

LA CONFIGURACION JURIDICA DEL ESPACIO URBANO EN LOS CONCEJOS DE GUIPUZCOA

Lourdes Soria Sesé

Cuadernos de Sección. Historia-Geografía 21. (1993) p. 43-56
ISBN: 84-87471-49-8
Donostia: Eusko Ikaskuntza

Planteamiento de la cuestión

Tradicionalmente, desde sus más remotos orígenes altomedievales, la configuración del espacio urbano ha correspondido a los municipios en cuanto órganos rectores del espacio territorial, urbano y rural, sobre el que tenían competencia para ejercer la jurisdicción. Desde el punto de vista de la facultad autonormativa, esta competencia se inscribe en el más amplio contexto de la actuación concejil encaminada a gestionar los intereses comunes y promover la prosperidad local como parte esencial de la función gubernativa de los municipios.

A lo largo de los siglos medievales la autonomía del gobierno local en el ámbito gubernativo en general, y particularmente en materia de ordenación urbana, no ofrece discusión ni contemplada en sus fuentes documentales ni examinada a la luz de la doctrina. Sin embargo, es menos evidente y por lo tanto más discutible cuando la examinamos adentrándonos en el siglo XV y sobre todo durante el Antiguo Régimen, pues la gestación y desarrollo del Estado Moderno van a traer consigo, como uno de los principales procedimientos utilizados por el rey para afirmar su poder sobre el territorio del reino y sobre los súbditos que en él residen, la uniformización del derecho sobre la base de las normas legales elaboradas por la monarquía.

Como es bien sabido, en el contexto del reino de Castilla el punto de partida de dicha uniformización es el Ordenamiento de Alcalá de 1348, que determina la condición preferente del derecho real. Ello significa, en relación a nuestro tema, que el antiguo derecho local escrito, el fuero municipal medieval, deja de ser la ley primera que se aplica a los habitantes de las villas para quedar en un segundo lugar, sólo como derecho supletorio de las leyes generales promulgadas por el rey, que pasan a convertirse en la primera y obligada fuente de aplicación del derecho en todo el reino, con preferencia a cualquier otra. Es decir, que en aquellas materias en las cuales exista legislación real ésta será la aplicable, con lo que por una parte dejan de estar en vigor las viejas normas municipales al respecto y por otra los concejos dejan de tener competencia para regular dicha materia, con el perjuicio que ello supone para la autonomía municipal entendida como expresión de las necesidades genuinas de una determinada sociedad local.

La fuerza o la debilidad de esa autonomía local va a ser nuestro punto de referencia para estudiar la manera en la que las villas pertenecientes a un peculiar territorio del reino de Castilla, las existentes en la Guipúzcoa del Antiguo Régimen, ordenan normativamente la configuración de su espacio urbano. No es una cuestión meramente formal sino que ello nos permitirá, en primer lugar, llegar al conocimiento de la manera en la que se configura normativamente el espacio urbano, y en segundo lugar nos dará la medida de la existencia o inexistencia de razones profundas, enraizadas en auténticos intereses locales, en la adopción de determinadas políticas de ordenación urbana por parte de los órganos municipales.

La política de fomento

La forma en la que una villa configura y gestiona el espacio sobre el que tiene competencia para el ejercicio de la jurisdicción depende de la política de fomento que practique. Esto es, de qué sectores considera necesario proteger y estimular con el fin de impulsar el desarrollo y prosperidad del municipio.

En el caso de las villas guipuzcoanas la política de fomento va dirigida fundamentalmente a sectores vinculados no a la totalidad del espacio jurisdiccional, integrado por áreas urbanas y áreas rurales, sino a lo que constituye el núcleo de la villa propiamente dicha, es decir, su recinto murado, con independencia de otros núcleos también urbanizados que están sujetos a su jurisdicción.

Tales sectores son el del poblamiento, tradicionalmente defendido por los concejos y con características propias en la época moderna, y el de la ordenación urbana, que hundiéndose también sus raíces en el pasado medieval constituye el campo predilecto de actuación de la política de fomento. Un tercer sector es el de la conservación de los recursos naturales, los montes y la pesca, que aunque se orienta asimismo en sentido favorable a los que habitan intramuros, no procede ocuparnos aquí de él puesto que no afecta materialmente a la configuración del espacio urbano como tal.

El poblamiento

La preocupación que los municipios guipuzcoanos muestran por el poblamiento tiene un carácter predominantemente conservador, ya que el temor a la despoblación figura en primer plano, mientras que sólo de rechazo, y sin que llegue a formularse, aparece un propósito deliberado de aumentar el vecindario. No sólo es una inquietud constreñida al núcleo cercado de la villa, sino que además se produce en detrimento del medio rural o semi-rural que la rodea. A fin de que aquélla conserve su preeminencia se intenta coartar el virtual crecimiento de las zonas extramuros por el procedimiento más expeditivo: prohibiendo en ellas la construcción de nuevas casas mientras dentro del recinto murado existan solares donde edificarlas.

