

Notas sobre las Ordenanzas Municipales de 1847

1. EL PROBLEMA DE LAS ORDENANZAS MUNICIPALES

Hace notar el profesor Pérez Serrano, en su estudio sobre las Ordenanzas municipales de la capital, que el concepto de Ordenanza municipal venía establecido de tiempo remoto. En efecto, cualquiera que sea el sistema que se siga en la organización de las Entidades municipales, es patente la necesidad de estos preceptos, consistentes en mandamientos de policía y ordenaciones enderezadas a hacer cómoda la vida y regular el movimiento y las actividades de los ciudadanos en los límites de la ciudad (1). Lo que sucede es que en un régimen centralizado, como el que regía en España durante el siglo XIX, los Municipios, al ejercer su potestad de ordenanzas, obran como órganos delegados del Poder central, mientras que si se adopta un régimen descentralizado, las ordenanzas surgen como manifestación de la propia competencia de las Entidades municipales para el cumplimiento de los fines que a éstas se asignan.

En cualquier caso, como dice el profesor Gascón y Marín, «allí donde hay objeto propio de administración, allí hay razón de ser de normas jurídicas, y en las Entidades locales a las que se reconoce una esfera de acción propia y su carácter natural de entidades que viven por sí, no debiendo su existencia a la artificial creación del

(1) PÉREZ SERRANO: «Las ordenanzas municipales de Madrid» en «*Cátedra de Madrid*» (curso 1.º). Madrid, Artes Gráficas Municipales, 1954, página 55.

legislador, las legislaciones han tenido que reconocer el derecho de dictar ordenanzas que equivalen a verdaderas leyes en el territorio a que se extiende su competencia» (2). Todo esto conduce a reconocer a los Ayuntamientos determinadas facultades en orden a la creación normativa, que unos autores denominan *función legislativa* más o menos condicionada (3), y *seudofunción legislativa* del Municipio (4).

Lo cierto es que la potestad de ordenanzas implica la regulación por las Corporaciones locales de materias respecto a las cuales no contiene la Ley preceptos concretos, y en las que se reconoce a las Corporaciones locales la facultad de legislar siempre que no contradigan las disposiciones generales de rango superior (Ley, Reglamentos). Se diferencian de la Carta municipal en que ésta supone un régimen excepcional y, caso de existir, viene a ser como la norma general del Municipio (constitución municipal la llama Jordana de Pozas), mientras que las ordenanzas tienen carácter habitual y regulan ciertos puntos concretos de la vida municipal.

No es propósito de este trabajo analizar la naturaleza jurídica de las Ordenanzas municipales, sobre todo después del magistral estudio del profesor Pérez Serrano, antes aludido. Me limitaré a señalar, brevemente, la evolución de tan importante materia en relación con la capital del Estado. El hecho es que hasta 1847 Madrid no logra ver aprobadas sus primeras «Ordenanzas de Policía urbana y rural». Pero antes de la indicada fecha existen algunos preceptos que, aunque en su mayor parte son de índole fragmentaria y carentes de rigor sistemático, merecen citarse, como lo prueba la circunstancia de haberse tomado en consideración algunos de ellos por los propios redactores del Cuerpo legal últimamente mencionado.

2. ANTECEDENTES DE LAS ORDENANZAS DE MADRID DE 1847

A) *Madrid medieval. El Fuero de Madrid Evolución posterior.* En el Fuero de Madrid, obra del propio Concejo, que obtuvo confir-

(2) GASCÓN y MARÍN: *Tratado de Derecho administrativo*, tomo 1.º Madrid, 1955, pág. 115.

(3) BERMEJO GIRONÉS: *Derecho de Entidades Locales*. Madrid, 1949, página 276.

(4) ALBI: *Derecho municipal comparado del Mundo hispánico*. Madrid, 1955, pág. 80.

mación por parte de Alfonso VIII, aparecen algunas disposiciones un tanto rudimentarias sobre materias concernientes a la policía urbana. Sirvan de ejemplo las relativas a los precios que se fijan para la venta de pescado, carnes y cereales, según sus diferentes clases (§§ LVI, LVII y LX); penalidades que habían de imponerse a los panaderos por faltas en el peso del pan, y a los taberneros por mixtificaciones en el vino (§§ LXII y LXIII); sanciones por faltas en las pesas y medidas (§ LXXX); reglas a que habían de sujetarse los *zagaderos* (vendedores al por menor o revendedores) (§ CVI); etc. (5).

