropiar las dos zonas colaterales de la vía pública y abordar su urbanización con unidad de criterio y gestión. Cómo subraya:

«...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 beneficios, es decir la aplicación exacta y genuina de aquel principio inmutable del derecho natural, y de derecho escrito, *qui sentit commodum et incomodum sentire debet.* ». (1860, PEc: 465-466, §57).

Ahora bien, para I. Cerdà sería injusto que el costeamiento de esa obra urbanizadora correspondiera a la Administración ya que redundarían los cuantiosos sacrificios públicos en beneficio de los propietarios colindantes.

c) Para obviar estos inconvenientes propone que dado que la reforma y ensanche están destinados a producir un cuantioso incremento en la prosperidad pública que tendrá su reflejo en el aumento de la tributación por la contribución urbana, se concedan una serie de exenciones temporales por espacio de treinta años a quien asuma la empresa de urbanizar y construir en las zonas expropiadas.

Esta unidad de gestión urbanizadora que proporciona el sistema ideado por I. Cerdà, considera que no debe ser asumida por la Administración: «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 es la peor administradora». Para ello propone, en analogía con la legislación de ferrocarriles, que sea una empresa privada, un concesionario, al que

se le adjudique en subasta pública de tal suerte que

«si la exención en el aumento de la contribución territorial que creemos indispensable conceder a la empresa constructora de nuestro proyecto, se considerase como una subvención del Estado, se verifique la licitación siendo la duración de aquella exención la base de la subasta» (1860, PEc: 469, §90).

#### 1.4. El asociacionismo de los propietarios ante los beneficios y cargas urbanísticas. Anticipación de los perfiles del sistema de compensación y de la técnica de la reparcelación

Al conocerse las propuestas del Plan económico, a través del informe del Ayuntamiento de Barcelona, inmediatamente se suscitaron importantes críticas y protestas de las Comisiones de Propietarios del Ensanche y del interior de la ciudad por lo avanzadas y lesivas para el derecho de propiedad. Estas críticas, junto a la práctica paralización de la construcción y venta de terrenos en el Ensanche —«no se edifica porque no puede decirse que haya un solo metro libre y expedito para la edificación, no se venden no compran terrenos porque el que vende y el que compra quieren saber cómo han de quedar para el objeto de las construcciones los terrenos de que se trate»— debieron hacer mella en el ánimo de I. Cerdà. El 12 de mayo de 1861 publica un folleto (CERDÀ, 1861b, CPE: 577 y ss.) destinado a disipar las críticas que podían imputarse a diversas instancias oficiales y a su misma persona en torno a la paralización del Ensanche que tantas ilusiones y expectativas había creado en la ciudad. En concreto respecto a su persona advierte que

«siendo yo el autor del proyecto, toda mi gloria, todo mi afán se reduce a que se levanten lo antes posible en las afueras de esta capital populosa, muchos edificios destinados a satisfacer las exigencias cada día crecientes de esta población».

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 infinidad 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 interés y las necesidades generales, pues su obra y hasta su memoria serían execradas!».

A tal efecto propone un sistema equitativo de reparto entre los propietarios de los beneficios y perjuicios. Los beneficios del Ensanche, proclama,

«...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 encontrasen mas 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». (1861b, CPE: 587, §39).

Vemos en estas palabras la percepción y formulación de dos principios que informan el urbanismo moderno y que han sido recogidas 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.

Los perfiles de la fórmula que ofrece se articulan en torno a la idea de construir una mancomunidad 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 circulan) y la superficie neta (el perímetro de las líneas de fachada de los edificios utilizable para la edificación). En el seno de esta superficie, cualquiera que sea el número de propietarios partícipes:

«...no forman más que una sola entidad a

la cual tienen derechos iguales y confundidos (pro indiviso), sin otra diferencia que la mayor o menor cantidad de dichos terrenos que cada uno de ellos haya aportado, si así cabe decirlo, a este fondo común, cantidad que debe tenerse muy en cuenta para que proporcionalmente a ella pierda cada uno para calle ni más ni menos que la parte que le corresponda. Después de esto la superficie edificable se dividirá en tantos solares de figura regular cuantos sean los propietarios co-partícipes o comuneros también en justa proporción a la cantidad de terreno por cada uno de ellos representado». (1861b, CPE: 587, §43).

Para disolver esta comunidad se procederá previamente a una rectificación de límites y si a raíz de la adjudicación algún propietario obtuviese una superficie inaprovechable para la edificación, se subastará entre los propietarios sobre el tanto de valor por unidad superficial en relación a la totalidad de la manzana. Si resultase mejor postor el dueño del solar pequeño adquirirá toda la extensión necesaria para edificar repartiéndose el importe entre el resto de comuneros, en relación a su superficie. Si, por el contrario, resultase mejor postor cualquiera de los otros comuneros, se añadirá a su cuota respectiva la del pequeño, a cuyo dueño entregará el importe resultante del precio de licitación. Si la situación de la manzana y la que dentro de ella haya de tener cada porción produjese entre ellos alguna preferencia, la dificultad que de esto resultase se resolverá por medio de la licitación abierta entre los mismos comuneros o por medio de la suerte, a elección de la mayoría.

Entre distintas situaciones, cuyas variantes el autor ilustra con una serie de casos gráficos, permiten que

«...cada propietario vuelve á tener á consecuencia de esta división el mismo terreno edificable que antes le correspondía, sin otra diferencia que el tenerlo regularizado y dispuesto y corriente para la edificación, ó para la 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 á satisfacción de todos y con comun ventaja». (1861b, CPE: 587-588, §44).

Como puede observarse con estas referencias, I. Cerdà llegó a esta propuesta

a través del estudio de la legislación comparada y empleando su método de análisis preferido, la analogía, completado por su desbordante imaginación.

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 lucrativa 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 agrícolas. Y para ello apela al siguiente argumento:

«...que digan franca y lealmente si las interrupciones que sufre una propiedad en su extensión superficial por ingerirse dentro de ella otra u otras, no les acarrea todos los días perjuicios de alguna monta que naturalmente desearían evitar. Y en tanta manera es eso así, como que en los países más adelantados en verdadera civilización como en la pensadora Alemania, sus gobiernos previsores han ofrecido y están dando premios a los propietarios rurales que por compra ó ventas, permutas ó compensaciones ó por cualquier medio legítimo consiguen concentrar en un solo *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 concentración y unificación de la propiedad! ¿Por qué, pues, no hemos de dársela nosotros?, ¿Por qué nuestros propietarios no han de apeteerla y procurarla, cuando, no precisamente con perjuicios, sino con ventajas notorias, pueden conseguirlo?». (CERDÀ, 1861b, CPE: 588-589, §49).

Como puede verificarse, en esta reflexión está implícita la cuestión de lo que modernamente llamamos la concentración parcelaria de larga tradición en Alemania (3). Sin embargo, lo significativo de I. Cerdà radica en su genial prospectiva de extenderla al mundo de la reparcelación

(3) La tradición alemana sobre lo que hoy denominamos concentración parcelaria se remonta al siglo XVIII; en concreto al testamento político de Federido el Grande (1768). Su extensión al campo del urbanismo fue formulada, por primera vez, en 1893 por Adickes, en una proposición de ley

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» en honor a su promotor, el famoso Alcalde de Frankfurt (4).