Fueron el crecimiento demográfico que arranca de mediados del siglo XV y la paz social, trabajosamente asentada desde finales de ese mismo siglo, los que favorecieron e impulsaron el establecimiento de la población fuera de los muros protectores de la villa, en los barrios o arrabales colindantes. A ello coadyuvaron el menor precio del suelo rural¹, y los devastadores y generalizados incendios que periódicamente asolaban la concentración urbana, propiciando la reconstrucción de muchas casas en un lugar menos expuesto. Previniendo esta circunstancia, las disposiciones que obligan a la edificación intramuros suelen dictarse al mismo tiempo que las ordenanzas de construcción que, redactadas por lo regular después de un siniestro, se destinan a preaver los incendios y su propagación².

Estas disposiciones, aunque constituyen ordenanzas municipales, no emanan de la potestad concejil sino, a solicitud de ella, de la autoridad regia, quien las otorga como un privilegio particular, aunque existía una ley general de 1433 por la que, habida cuenta de las limitaciones demográficas y de la inseguridad entonces imperantes, se privilegiaba el poblamiento en cercado, y por lo tanto seguro, frente al abierto e indefenso, prohibiendo a los de dentro salir a morar fuera y a los nuevos pobladores establecerse fuera habiendo sitio

dentro³. Por lo tanto, si bien los municipios guipuzcoanos actúan respondiendo a una exigencia interna y fomentan el poblamiento intramuros al solicitar el privilegio que lo posibilita, no ejercen sin embargo facultad normativa alguna con este objeto, sino que se acojen a una norma general que responde a sus necesidades.

En definitiva, estos privilegios no hacen sino aplicar localmente una ley general que no se cumplía, posiblemente al no acomodarse por entero a la realidad de las circunstancias históricas que se inauguran a finales del siglo XV. Ahora bien, el carácter individual del privilegio permite la introducción de variaciones específicamente indicadas para la villa a la que se otorga, lo que se produce en el caso de San Sebastián.

Trás el incendio del 28 de enero de 1489, que destruyó toda la villa, los Reyes Católicos expidieron, el 21 de mayo del mismo año, un privilegio bastante más amplio que el que posteriormente se concederá a otros municipios, ya que, además de la citada prohibición de edificar extramuros, se conminaba a los moradores de los "arrabales y arenales" a trasladarse dentro del recinto murado, dándoles un plazo máximo de un año para hacerlo⁴. Como puede suponerse, hubo resistencias a este traslado y fué necesario reiterar el mandato en 1494⁵, no creemos que con mucho éxito, pues dieciocho años más tarde había nada menos que 166 casas en los arrabales de San Sebastián⁶.

Es desde esos años finales del siglo XV, y hasta mediados del XVI⁷, cuando se sitúa la concesión de los privilegios, pero la preocupación por el poblamiento intramuros perduró, aunque no con la misma intensidad, hasta finales del siglo XVII. Todavía en 1689, se esgrime en Fuenterrabía, bien es verdad que interesadamente, el fantasma de la despoblación como uno de los peligros que entrañaría la concesión de derechos políticos a los vecinos extramurales⁸.

La ordenación urbana

Frente a esta promoción del poblamiento caracterizada por su dependencia respecto a la autoridad real, resalta la actuación prácticamente autónoma de los municipios en el campo de la ordenación urbana. Entendemos como tal la encaminada a regular las necesidades materiales surgidas como consecuencia de la convivencia ciudadana, que constituyen un tema donde la ingerencia del derecho territorial, cuando se produce, es mínima. Esta libertad estatutaria permite una mayor flexibilidad para ajustar la norma a la concreta situación que en un momento dado tiene la localidad para la que se dicta, propiciando un desarrollo normativo autónomo.

Por ello, y dada la cada vez mayor complejidad de las relaciones socio-económicas que genera un aumento de las necesidades en cuestión de normas de convivencia, sobre todo a partir de mediados del siglo XVI, es éste el campo predilecto de actuación de la política de fomento.

Utilizando unas veces la vía limitativa y otras la coactiva, la ordenación urbana persigue un doble objetivo: la conservación y mejora de la vía pública y de los edificios particulares, así como, complementariamente, la prevención de la higiene y sanidad públicas.

Existe en los concejos guipuzcoanos un deliberado propósito de controlar y coordinar el uso del suelo en atención a las necesidades del núcleo de población, lo que constituye la

esencia de la actual noción de urbanismo, que en la época en estudio no tiene evidentemente un carácter global sino limitado a unos aspectos parciales que eran los entonces requeridos. Así, la inquietud urbanística se dirige básicamente a salvaguardar la integridad del conjunto urbano y a garantizar el buen funcionamiento de las formas de relación y circulación en su interior.