En la época de la formación del Fuero, Madrid era un pequeño lugar fronterizo de marcada significación militar, que acabó por perder al avanzar la Reconquista. La población era fundamentalmente labradora. Si exceptuamos a los moros, dedicados preferentemente a la actividad artesana (alarifes, herreros, fontaneros, etc.) y los judíos, consagrados al ejercicio del comercio, los cristianos moradores de la villa medieval tenían como principal fuente de riqueza y medio de vida la agricultura. El culto a San Isidro revela este carácter. Por eso no pueden extrañar ciertas disposiciones del Fuero, como las referentes a la especial protección dispensada a las viñas y huertos y al arbolado en general y las encaminadas a tasar los daños producidos por los perros en los cultivos (§§ XCI y CII).

Conserva Madrid su fisonomía rural hasta mediados del siglo xv. A partir de esta época, con la afluencia de nuevas gentes y con la decidida protección de ciertos monarcas, especialmente Enrique IV y los Reyes Católicos, el pequeño Municipio se convierte en un núcleo urbano cuyo progresivo crecimiento no había ya de detenerse. Como el lugar pasó a pertenecer a la Corona de Castilla, los reyes disponían de los solares y tierras del Concejo, haciendo concesiones, unas, gratuitas, otras, la mayoría, mediante censo, y dictaban preceptos para regular las reformas y nuevas construcciones (6).

En este aspecto destacan importantes cédulas y próvisiones dictadas por los Reyes Católicos que se custodian en el Archivo de Villa,

(5) GALO SÁNCHEZ: *El Fuero de Madrid y los Derechos locales castellanos*. Publicaciones del Archivo de Villa. Madrid, 1932, pág. 16.

(6) A veces el propio Concejo hizo por sí solo donaciones, prescindiendo de la autoridad real. Este hecho se revela, por ejemplo, en una Cédula de Juan II, de 26 de noviembre de 1453, en la que el monarca se queja

a las que se refiere en documentado trabajo Gómez Iglesias (7). Entre ellas pueden citarse algunas que son verdaderas medidas de policía urbana (que no anden puercos por la villa ; que se limpien y empedren las calles ; que las tenerías se instalen en los arrabales ; orden en las medidas de pan y vino ; que se reparta una sisa para la fabricación de un nuevo reloj, etc).

Diversas son las causas que contribuyen a la transformación aludida : unas, de carácter general ; otras, peculiares de la población madrileña. Entre las primeras hay que hacer obligada referencia a las nuevas concepciones del Renacimiento, que al mismo tiempo que procuraban el ornato y la comodidad en las ciudades, fomentaban la vida de relación entre unas y otras. El crecimiento de las poblaciones y la evolución espiritual y social de sus habitantes eran incompatibles con los tortuosos trazados de la Edad Media. A estas razones hay que agregar, por lo que a Madrid se refiere, el establecimiento de la Corte con carácter permanente en 1561. (Hasta esta fecha la Corte fué ambulante—Valladolid, Toledo, Zaragoza, Barcelona, Granada e incluso en alguna ocasión Madrid—, quizá porque ninguna ciudad ofrecía marco apropiado al complicado ritual borgoñón de los Austrias).

B) *La Corte en Madrid. El Tratado de Torija y las Ordenanzas de Ardemans.*—El nuevo estado de cosas obliga a dictar disposiciones sobre distintos puntos que afectan a la sanidad y policía urbana de la capital. En este punto es interesante una Real Cédula de 29 de enero de 1591 ; pero todos estos preceptos eran notoriamente insuficientes para cubrir las exigencias de la primera ciudad de aquel inmenso y poderoso Estado. El estrecho recinto medieval, con su muralla varias veces rectificadas, fué sobrepasado, y bien pronto las edificaciones se extendieron más allá de los límites trazados por Felipe II, sin obedecer nunca a un plan sistemático de conjunto.

de que «de algún tiempo a esta parte se an dado algunos suelos e solares sin mi licencia e abtoridad». Vid., sobre esta cuestión, URGORRI CASADO : «El ensanche de Madrid en tiempos de Enrique IV y Juan II», en *Revista de la Biblioteca, Archivo y Museo del Ayuntamiento de Madrid*, 1954, número 67, pág. 14.

(7) GÓMEZ IGLESIAS : «Madrid, villa medieval. Algo de historia», en *Revista de la Biblioteca, Archivo y Museo del Ayuntamiento de Madrid*, 1954, número 68, pág. 422.