## 2. LAS ORDENANZAS DE CONSTRUCCIÓN DEL ENSANCHE DE BARCELONA: LA SUPERACIÓN DE LA POLICÍA URBANA TRADICIONAL Y LA CONFIGURACIÓN DE UNAS ORDENANZAS DE LA CONSTRUCCIÓN AL SERVICIO DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

### 2.1. Las Ordenanzas de Construcción como expresión de la síntesis entre el Derecho y la Técnica al servicio del Bienestar urbano

La elaboración de unas Ordenanzas de la Construcción del Ensanche venía impuesta por mandato expreso del art. 4 de la Real Orden de 7 de junio de 1859 por la que se aprobaba el Ensanche de Barcelona. Mientras el proceso de formulación del Plan facultativo y del Plan económico requerirían de Cerdà una reflexión y especulación en el terreno de su especialidad de ingeniero y, además, incursiones en el campo de las ciencias sociales y jurídicas, la preparación de las Ordenanzas nos confesaría él mismo que «en el fondo es de la incumbencia del ingeniero, en la forma es propio del jurisconsulto» (1859b, OCB: 518, §7). Pese a las posibles dificultades de técnica jurídica que esta redacción podía ocasionarle, Cerdà tenía ya en septiembre de 1859 preparados los dos textos: por una parte las Ordenanzas Municipales de Policía Urbana y, por otra, las Ordenanzas de Construcción, ambas para la ciudad de Barcelona y pueblos que se hallan comprendidos en su

que no pudo ver aprobada, tras múltiples modificaciones, hasta 1902. Vid. sobre estos extremos BONCZEK (1973: 136 y ss.).

(4) Una valoración general sobre las aportaciones urbanísticas de ADICKES puede verse en MANCUSO (1980).

Ensanche. Con la elaboración de estas Ordenanzas nuestro autor culminaba la tercera pieza básica de su programa de estructuración del procedimiento de la urbanización y lo había alcanzado con originalidad en su articulación, aún cuando, como es manifiesto se serviría de los abundantes antecedentes en materia de reglamentación edificatoria existente en nuestro país como en el extranjero (ANGUITA, 1997). En efecto, no solo había concebido un Proyecto facultativo o un Plan de urbanismo en terminología actual que fijaba las directrices espaciales de distribución de tipologías volumétricas y edificatorias en las distintas áreas del Ensanche, sino que había confeccionado un cuerpo disciplinar y normativo al servicio de dicho Proyecto en cada uno de sus niveles de ejecución. La conjunción de dos elementos tan dispares en su esencia como el Planeamiento y la Normativa urbanística u Ordenanzas de la Construcción comportaba alumbrar una de las premisas básicas del moderno Derecho Urbanístico. Bien es cierto que esta conjunción, tras largos años de experiencia, sigue siendo todavía hoy un problema complejo, aunque funcionalmente Cerdà conseguiría una soldadura que ha persistido hasta nuestros días, sobre la base de una tecnificación y especialización de la normativa urbanística, despojando a las Ordenanzas de la vieja carga, con pretensiones universalistas, de la Policía Urbana y Rural, propia de las antiguas Ordenanzas (5).

Cerdà partía de la consideración general que en materia de Policía Urbana presentaba nuestro país y, en particular, la ciudad de Barcelona, un estado digno:

«Tanto los higienistas como los hombres de administración se han esmerado de consuno en el estudio de tan importante materia, y gracias á sus filantrópicos y laudables esfuerzos este ramo se halla hoy á la altura de las necesidades y los conocimientos de nuestra época. Por lo general en todas las grandes poblaciones se halla bastante bien reglamentado»; la observación, sin embargo, que formulaba era que «sus saludables efectos no se dejan sentir en ellos cual seria de desear gracias á su mala disposicion

(5) Especial interés reviste, a estos efectos, el Capítulo sobre los Reglamentos edificatorios en la ciudad

geometrica, á la falta de unas ordenanzas de construcción sabiamente redactadas, y finalmente á los escasos fondos que las municipalidades pueden consignar para tan importante objeto» (1859c, OPU: 483, §2).

A la vista del estado de la cuestión, nuestro autor opta por una solución expeditiva reproduciendo íntegramente las Ordenanzas de Policía Urbana de 1859 vigentes en la ciudad de Barcelona, con sus 527 artículos que hacían referencia a las más diversas materias (desde los incendios hasta el comercio, pasando por los mercados o la policía mortuoria), pero, con la única innovación, de proponer la extensión de su aplicación y vigencia a los demás Ayuntamientos comprendidos en el Ensanche.

Cerdà va a centrar su atención, exclusivamente, en la redacción de unas Ordenanzas de Construcción del Ensanche, un texto eminentemente técnico de 336 artículos, precedido de una interesante exposición general y al que, finalmente, adicionó el «Reglamento para el uso de calderas y demás aparatos que contengan vapor» que ya figuraba en las Ordenanzas Municipales de Barcelona de 1854. Como punto de partida destaca que

«en medio del progreso de las demás ciencias «la de la construcción urbana ha permanecido estacionaria á causa de haberse amoldado á las contingencias de la industria y del arte con menosprecio de los estudios de economía política, de higiene y de administración que deben considerarse como sus naturales é inseparables auxiliares» (1859c, OPU: 483, §1).

Ello comporta, en todas partes, la falta de Códigos municipales racionalmente admisibles «en el estado actual de nuestra civilización», los textos de estos Códigos –por sus referencias a las ciudades extranjeras (París, Viena, Washington) y españolas demostraba una amplia documentación sobre la materia– son enormemente deficientes pues «con frecuencia se reducen á una simple colección de resoluciones casuísticas completamente aisladas» y, en consecuencia,

ilustrada del siglo XVIII, en la obra de ANGUITA (1997: 211-226).



merece la máxima repulsa de Cerdà puesto que «ni constituyen doctrina ni pueden tener aplicación fuera de la localidad». Efectivamente, para nuestro autor localismo era siempre sinónimo de arbitrariedad, ofuscamiento, juicio pasional que se opone al progreso y a las miras del porvenir; así como la ausencia de una doctrina o de una teoría era signo inequívoco de una falta de instrumento o herramienta que permitiera alcanzar el bienestar de la población o la mejor dicha posible al mayor número (6). Cuando concurrieran estas carencias, nuestro autor ofrecía su predisposición y empeño para superarlas, como se evidencia en este texto grandilocuente y farragoso de la exposición de motivos de las referidas Ordenanzas:

«Alguna indulgencia merecerá sin embargo, y esto me alienta el intento de proponer al gobierno de mi patria lo que no ha hecho ningún gobierno hasta hoy, esto es reducir á un código todas cuantas disposiciones puedan conducir á la edificación de una ciudad, y á su conservación bajo condiciones favorables al orden público, al buen régimen administrativo y económico, al bien estar general y al de la familia, y hasta al del individuo, á la higiene pública y privada, á la comodidad de todos y de cada uno, aparte de las condiciones de ornato, y hacer todo esto sin exigir al individuo mas que el sacrificio menor posible de sus derechos y de su libertad» (1859b, OCB: 519, §13).

Antes de entrar en el análisis y estructura del texto de las Ordenanzas de la Construcción, conviene tener presente las ideas cardinales que inspiraron y fundamentaron su redacción. En orden de su tramitación administrativa –cuestión a la que nuestro autor concedía mucha importancia con vistas a legitimar su intervención frente a los recelos municipales– Cerdà se esforzaba en destacar el carácter supramunicipal del Ensanche de Barcelona y su incidencia

nacional por razones de utilidad pública, lo cual justificaba a su juicio, la aprobación por el ministerio de Fomento, así como la intervención por vía consultiva de distintas Corporaciones estatales, asegurando así la ausencia de las pasiones localistas y los dictámenes de Corporaciones apasionadas a las que despectivamente llamaba «Corporaciones legas». La asimilación del Ensanche a una obra de utilidad pública, permite a Cerdà alumbrar un presupuesto capital de nuestro Derecho Urbanístico histórico: a los planos y demás documentos de un Proyecto urbanístico de Ensanche ha de acompañarse un Pliego de Condiciones facultativas para su ejecución y los Reglamentos para su conservación y policía después de ejecutada la obra:

«Este pliego de condiciones y estos reglamentos aplicados á la edificación de una Ciudad, toman el nombre de Ordenanzas municipales de construcción y de policía urbana. Entre estas y el proyecto facultativo existe un enlace íntimo é indisoluble, ha de haber por consiguiente unidad de pensamiento, unidad de miras y de aspiraciones, unidad que solo puede obtenerse cuando son obra de un mismo facultativo» (1859b, OCB: 518, §6).