Las medidas orientadas a la salvaguarda del conjunto urbano responden fundamentalmente a la necesidad de atajar los frecuentes incendios, cuya propagación y potencia destructora estaban en razón directa de la tradicional construcción en madera, del apiñamiento de las casas y de la utilización y almacenamiento en las mismas de materias fácilmente inflamables. La agravación de estos factores en las últimas décadas del siglo XV, debido a la creciente edificación urbana que, empujada por una demografía en alza, se desarrolló rápida y desordenadamente⁹, extremó los incendios, precipitando con ello la aparición de normas municipales que les pusieran un coto efectivo y duradero.

A partir de 1489 se va a fomentar la construcción de edificios con materiales resistentes a la combustión. Las primeras que abren camino en este sentido son las ordenanzas de construcción que elabora el concejo de Mondragón el 18 de agosto de 1489, tras el desastre de 1488 y alarmado por la progresiva escalada de incendios, ya que de un total de cuatro para todo el siglo XV dos de ellos habían tenido lugar en los últimos trece años¹⁰. Cuatro días más tarde, y como consecuencia del ya citado incendio de enero de ese mismo año de 1489, le sigue San Sebastián, cuya corporación actúa con el respaldo de una Provisión Real, indudablemente solicitada por el regimiento¹¹. También a raíz de un incendio, el concejo de Azpeitia se otorga una reglamentación similar el 9 de marzo de 1501¹².

Para conseguir el cumplimiento de unas normas conducentes en definitiva a una renovación y mejora de los edificios urbanos, además de a su seguridad, los concejos se sirven de la coacción, obligando a que las paredes exteriores de las nuevas casas intramuros se construyan en piedra, barro y cal, reservando la madera únicamente para los sobrados y las escaleras interiores. Pero al mismo tiempo, y considerando las lógicas e inevitables resistencias que habían de producirse en razón de las dificultades económicas y de oficio que podía acarrear la masiva utilización de la piedra en un país rico en bosques y habituado a trabajar la madera, se estimula el empleo de aquella subvencionándola¹³, favoreciendo a los vecinos de casas antiguas que quisieran remozarlas en piedra, o privilegiando con determinadas franquicias las nuevas construcciones. Naturalmente, todo ello generó protestas y numerosos líos entre vecinos con paredes medianeras, por lo que hubo de formularse una minuciosa reglamentación¹⁴.

Entre las franquicias, destaca urbanísticamente la no limitación en altura, mientras que a las casas de madera sólo se les permitía levantar ocho metros¹⁵. En consecuencia, los nuevos edificios en piedra o ladrillo, erigidos sobre los mismos solares de los viejos, elevaron sus cuatro y cinco pisos sobre las estrechas vías intramurales, oscureciéndolas y empequeñeciéndolas respecto a los tiempos medievales¹⁶, ya que la actuación urbanística municipal afectó en un grado bastante menor a la configuración y trazado de las calles que a la renovación de edificios.

Si bien la construcción en madera era la principal responsable de la acción propagadora y destructiva de los incendios, de su desencadenamiento había que culpar a los numerosos focos de ignición que, insuficientemente protegidos, existían en las villas. Tales como fraguas, hornos, fogones de cocina y lumbre para iluminación, que, en un descuido, prendí-

an en la madera o en otras materias rápidamente inflamables almacenadas en las casas. Semejantes descuidos se prevenían en todos los concejos con normas, sancionadas con multas, limitativas de ciertas actividades, como la metalurgia y la panadería, a determinada distancia de los edificios; de manipulación sin el debido cuidado de candelas o brasas fuera de los hogares y de ubicación del lino, paja, helechos secos, o, en el caso de las villas marítimas, como San Sebastián, pez y resina, que debían almacenarse extramuros¹⁷. La paja y los helechos había que colocarlos lejos de las casas, y las gavillas o manojos de lino reducirlos al “estado de hilar”, para poder guardarlos en arcas¹⁸.

En caso de siniestro, existía un servicio de incendios sometido a rigurosa reglamentación. Aunque todos los habitantes de la villa colaboraran en sofocarlos, la imperiosa obligación de hacerlo y la responsabilidad de mantener siempre dispuestos recipientes llenos de agua recaía directamente en aquellos contribuyentes que tenían “hacienda de casas”, ya que al quedar personalmente amenazados en sus bienes era lógico que los defendieran¹⁹. Debían estar especialmente precavidos los zapateros, cuyos grandes calderos se empleaban para sacar agua de los pozos las mujeres, que la transportaban en sus herradas sobre la cabeza; y los carpinteros, que se encargaban del trabajo de demolición. La intervención del concejo, en cuanto dispensador de un servicio público, se limitaba a reservarse el derecho, si fuera necesario ejercerlo, de derrocar casas par atajar el fuego, así como el servirse de los vinos y sidras de los vecinos para apagarlo, obligándose a la correspondiente indemnización a sus propietarios²⁰.