Esta abusiva extensión se hace patente en la *Real Cédula de 9 de enero de 1625* por la que ordena Felipe IV rodear la villa con una cerca en la forma que por una Junta nombrada al efecto se acordase, «dejando las puertas que conviniese y fueren necesarias en las principales entradas y salidas desta villa, cada una con la fábrica y adornos que pareciese, según los sitios y partes donde hubiese de quedar». Se señalaba, para sufragar los gastos, la sisa sobre el vino, en forma análoga a lo que antes se hizo para la obra de la Plaza Mayor. No se podía entonces sospechar el alcance de esta medida, que hasta la primera mitad del siglo XIX constituyó una traba que impidió el normal, metódico y ordenado desarrollo de Madrid (8).

El panorama que ofrecía la ciudad en los siglos XVII y XVIII no era el que correspondía a la capital de un Estado. Calles en su mayor parte estrechas y empinadas, con frecuentes salientes que hacían difícil y a veces imposible la circulación de carruajes; casas de una sola planta (llamadas *de malicia*), construídas de esta forma para librarse del pago de la *Regalía de aposento de la Corte* que gravaba las edificaciones de más de un piso sobre los pisos principales; inmensos caserones y cercas de huertas que en muchos casos cerraban la salida y comunicación de unas vías con otras.

Durante todo este tiempo carece Madrid de una ordenación racional de su espacio. Existieron unas Ordenanzas sin fuerza legal que, según Ardemans, «tenían, con escasez, manuscritas los maes-

(8) Los motivos en que se fundamenta esta disposición son ajenos a toda idea urbanizadora. Se refiere el Monarca a «los daños que se causan de no estar cercada esta villa de Madrid, donde reside mi Corte, así por lo que sin límites se van extendiendo los edificios, como por las salidas que hacen al campo las más de las calles y ser por ellas franca y libre la entrada y salida de gente y mercaderías en el lugar, por no poderse poner en ellas (siendo tantas) la guarda que conviene, con lo cual falta también la noticia necesaria de los que entran y salen en esta Corte, y a los delinquentes les es fácil salir de ella y librarse de ser presos por las justicias, que tendrían más mano en su prisión si las salidas fuesen ciertas. Y siendo de tanta importancia para la conservación de mi Real Hacienda y las alcabalas y sisas que se me pagan que de tal manera entren los bastimentos y mercaderías por puertas ciertas en que se registren, que no puedan divertirse ni entrar por otras, y que esta misma utilidad y conveniencia se halla cuanto a la administración y beneficio de las sisas que para causas públicas tengo concedidas a esta villa, y mucho mayor y de necesidad precisa para guardarla si, lo que Dios no permita, sucediese en ocasiones de peste...».

tros alarifes, por cuya causa las quiso imprimir Fray Laurencio de San Nicolás, Agustino recoleto» (9). En ellas se basó Juan de Torija en su libro, impreso en 1664, con el título de *Tratado breve sobre las ordenanzas de la villa de Madrid y Policía de ella*. Tampoco tuvo esta obra carácter de fuente legal, toda vez que, aunque se instó de la villa de Madrid que suplicase al Consejo la confirmación como tales ordenanzas, no se logró tal resultado, por cuyo motivo cuando se alegaban en los pleitos se les negaba fe por los letrados.

En 1719 se publican las *Ordenanzas de Madrid y otras diferentes que se practican en las ciudades de Toledo y Sevilla, con algunas advertencias a los alarifes y particulares, y otros capítulos añadidos a la perfecta inteligencia de la materia, que todo se cifra en el gobierno político de las fábricas*, por don Teodoro Ardemans, arquitecto y tracista mayor de las obras reales y Maestro mayor de las de Madrid. Se trata de una obra particular, sin fuerza de ley, que es una refundición de la de Torija, como puede comprobarse en el título que figura en la censura expedida por don Antonio Alvarez Gato: «Declaración y extensión sobre las Ordenanzas de Madrid que escribió Juan de Torija». Salvo contadísimas disposiciones de policía urbana, por ejemplo las relativas a instalaciones de fraguas de herreros, cerrajeros, caldereros y fundidores o de otros oficios que puedan causar molestias u originen perjuicio a la población, el contenido del libro de Ardemans desarrolla la materia de la construcción, señalando la altura de las fábricas, obligaciones relativas a maquinaria, normas especiales respecto a las casas que se edifiquen frente a los monasterios o al lado de éstos, fabricación de hornos, puertas-cocheras en las calles públicas, poyos empedrados y balcones, canalones para verter en las calles, conductos o albañales, lumbreras de sótanos, etc.