Finalmente, Cerdà, quien consideraba que la redacción de las Ordenanzas «...en el fondo es de la incumbencia del ingeniero; en la forma es propia del jurisconsulto» (1859b, OCB: 518, §7), se consideró obligado a justificar y fundamentar la directriz inspiradora de las prescripciones técnico urbanísticas que proponía a lo largo del texto legal. En la argumentación de esta fundamentación con apelaciones a los criterios de analogía, al Derecho natural y a las doctrinas utilitarias de Bentham (7), se nos aparece la faceta más noble del pensamiento de Cerdà, su pretensión de ofrecer una base ética o axiológica al Urbanismo, perspectiva que carecía de antecedentes y que lamentablemente no ha

(6) Para CERDÀ, para ordenar la reforma o el Ensanche de una ciudad sólo «...al poder supremo le incumbe el deber sagrado de ordenar, dirigir y ejecutar ó hacer ejecutar esta obra. Sólo el poder supremo alejado del campo de las pasiones de localidad, libre de las preocupaciones y errores que en la localidad ofusca á los entendimientos mas esclarecidos... solo ese poder que abarca de una mirada no solo los intereses del municipio, sino aun los que la provincia y la nación misma tienen en la obra, es capaz de hacer una cosa digna de los

aplausos de la generación presente y de las bendiciones de las venideras.» (OCB, 1859b: 517, §3).

(7) CERDÀ casi nunca citaba a los autores y sus fuentes bibliográficas. En este caso la cita de BENTHAM constituye una excepción, sin embargo el pensamiento del fundador del Utilitarismo esta permanentemente presente en su obra, pues las apelaciones al interés general y común, búsqueda de la felicidad del mayor número de personas como directriz de la acción urbanizadora, etc., son constantes a lo largo de sus textos.

tenido la suficiente continuidad. Estas bases axiológicas mínimas pueden resumirse en los siguientes puntos: *a)* la aglomeración urbana de edificaciones genera por sí misma una comunidad de intereses recíprocos entre las fincas urbanas que justifican la intervención pública y permiten hablar de unos derechos o situaciones activas y pasivas entre las fincas en sí mismas y con el interés público; y *b)* el criterio para determinar el límite del intervencionismo urbanístico público se expresa, en atención a esta misma comunidad, con arreglo al siguiente axioma: «el jefe de familia manda en el interior del hogar doméstico, la autoridad interviene cuando las familias se ponen en contacto, dirige y reglamenta sus relaciones y armoniza sus intereses y sus derechos respectivos». Así ejemplifica algunos supuestos: si la autoridad no puede inmiscuirse en el interior de la casa; sí podrá exigir un determinado color en las fachadas, una numeración en el censo, o condiciones de seguridad, salubridad y comodidad en favor de los transeúntes y así sucesivamente.

## 2.2. Los principales aspectos de las Ordenanzas

No resulta fácil obtener una idea cabal del contenido de los 330 artículos de que consta el texto de las Ordenanzas, sin embargo, aún a riesgo de un excesivo esquematismo, podríamos destacar sus puntos principales del siguiente modo:

*a) Ensanche Supramunicipal.* En el ámbito de aplicación de las normas está el supramunicipal, de conformidad con la extensión del Ensanche (8). De esta suerte merece subrayarse este dato por cuanto estas Ordenanzas integran el primer ejemplo en nuestro Derecho Urbanístico histórico de Ordenanzas de Construcción de ámbito supramunicipal.

*b) Unidades de referencia: Sistema viario y manzanas.* La unidad de referencia del texto era, no como en las Ordenanzas tradicionales el solar o el edificio concreto,

sino la total superficie del Ensanche proyectado —exceptuando la montaña de Montjuich— y la ciudad existente. A su vez, aquella se subdividía en dos grandes zonas: la destinada a vías públicas y aquella que «consta de todas las manzanas vacías ó llenas determinadas por la combinación de las diversas superficies que forman el primer grupo» (art.13). De ahí se derivaba que la Ordenación previa de la vialidad y la manzana eran el presupuesto para la posterior ordenación tipológica y de detalle del edificio o la construcción singular.

*c) Formación manzanas y cesión terrenos para viales.* La ejecución material o urbanización de la Ordenación de la vialidad y la manzana requería una previa división del suelo que se articulaba para el Ensanche con la demarcación y apertura de las nuevas calles, cuya sucesiva combinación daba lugar a la formación de las manzanas. La apertura de las nuevas calles era un acto sometido a la aprobación municipal, cuya iniciativa se reservaba inicialmente a los propietarios de los terrenos afectados por la nueva vía pública. Para la autorización de la apertura se requería la presentación de un Proyecto, acompañado de una serie de planos de situación, de perfiles longitudinales y alturas, identificación de las propiedades públicas o privadas afectadas, edificación y usos previstos para cada parte de la calle. A estas prescripciones técnicas urbanísticas —análogas a las exigidas en la actualidad para la delimitación de un área o polígono— debía incorporarse un compromiso de la máxima importancia y significación: «la conformidad de todos los propietarios en ceder sus terrenos para la vía pública ó en caso contrario el compromiso de los peticionarios de indemnizar á los que se opongan á la apertura» (art. 16.6). Sobre el alcance de esta cláusula tendremos que volver más adelante.

El Ayuntamiento acompañaba la aprobación de la apertura de la vía pública con una señalización sobre los planos y perfiles presentados de alineaciones, trazados de las calles, alcantarillas y de los albañales, obras de pavimentación, accesorios y desmontes. De esta forma

(8) El Ensanche, además de la ciudad de Barcelona, comprendía los pueblos de San Adrián, San Andrés de Palomar,

San Martín de Provençals, Gracia, San Gervasio, Corts de Sarria y Sants, que en aquella fecha eran municipios independientes.

quedaban señalizadas de forma vinculante las obras a realizar en la superficie y en el subsuelo, a modo de los actuales proyectos de urbanización regulados en la legislación urbanística. Especial mención merecen las prescripciones dedicadas en el texto de las Ordenanzas a las obras subterráneas en orden a su programación, canalización y disposición de galerías para aguas e instalaciones de gas. En definitiva, una anticipación de lo que en la actualidad se denomina urbanismo subterráneo y que tantas deficiencias todavía presenta, tanto en el plano técnico como en el jurídico.

Para la realización de estas obras de urbanización, subterráneas y de pavimentación, Cerdà preveía, conforme a su filosofía del plan económico, una financiación a cargo del municipio y otra a cargo de los propietarios de «cada manzana» (gastos de expropiación del terreno para calles inferiores a 20 metros y de construcción, conservación y reparación de las obras de alcantarillado, conducciones de gas, agua y pavimentación). Por el contrario a la Administración correspondía sufragar los gastos de calles superiores a veinte metros, los del canal colector, alcantarillado de calles y los de canalización de las conducciones de agua y gas.