La situación creada a raíz de la elaboración de estas medidas tendentes a salvaguardar el conjunto urbano, y más concretamente de las destinadas a fomentar una construcción duradera, fue aprovechada por los concejos para poner por escrito, introducir o renovar ciertas normas urbanísticas orientadas a la conservación de la vía pública como tal, de forma que su utilización por los vecinos no redundara en detrimento de la propiedad municipal ni perjudicara la libre circulación de personas y mercancías.

Este fundamental principio urbanístico tropezaba con su mayor obstáculo en la tendencia de las casas a invadir el espacio público de plazas y calles, bien porque su estructura sobrepasara los límites del solar particular previsto para su edificación, lo que solía ocurrir frecuentemente cuando se reconstruía “in situ” después de un incendio, bien por medio de salientes como escaleras, abusivos voladizos sobre la fachada o exagerados aleros de los tejados. Para frenarla, los concejos condicionarán toda obra o construcción a la previa licencia municipal, otorgada tras la comprobación de su correcto emplazamiento a través de lo que hoy conocemos como “tirada de cuerdas”, por medio de las que se delimita sobre el terreno el perímetro del futuro edificio²¹. Las fachadas debían ir a plomo, señalándose lo que podían sobresalir los sobrados, los corredores o galerías exteriores y el vuelo del tejado según la anchura de la calle, a fin de mantener la necesaria amplitud de la misma, la cual favorecía, entre otras cosas, que el fuego no se transmitiera a través de estas secciones prominentes de un lado a otro de la calle, como ocurrió en el incendio de San Sebastián del 7 de febrero de 1630, a partir del que se redujeron por ordenanza las dimensiones de los voladizos²².

Las relaciones que se establecían a través del suelo público urbano quedaban protegidas con la prohibición de construir sobre él escaleras de acceso a las casas, así como tableros salientes para cerrar los huecos de la planta baja, o mostradores de tiendas, impedimentos todos que dificultaban el tránsito y representaban además una apropiación particular del haber de la república. Por las mismas razones, era preciso defender los caminos

concejiles extramuros, señalados y amojonados en cuanto públicos, de su ocupación indebida por parte de las heredades limítrofes, castigando a aquellos dueños que los cerraban o estorbaban el libre paso con árboles, setos, zarzas, o simplemente desprendimientos de tierra y piedras que no se habían preocupado de retirar estando obligados a hacerlo.

Esta actitud municipal de defensa de lo comunal frente a una usurpación individual estaba sostenida en términos generales por la legislación general desde las Partidas, y refrendada por dos concretas disposiciones de 1496 y 1530 respecto a mantener calles y plazas libres y expéditas, sin obstáculos ni saledizos²³.

A la par que se resguardaba la íntegra propiedad municipal de las vías de comunicación, se atendía también a su conservación material, que podía resultar deteriorada por ciertas prácticas vecinales, como mojar linos y dejarlos a secar en puentes, plazas y calzadas, lo que estropeaba y deshacía el pavimento, o transportar grandes pesos por los caminos. Hay que tener en cuenta que uno de los capítulos más abultados de los gastos de los concejos estaba constituido por las obras públicas, en especial la reparación y acondicionamiento de calles, caminos y puentes. Las calles y los caminos interurbanos, así como el camino real, eran más resistentes y duraderos, puesto que solían empedrarse, pero los de extramuros y el armazón de madera (excepcionalmente de piedra) de los puentes, al cubrirse sólo de cascajo y arena, que luego eran apisonados para formar una base más o menos firme, resultaban presa fácil para las inclemencias del tiempo, particularmente para el agua de lluvia y nieve, y poco sólidos para el tránsito de carretas.

Un caso aparte, en las relaciones entre propiedad privada y municipal en el marco urbanístico, lo formaban las casas levantadas en solares particulares pero incorporadas, de una u otra forma, a las murallas, por lo que estaban sujetas a ciertos requisitos específicos impuestos por la autoridad concejil. Debían adaptarse al trazado establecido o previsto del plan de fortificaciones, en especial a su altura mínima²⁴, y suministrar la obligada contraprestación al concejo cuando la edificación se beneficiaba de las murallas de defensa (utilizándolas por ejemplo como base de sustentación o apoyo), que consistía en que corriera a cuenta del dueño de la casa el mantenimiento en buen estado de la parte de muro público de la que hacía uso.

No hemos encontrado constancia de una actuación urbanística de más altos vuelos, como puede ser la planificación de ensanches de calles o accesos. El único esfuerzo en este sentido se centró en la ejecución de plazas nuevas, más amplias y capaces que las viejas, que fueron construidas por lo general en solares particulares sobre cuyos dueños el concejo se servía de su facultad para forzarles a la venta. Esta facultad solía ejercerse con mucha más frecuencia a fin de abrir caminos públicos, y también para construir edificios que albergaran servicios municipales, como el ayuntamiento o la alhóndiga.