3. LAS ORDENANZAS DE POLICÍA URBANA Y RURAL PARA LA VILLA DE MADRID Y SU TÉRMINO DE 1847

A) *Estado de la legislación sobre policía urbana en Madrid hasta 1847.*—No tardó mucho en quedar anticuada la obra de Ar-

(3) ARDEMANS: *Ordenanzas de Madrid y otras diferentes que se practican en las ciudades de Toledo y Sevilla*. Madrid, Imprenta de Joseph Doblado, ed. de 1793, pág. 20.

demans, tanto en el aspecto técnico como en el administrativo. La insuficiencia de las disposiciones referentes a policía urbana se hizo patente en un suceso: en el incendio de la Plaza Mayor en 1790, que motivó un Bando del Rey de 8 de noviembre del citado año en el que se prescriben las condiciones de solidez que habían de observarse en la construcción de fogones, hornos y chimeneas, amenazando demoler los que no reunieran los requisitos exigidos, señalándose al mismo tiempo obligaciones a los dueños de las casas respecto a medidas de seguridad y limpieza, así como ciertas normas especiales para determinadas industrias y oficios.

El Consejo Supremo de Castilla adoptó una instrucción sobre policía urbana, recomendándola eficazmente al Ayuntamiento de Madrid para que sirviera de base a la ordenanza municipal. Mesonero Romanos narra las vicisitudes que siguieron a este intento sin que se lograra coronar la obra (10).

La falta de reglas sobre tan importante materia originaba conflictos al Ayuntamiento, que no podían resolverse con un Reglamento de policía urbana publicado en 1841, bastante deficiente, que sólo podía considerarse como punto de partida para una legislación más sistemática.

En 1843 Oliván cita un hecho que pone de manifiesto la imprecisa reglamentación entonces existente. «Sobre alineación de dos casas en una misma calle—dice este autor—se ha visto en pocos años que en una sucumbió el Cuerpo municipal, siendo así que tenía razón, y en la otra triunfa según los efectos, siendo así que no tiene razón ninguna, no aquélla, al menos, que al público convendría que tuviese» (11).

Promulgada en 8 de enero de 1845 la Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos, el artículo 81 de este Cuerpo legal, al señalar las atribuciones de los órganos de las Corporaciones locales, prescribe que los Ayuntamientos debían deliberar sobre la formación de las ordenanzas municipales y reglamentos de policía urbana y rural. De esta disposición se hizo eco el Jefe político de la provincia en Circular de 3 de marzo de 1846 que determinó, por

(10) *Informe de la Comisión especial nombrada por el Ayuntamiento de Madrid en su sesión de 10 de marzo de 1846 para la formación de unas Ordenanzas municipales.* Madrid, Imprenta de A. Espinosa y Cía., 1846.

(11) ALEJANDRO OLIVÁN: *De la Administración pública con relación a España.* Ed. del Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1954, pág. 284.

parte del Ayuntamiento, el nombramiento de una Comisión especial que se ocupase del asunto. La Comisión, formada por el teniente alcalde don Luis Piernas y los regidores don Ramón de Mesonero Romanos, don Gabriel Seco de Cáceres, don Carlos de la Carrera y don Santiago Posadillo, designó ponente a Mesonero, y el trabajo de éste, hecho suyo con ligeras alteraciones por la referida Comisión, fué sancionado por el Ayuntamiento y obtuvo la aprobación superior del Jefe político de la provincia en 16 de noviembre de 1847.

B) *Somero examen de las Ordenanzas de 1847.*—Representa este Cuerpo legal un notable adelantó sobre los ensayos que le precedieron, por ser el primer resumen sistemático y metódico de los distintos reglamentos, bandos, acuerdos, disposiciones y usos vigentes en la materia, en los que se introdujeron importantísimas innovaciones. El texto está dividido en seis títulos con los siguientes epígrafes: orden y buen gobierno; seguridad; salubridad; comodidad y ornato; policía rural, y disposiciones generales. A continuación se señalan algunas de las características más acusadas de las citadas Ordenanzas. El título primero comenzaba con la división administrativa de Madrid: dos cuarteles, diez distritos y ochenta y nueve barrios, además de dos arrabales (norte y sur) situados en los extremos. Las prohibiciones de trabajo personal y de ejercicio del comercio en domingo y fiestas son explicables en la época en que no había surgido la legislación laboral. Muchas prescripciones relativas a festividades religiosas y profanas han desaparecido del articulado del texto vigente por tratarse de materias que, por su concreción, tienen mejor encaje en los bandos. Otras, como las que regulaban los espectáculos públicos y el servicio de serenos, han sido objeto hoy de reglamentaciones especiales. Otras, por último, han caído en desuso, por ejemplo: las relativas a la feria que se celebraba anualmente del 21 de septiembre al 4 de octubre.