*d) Ordenación de manzanas.* Del trazado y urbanización de las distintas vías emergían superficialmente las manzanas que según el artículo 82 «la figura y estension superficial de las manzanas formadas por la edificación actual no están sujetas a ningún tipo general, pero las de la parte nueva tendrán la forma de cuadrados sobre el lado de 113 metros con una superficie bruta de 12,769 ms. de la cual hay que deducir la de los chaflanes de las esquinas» (1859b, OCB: 533). Respecto a las manzanas existentes en la ciudad interior actual se preveía la formación de un plano «para poder hacer sobre él y detalladamente calle por calle el Plan de rectificaciones y ensanches». Precisamente, en atención a la posible realización de la Reforma interior se destacaba que las nuevas calles que se permitieran trazar a través de las manzanas existentes

«... deberán tener por lo menos el ancho de 16 metros y la altura de los edificios que las formen no excederá tampoco de dicha

mención. Además deberá corresponder a estos edificios una superficie vacía o de jardín igual, cuando menos, a la edificada, sin perjuicio de que todas las piezas de cada uno de ellos tengan las condiciones de salubridad apetecibles». (1859b, OCB: 530, art. 49).

Como producto de la intersección y urbanización de las vías públicas emergían como espacios privados aptos para la edificación de las manzanas. Pero Cerdà no descuidó de destacar en sus Ordenanzas que «toda la superficie continua destinada a vías públicas dentro de las poblaciones existentes es propiedad del Municipio», especificando, además, que «lo será asimismo la que haya de ocupar las calles y demás espacios de servicio público que nuevamente se abran, ya sea a través del caserío existente, ya sea fuera de él para darle mayor extensión y ensanche en cualquier sentido que sea».

*e) Ordenación de usos y zonificación.* Delimitadas las superficies aptas para la edificación a nivel de manzana, las Ordenanzas preveían la ordenación de los usos de las mismas, distinguiendo entre las «sin edificación» (las destinadas a paseos, parques, jardines, plazas-jardines, etc.); y las edificadas, que se pueden destinar a tres grandes categorías de uso: a edificaciones de habitaciones privadas; a usos meramente industriales y a edificios administrativos (todos aquéllos cuya construcción, conservación y mantenimiento corresponda al Estado, Provincia o Municipio).

La gran novedad de esta división que anticipa la moderna técnica de la zonificación radica en la Ordenación de los usos industriales, sirviendo la enunciación que las Ordenanzas hacen de los mismos de testimonio histórico de la realidad industrial de Barcelona a la altura de la primera mitad del siglo XIX (establecimientos fabriles movidos por medio del vapor, fundiciones, alfarerías, ladrillerías, tintorerías, fábricas de productos químicos, fábricas de curtidos, fábricas de gas, almacenes de materias combustibles e inflamables, etc.). Esta zonificación no solamente se articulaba en función de usos detallados, sino también de superficies, por cuanto al art. 208 dividía, a estos efectos, el Ensanche en dos grandes zonas, una constituida por la actual

Barcelona y Barceloneta y el que nuevamente se haga hasta la calle de circunvalación, de anchura de 30 metros que se proyecte (en la cual estará totalmente prohibida la instalación de establecimiento alguno que contenga calderas de vapor), y la zona exterior a la delimitada en la que podrán instalarse las distintas industrias.

Para la instalación de industrias las Ordenanzas preveían la presentación de un Proyecto facultativo en el que además de los elementos constructivos, se tuvieran en cuenta todos aquellos aspectos que «...por esta combinación quedan salvados armónicamente los intereses de la industria que se trate de establecer, los de los operarios que han de servirla, los de los transeúntes por la vía pública y los de la administración que debe velar por unos y otros» (art. 38.2). De nuevo se pone de relieve en este texto la preocupación y sensibilidad de Cerdà por la armonía de los intereses sociales y, en especial, la preocupación por la situación laboral e higiénica de la clase obrera.

f) *Régimen de la edificación residencial y servidumbres.* La gran mayoría de prescripciones de las Ordenanzas, como es obvio, se referían a la edificación de las manzanas para la habitación residencial. Para ello se disponían medidas específicas para la determinación, disposición, separación y superficie de las manzanas, así como formación de los solares y alturas de los edificios a construir; todo ello, como se razona en el Preámbulo, de conformidad con los imperativos de la higiene, salubridad y comodidad que justificaban este intervencionismo administrativo tan detallado y que tenía su máxima expresión en la exigencia de un fondo de jardín igual al de la construcción en las manzanas y edificios (art. 95).

La aspiración de Cerdà por justificar el intervencionismo de la Autoridad municipal en la edificabilidad de las casas de vecindad era una de sus máximas preocupaciones. A tal efecto, dedicaba una sección a regular aquellos servicios comunes que «deben estar bajo la intervención de la Autoridad» (paredes, fachadas, pozos, gas y agua potable, letrinas, basureros, escaleras, etc.), y aquellos que «sin ser de servicio común deben estar bajo la intervención de la autoridad» (tubos de chimenea, cuadras,

fraguas, etc.). A este respecto, deben destacarse las extensas justificaciones que ofrecía en el Prólogo de las Ordenanzas para la exigibilidad de determinadas condiciones a las escaleras, a las que consideraba como una prolongación de la vía pública en el interior de los edificios y, paralelamente, una arquitectura filosófica higiénica considerando fundamentalmente el hueco de la escalera como un canal de ventilación.

Reflejaban muy fielmente las concepciones de Cerdà las normas que dedicaba a las fachadas —«Todo propietario es arbitro de adoptar para la fachada de su edificio el tipo de arquitectura que mas le plazca, mientras el proyecto no sea un conjunto caprichoso, sin relación ni carácter» (art. 125)— su composición (no se consentirán adornos extravagantes en las fachadas, ni los que no estén en armonía con el destino y carácter del edificio) o el color (el pintado o color de la fachada deberá escogerse entre los que el Consejo de Salubridad determinara más convenientes). Este conjunto de prescripciones se cerraba con una cláusula final para aquellos elementos del edificio no sujetos a intervención administrativa, del siguiente tenor:

«...se dejará que los particulares sigan su gusto ó sus caprichos con tal de que dejen satisfechas las condiciones prescritas para los miembros que pueden afectar á la colectividad y que para los restantes se ciñan á dar á las habitaciones la distribución interior, la capacidad, la independencia, la luz y la ventilación indispensables á la salud de las personas que hayan de habitarlas» (1859b, OCB: 538, art. 207).

En materia de Servidumbres entre edificios y entre éstos y la vía pública, la posición de Cerdà era radical respecto a su total eliminación (servidumbres tales como la de pórticos, parada de carruajes, faroles —que solo debían apoyarse en la vía pública— de aguas, de medianera, de comunicación de edificios a través de puentes, etc.) por considerar que eran fruto de una concepción superada y apelaba a la Administración para su reforma:

«El estado actual de la mayor parte de nuestras grandes ciudades es el de la



transición entre los usos y costumbres que ya fueron, y los que rápidamente van introduciéndose todos los días, y que todos por otra parte anhelamos, y sin cesar empujamos. A la Autoridad toca ponerse al frente de la reforma, dirigirla y conducirla con acierto, facilitarla y fomentarla, preparándola, si así puede decirse el terreno» (1859b, OCB: 522, §42) (9).

De esta suerte el capítulo dedicado a la abolición de las servidumbres existentes (art. 270 a 282), concluía con la abolición de esta significativa servidumbre: «No se consentirá la construcción de plazas cerradas, ni mucho menos que los edificios que las limiten, estén sujetos á la servidumbre de tener que destinar sus balcones á palkos de servicio público para determinados espectáculos».

g) *Régimen de ejecución de las obras y control sanitario de las construcciones.* El título VII (art. 283 a 322), bajo la rúbrica «Policia de las Obras» contenía un conjunto de preceptos cuya regulación constituía lo que hoy denominamos propiamente Disciplina urbanística. Cada uno de sus preceptos encierra un manantial de soluciones y previsiones sobre distintas incidencias, desde la iniciación a la terminación de las obras, que sorprende por su racionalización, ajuste a la realidad de los hechos y la preocupación por la prevalencia de los intereses públicos.