Complemento de la actuación urbanística encaminada a la defensa de la vía pública como tal, era el esfuerzo llevado a cabo por los municipios para conservarla en las debidas condiciones de higiene y adecentamiento. Esto representaba enfrentarse a dos serios problemas: el de la limpieza de las calles y el de la salubridad de las aguas. Para solventarlos, el concejo intervendrá por la vía normativa prohibiendo o limitando en el interior de la población el ejercicio de determinadas actividades molestas, fétidas o insalubres, y, al mismo tiempo, obligando a los vecinos a colaborar positivamente desempeñando las funciones de un servicio de limpieza.

Actividad común y propicia para crear problemas higiénicos y sanitarios era la de mata-rife y carnícero, que se coartaba para evitar que ensuciaran e inficionaran la villa.

Igualmente se castigaba con carácter general el que ciertos animales, como patos, cabras y sobre todo cerdos, anduviesen sueltos por las calles, debido a las inmundicias que generaban. No creemos que existiera en Guipúzcoa la organización de la “piara concejil”, típica de los municipios castellanos²⁵, puesto que de existir no tendría sentido el que se prescribiera que el ganado de cerda se críe encerrado en casa de su dueño. Es ésta una vieja disposición urbana que, a juzgar por el concepto de responsabilidad penal que transparenta (los animales, considerados responsables de la infracción, pueden ser sacrificados, como castigo, por cualquier vecino), se remonta a la época altomedieval²⁶.

Esta forma de responsabilidad penal fué combatida por disposiciones del derecho territorial en 1348 y 1480²⁷, ya que se trataba de un procedimiento y, en definitiva, de una actitud mental, en trance de desaparición, si no por razones más profundas sí al menos por los problemas, disputas y pleitos que su aplicación suscitaba entre los vecinos, lo que acabó por hacerla impracticable sobre todo al tratarse de ganado vacuno, caballar o lanar. Se mantendrá, no obstante, a lo largo de los siglos. A partir de finales del XVI, sufrirá una sustancial modificación al pasar la responsabilidad penal del animal a su dueño, convirtiéndose en una simple multa²⁸. Este proceso se evidencia en el corpus normativo de Fuenterrabía, cuyo concejo, en 1540, modifica una vieja ordenanza, acordando, “para que mejor se ejecute la pena”, sustituir los sacrificios de animales, excepto aves, por penas pecuniarias²⁹.

Menos lejana, pero procedente también de una época anterior a la que estamos estudiando, aunque vigente en ésta, era una disposición de San Sebastián de 1415 que prohibía hacer “lumera” dentro de los muros, suponemos que por el hedor y el riesgo de incendios que entrañaba la elaboración en grandes hornos del aceite o grasa de la ballena³⁰.

Con objeto de evitar la contaminación de las aguas utilizadas para el consumo humano, para lavar la ropa y como abrevadero, estaba penalizado por los concejos el librarse a ciertos menesteres que podían corromperlas, tales como curtir pieles, limpiar vísceras de animales o simplemente arrojar suciedad en las fuentes públicas y en determinados manantiales y zonas de los ríos.

Para mantener un relativo nivel de limpieza, las villas disponían en la vía pública de “benelas”, “charmelas” o “cárcavas”, que hacían las veces de cuneta donde debían verterse las aguas sucias y que canalizaban el agua de lluvia, sirviendo al mismo tiempo como alcantarillas y como cloacas. Muy rara vez se les llama “albañales”, que era el nombre usado en Castilla. Estratégicamente situadas en las calles, tenían una anchura que oscilaba entre los setenta centímetros y los dos metros pasados³¹, y se les daba salida en puntos bajos extra-muros, frecuentemente a algún río o arroyo. Su utilización era preceptiva, castigándose el arrojar basura o aguas inmundas fuera de ellas, a cualquier sitio y de cualquier manera, de donde “resulta daño a la rrepublica y podía engendrar enfermedad”³².

Calles y cunetas exigían una limpieza periódica que según los tratadistas de la época debía correr principalmente a cuenta de las arcas municipales, sin olvidar cierta cooperación ciudadana³³. Los concejos guipuzcoanos invierten los términos, no entendiéndola como un servicio público sino esencialmente como un deber cívico, y por tanto responsabilizan de la misma a los propietarios de las casas urbanas en cuanto a usuarios causantes de la deterioración de la vía pública. En consecuencia, se les va a obligar a

conservarla en las debidas condiciones de pulcritud e higiene, cada uno en la parte que le corresponde, de forma que el agua pueda correr libremente por las cunetas y las calles estén libres de inmundicias, particularmente los días de fiesta, cuando salen las procesiones y se celebran los festejos, así como en verano, porque llueve menos y aumentan los malos olores y el riesgo de infección³⁴.