En el título II, «Seguridad», se regulaba lo relativo a obras públicas, siendo curioso que algunos preceptos sobre demoliciones y construcciones, como los contenidos en los artículos 103, 104 y 112, figuran con leves variantes en las vigentes Ordenanzas de la Construcción. No sucede lo mismo con las precauciones contra los incendios (arts. 116 a 156), normas que en su mayoría quedaron anticuadas en el propio siglo XIX, por ejemplo: avisos a la parroquia que correspondiese para tocar las campanas al vuelo hasta que cesase el

peligro (12). La complejidad de la vida moderna en este punto, como en lo que afecta a carruajes, salientes de las casas, alumbrado de éstas y de las calles, ha tenido que proveer con nuevas disposiciones.

La salubridad era objeto del título III. Es curioso que algunas de sus normas, como las destinadas a aguadores, fuentes públicas y baños, sobrevivieron a través de las Ordenanzas de 1892 hasta la aprobación del texto vigente de 29 de noviembre de 1950, a pesar de su carácter anacrónico que convertía a las mencionadas reglas en letra muerta. Con razón fueron criticados algunos de estos preceptos por Pérez Serrano, abogando por su desaparición (13). Su crítica no ha sido baldía, porque en el texto vigente no figuran ya dichas prescripciones o han sido sustituidas por otras más a tono con las exigencias de nuestro tiempo. Otro tanto ocurre con los artículos dedicados a la fabricación y venta de pan, consumo de carnes, matadero, venta de comestibles, leche, vino, etc. En muchas de estas materias ha sido preciso discriminar las competencias, ya que hoy, al lado de las autoridades municipales, intervienen otras de distinto orden (estatales, sindicales, etc.). La reglamentación sobre establecimientos insalubres, aunque supusiera un visible adelanto en 1846, bien pronto resultó insuficiente. Algo parecido se advierte con el incipiente servicio de limpiezas, sin perjuicio de reconocer que están previstas incluso ciertas eventualidades, por ejemplo, casos de nevadas o hielos.

El título IV trataba de la comodidad y ornato. Las reglas relativas a alineaciones y alturas y establecimientos incómodos se esbozan simplemente, por considerar que su fijación definitiva debe hacerse por la Ordenanza de Construcción entonces proyectada (14). Si el espacio lo permitiera se insertarían algunas reglas sobre el tránsito público, que por sí solas dan idea de la transformación operada en la capital (prohibición a los aguadores, vendedores y mozos de cordel de transitar por la acera, incluso los vendedores ambulantes

(12) El propio Mesonero Romanos advirtió la insuficiencia de estos preceptos, y en el informe elevado a la Comisión, al presentar el proyecto, proponía la creación de una *Compañía de bomberos*.

(13) PÉREZ SERRANO: *Ob. cit.*, pág. 66. Se refiere este autor a las Ordenanzas de 1892, a cuyo texto pasaron buena parte de los preceptos de 1847.

(14) Vid., *Informe cit.* En él se propone la creación de una Comisión mixta de ingenieros y arquitectos para la formación de planos topográficos, superficiales y subterráneos, la inspección de obras, etc.

«con sus aparatos portátiles» ; prohibición de sacar los comerciantes a las calles mesas o tinglados para exponer sus géneros, de formar corros, de situarse los barberos en las inmediaciones de las fuentes para afeitarse, de jugar a los naipes en la calle, etc.).

Regulaba la policía rural el título V. En él se trataba del orden y conservación de los paseos y arbolados, de las tierras y sembrados (todavía perviven los últimos restos de la economía rural), la caza y pesca, salvando las leyes especiales y los aprovechamientos del río Manzanares.

Concluían las Ordenanzas fijando en el título VI las sanciones que podían imponerse en caso de infracción de sus preceptos.

Tal es el contenido de este texto sobre policía municipal que constituyó la base de las Ordenanzas de 1892 hasta el punto de que a éstas pasaron muchos de sus preceptos. En poco más de un siglo, la acción del tiempo, con su ritmo acelerado en estos últimos años, obliga a mirar la obra de Mesonero Romanos como un precedente digno de destacarse. Ciertos conceptos, como los de comodidad y ornato, que tanta importancia habían de tener después en el moderno urbanismo, adquirieron categoría legal en la obra que comentamos, y otros, como los relativos a seguridad y salubridad, fueron tratados sistemáticamente por vez primera. Por eso en el largo proceso legislativo que queda descrito en estas notas, las Ordenanzas de 1847 representan el arranque de la moderna reglamentación.

JOSÉ LEAL FUERTES