Cuestiones técnicas y jurídicas sobre ordenación de las obras que todavía en nuestros días son polémicas o cuestionadas, o simplemente han sido objeto de reciente consagración legislativa, tales como: la caducidad de las licencias de obras; responsabilidad en la construcción; régimen de demoliciones; recepción de las obras; certificado final de las obras; demolición en caso de desajustes, etc., encuentran adecuada previsión, regulación acertada y racional enfoque. Al mismo tiempo, como cierre del proceso edificatorio, Cerdà,

profundamente preocupado por la habitabilidad higiénica, establece un control de habitabilidad de toda construcción de tal suerte que toda vivienda (por construcción viciosa, por defectos de ventilación, falta de limpieza, insuficiencia del cubo atmosférico-escalera-, falta de servicios higiénicos, etc.) será considerada inhabitable y desalojada, colocándose en su fachada un cartel del siguiente tenor: «Casa interdicha por causa de insalubridad» (art. 321).

h) *Consejo de salubridad y construcción: composición y funciones.* Finalmente como novedad organizativa en las Ordenanzas figuraba la creación de un órgano consultivo denominado Consejo de Salubridad y Construcción, para asesorar a todos los ayuntamientos del Ensanche en todas «las cuestiones que directa o indirectamente influyan en la higiene urbana y, particularmente, sobre todos los extremos previstos en estas Ordenanzas». En puridad la existencia y denominación de un Consejo de esta naturaleza no fue una innovación de Cerdà, quien siguiendo su criterio de analogía, se inspiró en el Proyecto de Ordenanzas de Mesonero Romano para Madrid (10); sin embargo lo que sí constituía una aportación de Cerdà fue la composición de este Organismo, su articulación complementaria con un aparato técnico especializado y sus relaciones con los ayuntamientos del Ensanche.

En la fundamentación de esta novedad institucional deben, como en muchas facetas de la obra de Cerdà, distinguirse los motivos objetivos y racionales de los propiamente ideológicos; en especial su visión del mundo local, como sede de la arbitrariedad, favoritismo y oposición al progreso. En esta ocasión nos brinda dos nuevos argumentos en este orden de consideraciones. El primero de ellos, ampliamente expuesto en el Preámbulo de las Ordenanzas, se sustentaba en la

(9) Posteriormente, CERDÀ vuelve a insistir sobre este extremo «Los autores de derecho han tratado, es verdad, de las servidumbres urbanas en contraposición á las rústicas, pero se han limitado á consignar como hechos las que se prestan los edificios unos á otros á las que les prestan los campos vecinos, y aun esta relación es muy incompleta, como que son muchísimas más que las que ellos consignan, las que un edificio puede imponer ó recibir. Por lo demás ningún juriconsulto se ocupa de la filosofía del derecho que en las ciudades producen dichas servidumbres, ni del efecto que han

de producir las que imponen á la calle los edificios contiguos y que tan profundamente modifican su naturaleza considerada siempre como simple vía pública. Sin embargo, este concepto notoriamente equivocado es el origen y causa de los errores cometidos en las reformas y mejoras urbanas y de las graves iniquidades en que al realizarlas se haya incurrido» (TVU, 1861a: 207).

(10) Sobre la reforma en las Ordenanzas de Madrid (1847) y las que también llevó a cabo Barcelona en 1856, véase BASSOLS COMA (1973: 86-99).

equiparación un tanto alambicada de las obras de edificación con las obras de arte

«...pero como el Ayuntamiento no es competente para juzgar obras de arte, y en esto no creo hacer agravio á ninguna corporación municipal del mundo; pues con todas hablo, y todas han de reconocer esta incompetencia puesto que la municipalidad no es en ninguna parte una academia, y como además en el seno de la municipalidad, puede hacerse sentir la influencia tal vez la presión del interés individual que impela á la corporación á autorizaciones y tolerancias para actos contrarios á la letra ó al espíritu del código municipal, es de ahí que opino que la acción y la intervención del ayuntamiento para ser acertada... ha de ser ilustrada por la opinión y dictamen de un cuerpo consultivo compuesto de personas dignísimas y competentes que por su calidad y conocimientos especiales sean superiores á las intrigas de las localidades» (1859b, OCB: 523, §49).

El segundo con una apelación al derecho comparado:

«La convicción de que los ayuntamientos son débiles para resistir esas intrigas de localidad, es hoy muy general en todas las naciones y de ahí proviene que en las más adelantadas, aun en aquellas que por tener un régimen republicano parece que debían respetar más los fueros del municipio, como sucede en los Estados Unidos, las Ordenanzas municipales son obra del Gobierno, y para que en la ejecución no se maleen, y la municipalidad pueda ser superior á todo linaje de presión ó influencia se le da al cuerpo consultivo para todo lo referente á construcciones en el distrito comunal.» (1859b, OCB: 524, §53).

Entre los argumentos más objetivos para la sustentación de esta institución que por su composición erosionaba la autonomía municipal, destacaba la relación íntima

«como comprenderá cualquiera que estudie un poco esta materia y reflexione que la insalubridad de las poblaciones proviene en gran parte de los defectos cometidos en la edificación, ya permitiendo la aglomeración excesiva de casas y de habitantes, ya no dando á las manzanas la orientación que el sol y los vientos reynantes escijen».

En el Consejo de Salubridad y Construcción, según Cerdà, «han de estar

debidamente representados los principios de admón. y de gobernación, los de derecho, los económicos, los higiénicos, los estadísticos y los facultativos en su triple concepto de viabilidad, edificación e industria».

En el art. 6 de las Ordenanzas se detallaba la serie de intervenciones previstas: Gobernador Civil, Magistrado de la Audiencia, Alcaldes de los municipios, el autor del Proyecto del Ensanche, los ingenieros de Caminos y Ferrocarriles, el Decano de las Facultades de Farmacia, Veterinaria y un Profesor de Higiene Pública de la Academia de Medicina.

Como novedad organizativa destacaba que a este Consejo se asociaba un órgano técnico burocrático de preparación de asuntos y, a la vez, encargado de la ejecución de sus decisiones. En la composición de este órgano facultativo podemos apreciar también la preocupación por asociar al régimen municipal la función de los Ingenieros. A este respecto basta reproducir el siguiente texto:

«Creo que la intervención de los ingenieros de caminos es muy necesaria, porque si el gobierno les confía la viabilidad rural, con mayor razón ha de confiarles el municipio la viabilidad urbana, porque si importante es la primera, lo es aun en mas alto grado la segunda. La participación concedida á los Ingenieros industriales no requiere justificarse tratándose de una ciudad eminentemente industrial como Barcelona, y tampoco lo necesita para otra población algo grande, pues donde quiera que haya una reunión algo crecida de hombres, se presenta inmediatamente la industria en sus diversos ramos á satisfacer las necesidades inherentes á la sociedad humana. Nada digo de los arquitectos cuya misión peculiar es dirigir las construcciones que formen el principal objeto del Consejo» (1859b, OCB: 524, §59).