La preocupación sanitaria dentro del marco urbano llevará también a los concejos a dictar normas acerca del más grave problema de sanidad pública de la época: las epidemias. Normas que se orientan exclusivamente a evitar su penetración en el territorio sobre el que la villa ejerce jurisdicción, sometiendo, bajo fuertes multas, a la previa licencia del regimiento la entrada de vecinos o forasteros procedentes de zonas donde exista peste u otra enfermedad contagiosa. La medida afecta fundamentalmente a mercaderes y mulateros, a quienes, en razón de los continuos desplazamientos que realizan a causa de su trabajo, se les acusa de ser portadores del contagio, y a los que por tanto hay que inspirar "mayor temor de ir a tierras e lugares donde la dicha peste en qualquier tiempo corriere según que hasta aquí lo an hecho"³⁵.

Valoración final

Tras este recorrido a través de la normativa concejil que configura jurídicamente el espacio urbano de las villas guipuzcoanas, podemos efectuar una recapitulación acerca del valor que la misma tiene en cuanto representativa de los intereses de las correspondientes sociedades locales.

Hay que afirmar la persistencia, frente a la legislación general del reino, de la tradicional capacidad de los concejos para dotarse en dicha materia de aquellas normas que mejor les convienen para regular los concretos problemas que se les presentan en el territorio sobre el que poseen competencia para juzgar. El que los concejos tomen en consideración, y por tanto regulen, algunos de esos problemas y no otros, no es una cuestión de mayor o menor capacidad autonormativa sino de política concejil a la hora de determinar qué problemas interesa resolver y de cuáles se desentienden. Y está claro que en materia de ordenación del espacio urbano el interés se ciñe al recinto murado: protegiendo su poblamiento, controlando el uso de su suelo y cuidando preventivamente de la salud pública de sus habitantes.

La autonomía local en esta materia no sólo se explica por el empeño concejil en mantenerla sino también, en buena medida, por la despreocupación y el desinterés de la Corona en regularla. Al ser un ámbito muy poco afectado por las leyes generales, recae primordialmente sobre los concejos la función de reglamentarla, estatuyendo con gran libertad y muy escasas ingerencias extrañas. De ahí que la ordenación del espacio urbano sea un tema que aparezca extensa y constantemente en la documentación municipal a lo largo de todo el Antiguo Régimen.

Sin embargo, a partir de esta afirmación general hay que hacer dos precisiones. La primera, que al tratarse de una materia poco propicia a cambios sustanciales es normativamente bastante estable, regulándose en buena medida por antiguas costumbres puestas por escrito en el momento en el que se efectúan las primeras recopilaciones, y que posteriormente se modifican en algunas facetas concretas por medio de ordenanzas sueltas o, con mayor frecuencia, en las recopilaciones sucesivas.

La segunda, que la función estatutaria no es ejercida de la misma forma por los distintos municipios. Existen importantes desigualdades en la intensidad con la que el tema es tratado, pero sólo pequeñas diferencias en las cuestiones reglamentadas.

La escasa diferenciación cualitativa se explica porque los problemas urbanos eran similares en las diversas villas guipuzcoanas y de ahí que las normas que los regulan sean prácticamente las mismas. Sólo hay un escaso número de normas que responda a peculiaridades propias de una zona, como las que se refieren a la conservación de los puertos marítimos³⁶, o específicas de una población concreta, como las ya citadas de San Sebastián y la ordenanza de Mondragón que prohíbe la construcción de entresuelos (llamados "vastardas") porque, al ser muy bajos y estrechos, el fuego de los hogares, encendido por las pobres mujeres sin recursos a quienes se alquilaban para sacar el máximo rendimiento a las casas, originaba frecuentes incendios³⁷.

Las diferencias sustanciales entre las villas se plantean en la importancia otorgada al tema, como consecuencia lógica de su mayor o menor preocupación por el mismo. Preocupación que obedece a los dos factores directamente condicionantes de las necesidades materiales que surgen como consecuencia de la convivencia ciudadana: la densidad de población y la complejidad de la vida económica. Ambas son especialmente fuertes en San Sebastián, donde el esfuerzo normativo es intenso y continuo, mientras que en otros lugares, como Rentería o Fuenterrabía, por razones inversas, este tipo de normas ni siquiera alcanzan el rango de ordenanza, limitándose a ser simples mandatos de buen gobierno del alcalde.

Por la misma razón, también destaca San Sebastián en lo relativo a los órganos gestores de la ordenación urbana. Mientras que la actuación del regimiento, en cuanto órgano colegiado que se sirve de ese decisivo instrumento de intervención que son las licencias, es común a todas las villas, sin embargo no ocurre lo mismo en lo que respecta a los órganos unipersonales que desempeñan funciones de policía urbana. En el resto de las villas estas funciones no se asignan a ningún órgano municipal concreto, sino que las ejercen los regidores y los diversos ejecutantes de la justicia "de fecho"³⁸, pero en San Sebastián nos encontramos con unos oficiales específicamente encargados de esas tareas: los sacramenteros.