### 2.3. La frustración del Plan Económico y su influencia en la inaplicación de las Ordenanzas del Ensanche

Las demoras e interferencias a que hemos hecho referencia anteriormente van a ser claves para el destino del Plan de Ensanche de Barcelona y el texto de sus Ordenanzas que hemos comentado. La falta de una Ley de régimen jurídico de la

ejecución que sancionara el Pensamiento Económico de Cerdà imprimirá un sesgo a la ejecución del Ensanche totalmente distinto del previsto inicialmente por el autor. La inexistencia de una cobertura legislativa, daría pie al Ayuntamiento de Barcelona para ejercer presión sobre su posición, pues era evidente que al verse privado de la iniciativa y aprobación de las Ordenanzas Municipales –en el sistema del régimen local de la época era la única competencia autonómica que había sobrevivido a la centralización– su enfrentamiento con la obra de Cerdà encontraba nuevos cauces. En efecto, con ocasión de la RO de 31 de julio de 1859 vino a permitirse que el Municipio presentara su concurso de proyectos especificándose, no obstante, que «no puede autorizarse ninguna construcción nueva con arreglo al trazado aprobado, interín no se resuelva, por medio de una Ley, el sistema de ejecución que haya de observarse». Sin embargo, al año siguiente, por Real Decreto de 31 de mayo de 1860 se autorizó ya a los particulares a edificar en el Ensanche, sin perjuicio, como precisaba el art. 2 que

«...el Gobernador de la provincia, oyendo previamente a los Ayuntamientos interesados en la reforma y el ensanche, a la Diputación provincial y demás corporaciones que estime convenientes, informará cuanto se le ofrezca sobre el pensamiento económico y ordenanzas de la construcción presentados por el autor del proyecto, en la inteligencia de que por esta información no se coarta ni se suspende la facultad de edificar, concedida a los particulares por el artículo anterior».

En dicho artículo se permitía edificar a los propietarios del ensanche «con sujeción a dicho proyecto, quedando desde luego los particulares facultados para edificar en sus respectivos terrenos con arreglo al mismo y a las prescripciones vigentes de la policía urbana»; y en el art. 3 se hacía la previsión que «la misma autoridad cuidará de que el replanteo de las nuevas alineaciones, el relieve de las restantes y las demás obras tengan lugar con estricta sujeción al referido proyecto».

El Real Decreto de 31 de mayo de 1860 cobraba un carácter a la postre conciliador y arbitral en el pleito entre la Administración central y la ciudad de Barcelona, pues el

Proyecto facultativo se llevaría de acuerdo al Plan de Cerdà, pero no conforme al Plan económico y de acuerdo con las Ordenanzas anteriores de policía urbana. Esta situación que inicialmente era provisional devino definitiva porque ni el Plan Económico se transformó en Ley, ni las Ordenanzas de la Construcción se aprobaron nunca tal como las concibió Ildefonso Cerdà. Ello tuvo importantes consecuencias de orden negativo para la consolidación de nuestro Derecho Urbanístico histórico y para la propia realización del Proyecto de Ensanche de Barcelona, pues como ha destacado la doctrina especializada, del Plan Cerdà, en definitiva, sólo se ha ejecutado y ha quedado para la posterioridad el trazado viario de la ciudad. Los demás aspectos estructurales y ordenadores de la composición edificatoria tan minuciosamente previstos en sus Ordenanzas de la Construcción fueron olvidados o deformados sistemáticamente.

### 3. LA INFLUENCIA DE LA OBRA DE CERDÀ EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA

Como puede desprenderse de esta apretada síntesis la contribución de I. Cerdà al urbanismo ha sido decisiva, no sólo en el campo de la técnica urbanística por la formulación del modelo de los Ensanches y la reflexión sobre la nueva ciencia de la urbanización, sino también en el orden jurídico y administrativo. Sin sus aportaciones conceptuales, en el orden técnico y legal, difícilmente nuestro país ostentaría la prioridad cronológica en el Derecho comparado de disponer de una Ley General de Urbanismo –con la aprobación de la Ley de Ensanche de 29 de junio de 1864– si se tiene en cuenta que otros países de honda tradición urbanística no dispusieron de una legislación propiamente urbanística hasta los primeros años del presente siglo. Concretamente, Inglaterra, a partir de la *Town Planning Act* de 1909; o el caso de Francia, con la Ley de 14 de marzo de 1914.

Dicho lo anterior, sin embargo, hay que añadir inmediatamente que esta legislación urbanística de 1864, revisada posteriormente en 1876 y 1892, sólo muy

débilmente refleja el caudal de ideas, iniciativas y planteamientos suscitados por I. Cerdà. En efecto, si se observa la trayectoria de nuestro Derecho urbanístico (BASSOLS, 1973), cabe apreciar que tras un prometedor arranque, a través del Proyecto de Ley General para la Reforma, Saneamiento, Ensanche y otras mejoras de las Poblaciones que presenta en el Senado el Ministro POSADA HERRERA en 1861 (11), en el que las ideas de nuestro autor hallan un intenso eco en uno de los textos jurídicos más interesantes del siglo XIX, pronto se asiste a un cambio de dirección radical. Las innovaciones sobre la regulación del derecho de propiedad contenidas en este Proyecto, sin duda debidas al pensamiento de Cerdà sobre la financiación de los Ensanches y de la Reforma Interior de las ciudades, son severamente combatidas por la opinión pública y los grupos económicos, en especial por el Instituto Agrícola Catalán de San Isidro, que eleva una protesta al Senado por cuanto el Proyecto de Ley es «profundamente perturbador que ataca a la propiedad, la industria y todos los intereses en general» (Instituto Agrícola Catalán de San Isidro: 1862). A raíz de estas presiones, el día 1 de julio de 1862, el Proyecto era definitivamente retirado sin haberse iniciado su debate. Con ello se alejó la posibilidad de una legislación general y orgánica sobre el Ensanche y Reforma y Saneamiento de nuestras ciudades y, al mismo tiempo, se iniciaba el declive de la influencia de las ideas sustantivas de I. Cerdà en la legislación urbanística.

A los veinte años de su muerte, vuelve a suscitarse la necesidad de afrontar los temas de la Reforma Interior de las poblaciones, es decir, aquella parcela del Proyecto de Ley de 1861 en la que las ideas del Plan Económico de Cerdà mostraban un carácter más innovador, y que habían quedado definitivamente aparcadas. La Ley finalmente aprobada el 18 de marzo de 1895 parte de un planteamiento distinto, pero también en la tramitación administrativa de las obras recoge gran parte del legado técnico-administrativo de Cerdà, percibiéndose quizás la influencia más clara en la recepción por esta normativa de la

idea de utilizar la vía concesional para afrontar la Reforma Interior. Precisamente la apelación a la vía concesional fue propuesta en los proyectos de Reforma Interior de Barcelona por BAIXERAS y otros empresarios (GALLARDO Y MARTÍNEZ, 1907).

En cualquier caso, con la Ley de Reforma Interior de 1895 —de escasa incidencia práctica— se cierra un primer ciclo legislativo en nuestro país de extraordinaria vitalidad e imaginación. A partir de este momento, se entra en una prolongada etapa de estancamiento y crisis de la legislación urbanística que, desgraciadamente, influye negativamente en el conocimiento y difusión de la obra de Cerdà. Y ello ocurre justamente en el momento que tanto la investigación científica y la legislación en los países germánicos y anglosajones emergen como una novedad en el panorama urbanístico mundial de los primeros años del siglo XX, sin que la obra de Cerdà pueda ser conocida y contrastada (12). Ello explica que en los años setenta un historiador de la arquitectura y profesor de la Universidad de Munich exclamara ante una exposición de nuestro autor de Barcelona: «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, 1992: 30). Afortunadamente, a partir de los años cincuenta del presente siglo se asiste a un nuevo ciclo de renacimiento del urbanismo, tanto en el orden técnico como en el jurídico (Leyes del Suelo de 1956 y 1976) que unido a la recuperación de su polifacética obra, se nos aparece I. Cerdà como un auténtico pionero del urbanismo en todas sus facetas y su obra como un caudal de ideas, propuestas e innovaciones que merecen ser investigadas y difundidas.

Especial interés reviste, a modo de conclusión, la influencia de Cerdà en la legislación de Ensanche. En efecto, el incremento creciente de los inquilinatos por falta de viviendas nuevas y la carestía de los materiales de la construcción plantearía de nuevo la duda sobre la procedencia de

(11) El texto completo de este Proyecto de Ley puede verse en BASSOLS (1973: 581 y ss.).