Los sacramenteros constituían una verdadera policía urbana, que hacía respetar las normas de higiene y salubridad en las calles y plazas, que vigilaba las ocasiones y conatos de incendio, y que realizaba preceptivas rondas nocturnas velando por el mantenimiento del orden y guardando las puertas de acceso a la villa. Esta labor de policía urbana la desarrollaban al mismo tiempo que la correspondiente a su paralela condición de policía judicial. Es la acumulación de estas dos funciones en un sólo oficial, que las tiene como propias, lo que define su peculiaridad, ya que en las otras poblaciones se reparten entre distintos órganos³⁹.

Lógicamente, es también en San Sebastián donde por primera vez aparece, ya bien entrado el siglo XVIII, en 1735, la figura del alarife o maestro de obras, órgano característico en materia urbanística de los municipios castellanos de la época moderna⁴⁰.

Estas particularidades de San Sebastián, que ponen de manifiesto una mayor preocupación y consiguientemente un mayor desarrollo normativo, no sólo obedecen a su más elevada densidad de población y a la superior complejidad de sus relaciones económicas, sino

también y sobre todo a que la ordenación urbana que ella realiza se inscribe en un proceso estatutario largo, continuado y armónico, que desemboca en la creación de un modelo normativo propio⁴¹. Y entre los aspectos que de forma más significada particularizan a ese modelo se encuentra precisamente el perfeccionamiento técnico y la larga tradición en la configuración jurídica del espacio urbano.

NOTAS

- ¹ A título indicativo, en la Hernani de comienzos del siglo XVII el precio del suelo urbano duplica el del suelo rural (L. Soria: "Los hombres y los bienes de la Villa de Hernani entre 1585 y 1650", San Sebastián 1982, pp. 219-220).
- ² Es el caso de la disposición de San Sebastián dada el 21 de mayo de 1489, de la que nos ocupamos más adelante, a la que seguirán las ordenanzas de construcción formuladas por el concejo el 22 de agosto del mismo año. Asimismo de la de Mondragón del 13 de febrero de 1490 (Archivo Municipal de Mondragón Legajo 2. pp. 743-744), que se otorga tras las ordenanzas de edificación hechas por el concejo el 18 de agosto de 1489.
- ³ Nueva Recopilación, Lib.7, Tit.I, Ley 9.
- ⁴ Dicho privilegio va inserto en una más amplia Provisión Real, que fue publicada por C. de Echegaray en 1893, en sus "Investigaciones históricas referentes a Guipúzcoa", San Sebastián 1893, pp. 336 a 338; y posteriormente por J.L. Banús, "Los Reyes Católicos y San Sebastián". Boletín de la Real Sociedad Vascongada de Amigos del País 17 (1961), quien equivocadamente la da como inédita (p. 288).
- ⁵ J.L. Banús: "Viejas Ordenanzas de Construcción de San Sebastián", BRSVAP 1 (1945) p. 188
- ⁶ Fueron incendiadas en 1512 para defender a la villa del asedio del ejército francés venido en apoyo del destronado rey de Navarra, Juan de Labrit (J.A. Camino: "Historia de San Sebastián", San Sebastián 1963, p. 92).
- ⁷ El último que conocemos es el de Villarreal, otorgado el 10 de febrero de 1557 (Archivo Municipal de Urretxu B.1.1.10.).
- ⁸ Se trata de una carta enviada por el concejo al corregidor el 11 de mayo, mostrándose en contra de los intentos de algunos vecinos para reformar la ordenanza vigente que reservaba el gobierno de la villa a los de intramuros (Archivo Municipal de Hondarribia A.5.1.6.).
- ⁹ Las ordenanzas de construcción de Mondragón hechas por el concejo en agosto de 1489 se justifican por la proliferación de incendios originada por "la grand falta de la buena edificación e por la muy peligrosa factura...en los hedificios pasados por alteracion de singulares" (Archivo Municipal de Mondragón, Legajo 2. p. 744). En San Sebastián, tras el incendio de 1489, se construyeron nada menos que 46 casas en el corto espacio de siete meses escasos, entre el 28 de enero de 1489 y la reunión concejil del 22 de agosto del mismo año, según se desprende de lo tratado en dicha reunión (publicada por C. de Echegaray: "Investigaciones históricas..." pp. 342-343).
- ¹⁰ "considerando las continuadas quemas que...abían ocurrido en la dicha villa en que fallaban de cient años a esta parte ser quemada totalmente la dicha villa quatro vezes, las tres quemas de las cuales en quarenta e un años e ciertos meses avian acaesçido, e las dos postrimeras dentro de treze años no cumplidos" (Archivo Municipal de Mondragón Legajo 2. p. 744). Estas ordenanzas fueron confirmadas el 16 de febrero de 1490, y se contienen en el citado legajo, pp. 744 a 750.
- ¹¹ Se trata de la Provisión Real citada en la Nota 4, y de las ordenanzas redactadas a continuación (C. de Echegaray: "Investigaciones históricas..." pp. 338-344). Estas ordenanzas, cuyo original se había perdido, fueron confirmadas por sentencia de la Chancillería de Valladolid en 1537 (Archivo Municipal de San Sebastián A.8.2.2.5. verso). En el Índice de los Documentos del Archivo del Ayuntamiento de San Sebastián, realizado por Serapio Múgica (San Sebastián 1898), se da noticia de la existencia de una copia de los mismos, que actualmente no aparecen en la signatura indicada (D.1.1.1.), encontrándose en su lugar una fotocopia de los publicados por C. de Echegaray.
- ¹² Confirmada el 16 de septiembre del mismo año (Archivo Municipal de Azpeitia, Caja "Ordenanzas 1")