(12) Sobre el tema, véanse las interesantes reflexiones de GARCÍA-BELLIDO (1994: 1104 y ss.).



derogar la libertad de precios en los arrendamientos. Ante una consulta del Gobierno en 1860 sobre este particular a la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas y a la Sociedad Económica Matritense (13), dichas instituciones se pronunciarían en contra de la reintroducción de la tasación de alquileres, abogando, por el contrario, por las rebajas fiscales en los materiales de construcción, cesión de terrenos a precios módicos y, fundamentalmente, «otorgar la libertad de construir como tengan conveniente con tal que guarden la alineación establecida». Fruto de esta nueva orientación fue una iniciativa parlamentaria que acabaría convirtiéndose en la Ley de 29 de junio de 1864 por la que se fijaban «las reglas que han de observarse en las Obras para el Ensanche de las Poblaciones». La nueva Ley más que una norma urbanística propiamente dicha –la influencia de Cerdà sólo sería muy indirecta y en aspectos técnicos que encontrarían finalmente eco en el Reglamento de 25 de abril de 1967 (14)– resultaría ser una norma de financiación municipal que instauraría, a través de la formación de un Presupuesto Especial de Ensanche, una Hacienda especializada para un sector del desarrollo urbano, distinta e incomunicada en relación al resto del territorio municipal.

Según el Reglamento de la Ley, el Ensanche de una población lo constituía

«...la incorporación a la misma de los terrenos que constituían 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 públicos».

Para la conversión de estos suelos en públicos, la Ley declaraba obras de utilidad pública a efectos de su expropiación las que se refieran a «calles, plazas, mercados y

paseos». Análogamente, correspondía al Municipio la construcción y financiación de los servicios urbanísticos (alcantarillado, aceras, empedrados y alumbrados) con cargo al Presupuesto de Ensanche. Su conservación, sin embargo, se imputaba al Presupuesto ordinario. Para la financiación de las expropiaciones y de los servicios urbanísticos, se otorgaban al Municipio:

- 1) Por un período de veinticinco años, el importe de la contribución urbana y los recargos locales que satisfaga la propiedad urbana comprendida en la zona de 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 urbana que satisfagan las propiedades en la indicada zona que podía ascender hasta el 60% del ordinario, con la particularidad de que dicho recargo duraría hasta que estuvieran cubiertas todas las obligaciones a que dieran lugar el establecimiento de los servicios públicos en las zonas del Ensanche.
- 3) En armonía con la protección a la edificación, se concedía una exención del 50% de los impuestos de transmisión de la propiedad de los edificios durante los seis primeros años desde su construcción.
- 4) A los propietarios o empresas 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 urbana y los recargos municipales ordinarios y extraordinarios. Si sólo se cediesen los terrenos sin costear las obras se les condonaría el recargo extraordinario.
- 5) Los Ayuntamientos podían dividir el Ensanche en distintas zonas a efectos de concertar empréstitos, emitiendo obligaciones por tantas series como zonas existentes.
- 6) Para la Administración del Ensanche se constituía una Junta, integrada por el Alcalde, dos

(13) Sobre los antecedentes de la llamada «Cuestión de Inquilinatos», vide BASSOLS COMA (1973: 229-239).

(14) Si el nuevo planteamiento de signo liberalizador y flexible de la nueva legislación de ensanche suponía el alejamiento definitivo de las regulaciones substantivas propuestas por I. Cerdà, no obstante el Reglamento de la Ley, aprobado por R.D. de 25 de abril de 1867 recoge en gran medida los aspectos procedimentales y de contenido de la tramitación que se contienen en el Expediente del Ensanche de Barcelona, propuesto por I. Cerdà. Así, por ejemplo, el art. 5 de

dicho Reglamento recoge al referirse a la Memoria del Ensanche una serie de conceptos técnico-urbanísticos: zonas, estudios geológicos, topográficos, datos estadísticos sobre mortalidad de la población, relación de superficies de vivienda por habitante, precios de alquiler, vías de comunicación, sus clases, características de los planes y sus escalas, referencias al plan económico y presupuestario, etc. En definitiva, todo un aparato conceptual y administrativo que se incorpora a nuestra legislación que sin la obra de Cerdà hubiese sido imposible de recoger en un texto normativo.

concejales, un abogado, un médico, un arquitecto y tres propietarios, con la misión de valorar los terrenos objeto de expropiación, inspeccionar las inversiones de fondos y desempeñar las comisiones que les confiera el Alcalde en relación con las obras y policía del Ensanche.

Como puede advertirse de esta apretada síntesis, aparentemente se respetaban las ideas de Cerdà en el sentido de que los gastos deben extraerse de los beneficios que a la riqueza pública va a producir el propio Ensanche, aun cuando la Ley no exigía cesiones gratuitas obligatorias, sólo voluntarias, indemnizando, en su caso, por la expropiación de los terrenos. El propio Cerdà, en los últimos años de su vida (1872), en un patético documento titulado *Reclamaciones contra el despojo que por la Ley de Ensanche se ha hecho a mi Plan Económico* (1869-75), DES: 309-319), reconocería que «la ley de Ensanche se plagió, pero mal, de mis informes y de mi plan económico, sobre el cual ninguna reclamación ha recaído todavía». Para demostrar este aserto apuntaba: «Yo, según el sistema establecido en mi plan económico y en la teoría de las regularizaciones y compensaciones, hago que la calle sea costeada por el propietario del suelo, como es justo ya que le sirve de instrumento para aumentar el séxtuplo de su valor», por el contrario, añadía:

«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 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 inicua y gratuitamente del capital construcción para regalar indebidamente al capital terreno que no pone nada en el asunto y que, no obstante, sextuplica su valor?» (18669-75?, DES: 313: §26).

El modelo de financiación propuesto por la Ley de 1864, liberalizador y muy favorable a los intereses de la propiedad, mantenía un equilibrio entre la autofinanciación del territorio del Ensanche, al retener la plusvalía generada

en la zona, manifestada a través de la recaudación impositiva, y la previsión de un sistema de cesiones voluntarias de terrenos y costeamiento de obras, compensadas fiscalmente. Pese a estos perfiles originales, en la práctica, el sistema fracasó y los Ensanches experimentaron un considerable retraso en su realización. Además de los efectos negativos de la coyuntura económica subsiguiente a la Ley, al fundamentarse el sistema en la capacidad de rendimiento de la contribución urbana, impuesto de carácter estatal instaurado en la Reforma fiscal de 1845, y la efectividad de los correspondientes recargos municipales en la realización material de las construcciones, al demorarse en el tiempo y efectuarse de forma dispersa, obligaron a acudir al empréstito con la garantía de los futuros rendimientos de dicho impuesto, poniendo en serias dificultades a la Hacienda del Ensanche. La falta de fondos financieros impedía atender adecuadamente a la urbanización de forma anticipada a la edificación, lo que determinó que los Ayuntamientos admitieran excepciones a las prescripciones de los Planes y Ordenanzas de Construcción con tal de atraer la edificación potencialmente rentable en la esperanza de obtener financiación para con posterioridad atender a la urbanización. Para paliar la crisis de financiación, la primitiva Ley de Ensanche fue objeto de una reforma en 1876 con tres aportaciones significativas: 1) Sustitución de las Juntas de Ensanche por Comisiones con exclusión de los propietarios, dando representación exclusivamente a los concejales; 2) Supresión de las divisiones del ensanche por zonas y, en consecuencia, imposibilidad de acudir a los empréstitos parciales, y 3) Imposición obligatoria del sistema de cesión de la quinta parte del terreno para calles y plazas o el pago de su precio cuando la iniciativa de la apertura de una calle correspondiera al Municipio, todo ello bajo amenaza de expropiación en caso de incumplimiento de estos deberes. El desorden en la realización de los Ensanches de Madrid y Barcelona al tiempo que su crisis financiera, obligaron a dictar una nueva Ley para estas dos ciudades en 1892, con medidas de fomento, incrementando la afectación de la contribución urbana y sus recargos de 25 a 30 años; otorgamiento de

una indemnización del 4% anual para todas las propiedades ocupadas sin haberse seguido la normativa de expropiación forzosa; y generalizando para la apertura de nuevas calles el sistema de la cesión obligatoria de la mitad de los terrenos para calles y paseos –cesión compensada con los correspondientes beneficios fiscales– expropiándose la otra mitad por su valor de mercado. Los propietarios que no aceptaran la cesión podrían ser expropiados totalmente y por el valor que tuvieren los terrenos antes de la apertura de la calle. Finalmente se restauraban las Comisiones de Ensanche, con la presencia de nuevo de los propietarios junto con los concejales permitiéndose de nuevo la división en zonas. El protagonismo de estas Comisiones de Ensanche sería fundamental, al movilizarse la construcción de edificios a finales del siglo XIX y primeros años del actual siglo, lo que permitió recuperar los rendimientos de la contribución urbana y privatizar las plusvalías, al tiempo que convertirían a los Ensanches en zonas fiscales privilegiadas en relación al resto de la ciudad, al modo como antaño habían actuado las murallas físicas (15).

La legislación de Ensanche de 1892, inicialmente sólo para Madrid y Barcelona, se extendería progresivamente a otras ciudades, convirtiéndose en el modelo

legislativo más extendido: Cartagena (1895), Alicante (1896), Valencia (1900), Santander (1902), Palma de Mallorca (1904), etc., hasta que el Estatuto Municipal en 1924 lo generalizaría para todos los Municipios. Su vigencia formal se extendió hasta la Ley del Suelo de 1956 que la derogó formalmente. En cualquier caso, sus aportaciones más relevantes radicaron en su pretensión de autofinanciación a través de un presupuesto especial frente al ordinario, en la normalización del sistema de cesiones del suelo para calles y paseos (limitada a la mitad de su extensión y compensada fiscalmente) y, finalmente, en la decidida utilización de la expropiación forzosa como instrumento o amenaza para exigir la colaboración de los propietarios en el cumplimiento de sus deberes. Este régimen de cesiones y de utilización de la expropiación forzosa van a encontrar un amplio eco en la legislación urbanística, a partir de 1956. Por último hay que indicar que los Ensanches sólo presentaban una imagen fragmentaria de la ciudad, exclusivamente aquellos espacios inicialmente delimitados en los Planes de Castro y Cerdà. Los nuevos desarrollos urbanísticos –denominados gráficamente extrarradios– quedaban urbanísticamente al margen de toda normativa y sin instrumentos financieros para afrontar su ordenación (16).

## BIBLIOGRAFÍA

- ANGUITA CANTERO, R. (1997): *Ordenanza y Policía Urbana. Los orígenes de la Reglamentación edificatoria en España (1750-1900)*, Universidad de Granada, Granada.
- BASSOLS COMA, Martín (1973): *Génesis y Evolución del Derecho Urbanístico Español*, Montecorvo, Madrid.
- (1996): «El Derecho urbanístico de la Restauración a la II República (1876-1936). Crisis de los Ensanches y las dificultades para alumbrar un nuevo modelo jurídico-urbanístico», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, n.º 107-108, págs. 53-90.
- BONCZEK, Willi (1973): «La ordenación del suelo», en el libro colectivo: *La Ley federal alemana de ordenación urbanística y los municipios*, I.E.A.L., 123-185.
- CERDÀ I SUNYER, Ildefonso (1855): [MAEB] *Ensanche de la Ciudad de Barcelona. Memoria descriptiva de los trabajos facultativos ...*, transcrito en *Teoría de la Construcción de las Ciudades. Cerdà y* (1914, sobre Zonas Urbanas de las Grandes Ciudades), Ruiz Jiménez (1916, sobre Urbanización del Extrarradio de Madrid) y García Prieto (1918, sobre Municipalización de la Urbanización del Suelo del Extrarradio), *vide* BASSOLS (1973: 427-444).

(15) Sobre el papel jugado por las Comisiones de Ensanche *vid: BASSOLS COMA* (1996: 53-90).

(16) Para un estudio de los distintos proyectos y propuestas urbanísticos de superación de la legislación de Ensanche en el periodo 1900-1923, *Proyectos Sánchez Guerra*

- Barcelona [abrev. TCC.C&B] vol. I, ed. INAP y Ayuntamiento de Barcelona, Madrid, 1991.
- (1859a): [TCC] *Teoría de la Construcción de las Ciudades aplicada al Proyecto de Reforma y Ensanche de Barcelona...*, transcrito en TCC.C&B: 107-455, 1991.
  - (1859b): [OCB] *Ordenanzas Municipales de Construcción para la Ciudad de Barcelona ...*, transcrito en TCC.C&B: 513-548, 1991.
  - (1859c): [OPU] *Ordenanzas Municipales de Policía Urbana para la Ciudad de Barcelona ...*, transcrito en TCC.C&B: 479-512, Madrid, 1991.
  - (1860): [PEc] «Pensamiento económico del Proyecto del Ensanche de Barcelona» ..., inédito, transcrito en TCC.C&B: 459-471, Madrid, 1991.
  - (1861a): [TVU] *Teoría de la Viabilidad Urbana y Reforma de la de Madrid. ...*, transcrito en *Teoría de la Viabilidad Urbana. Cerdà y Madrid*, [abrev. TVU.C&M] vol. II: 45-280, ed. INAP y Ayuntamiento de Madrid, Madrid, 1991.
  - (1861b): [CPE] «Cuatro palabras sobre el Ensanche, dirigidas al público de Barcelona por Don Ildefonso Cerdà», reproducido en. ESTAPÉ (1968-71): vol. III de la *Teoría general de la urbanización*: 571-589, Instituto de Estudios Fiscales; y facsímil en TCC.C&B: 577-589, Madrid, 1991.
  - (1869-75?): [Des] «Despojos. Reclamación contra el despojo que por la Ley de Ensanches se ha hecho de mi plan económico», cuaderno de notas, en TVU.C&M: 309-19, Madrid, 1991.
  - (1875): [Dia] *Diario*, transcrito en TCC.C&B: 633-655, Madrid, 1991.
- GALLARDO Y MARTÍNEZ, A. (1907): *Cuestiones jurídicas relacionadas con la reforma interior de Barcelona*, Ed. Hijos de J. Jepues, Barcelona.
- GARCÍA-BELLIDO Y GARCÍA DE DIEGO, Javier (1994): «Inicios del lenguaje de la disciplina urbanística en Europa y difusión internacional de la "urbanización" de Cerdà», en *Tiempo y espacio en el arte: Homenaje al Profesor A. Bonet Correa*, vol. II: 1.103-1.144, Rev. *Anales de Historia del Arte*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- INSTITUTO AGRÍCOLA CATALÁN DE SAN ISIDRO (1862): *Exposición que eleva al Senado el Instituto Agrícola Catalán de San Isidro sobre el Proyecto de Ley acerca de la Reforma, Saneamiento, Ensanche y otras mejoras de las Poblaciones, Barcelona*, Imprenta del Diario de Barcelona.
- MANCUSO, F. (1980): *Las experiencias del zoning*, ed. G. Gili, Barcelona.
- SORIA Y PUIG, Arturo (1992): «El proyecto y la seva circumstància o com l'individu Cerdà empenqué la tasca de fundar una teoria i refundar la seva ciutat», en LUB (comp., 1992): *Treballs sobre Cerdà i el seu eixample a Barcelona*: 30-75, Ministerio de Obras Públicas y Transportes y Ayuntamiento de Barcelona.