¹³ Por espacio de 5 años, a partir de la promulgación de las ordenanzas de 1501, el Concejo de Azpeitia subvencionaba con 30 maravedís la construcción de cada "estado" de piedra en casas nuevas o remozadas (Cap. 3).

¹⁴ Se concretó en nuevas ordenanzas, formuladas por los concejos de San Sebastián y Mondragón dos años más tarde, el 2 de agosto (C. de Echegaray: "Investigaciones históricas..." pp. 344-347) y el 22 de septiembre (Archivo Municipal de Mondragón Legajo 2. pp. 775-779) respectivamente; y por el concejo de Azpeitia al realizarse la Recopilación de 1533. En ellas se comienza insistiendo en el cumplimiento de las normas sobre construcción con materiales distintos a la madera, que no terminaban de acatarse.

¹⁵ Cap. 1 de las Ordenanzas hechas por el concejo de Mondragón en 1489, y Cap. 1 de las de San Sebastián del mismo año.

¹⁶ Sobre la altura de las casas y la estrechez de las calles de San Sebastián ver "Una descripción de San Sebastián publicada en Londres en 1700", anónimo, San Sebastián 1985, pp. 45-46; y J. Camino: "Historia de San Sebastián", pp. 15-16.

¹⁷ Cap. 91 de la Recopilación de 1489

¹⁸ Cap. 37 y 38 de la Recopilación de Cestona de 1483 (Real Academia de la Historia. Colección Vargas Ponce, Vol.39); caps. 58 y 66 de la de Villarreal de 1537; y Mandatos de buen gobierno del alcalde de Hernani del 4 de octubre de 1687 (Archivo Municipal de Hernani A.6.1.5.).

¹⁹ "Otrosi ordenamos e mandamos que todos los que fueren contribuyentes tengan hacienda de casas, los que fueren casados, tengan sendas erradas en sus casas para en tiempo de necesidad, e que en las noches las tengan llenas de agua" (Cap. 61 de la Recopilación de Villarreal de 1537). "Ordenamos que...todos e qualesquier personas que son o fueren pagadores enteros en esta dicha Villa y sus arrabales...tenga cada uno en su cassa dos herradas o una para traer y tener agua en ellas" (Cap. 86 de la Recopilación de Azcoitia de 1573) (Archivo Municipal de Azcoitia Legajo 2. Nº 8).

²⁰ Cap. 124 de la Recopilación de San Sebastián de 1489 y 60 de la de Hernani de 1542 (Archivo Municipal de Hernani A.6.1.1.).

²¹ "Otrosi por quanto a causa de las muchas quemas los hedificadores han ocupado mucho las calles e callejas por ende...ninguno sea osado de hedificar sin que descubran los fieles del dho. concejo...los cimientos de las quemas pasadas, porque por donde las quemas antepasadas solían estar hedificadas la dichas casas se hedifiquen agora...", "Otrosi... qualquiera que hedificare sobre los dichos cantones aya de fazer en las dichas callejas una cerca e pared de piedra de altar de dos codos, por donde los dichos fieles le señalaren porque aquello quede por memoria" (Cap. 6 y 7 de las Ordenanzas hechas por el concejo de Mondragón en 1489). Menos precisas son las ordenanzas de San Sebastián: "por quanto algunas personas...an hecho algunas cassas, e edificios tomando de las calles por evitar lo tal; mandamos que de aquí adelante ninguna, ni algunas personas no sean ossadas de edificar, ni otros edificios algunos sin que antes y primero lo notifiquen a los alcaldes e regidores de la dicha villa, e ellos vayan sobre el lugar e les señalen donde se a de edificar de manera, que el tal edificio se haga cada uno en lo suyo e no en la de la república, e qualquier que lo contrario ficiere sea tenido de lo demoler...a su propia costa" (Cap. 120 de la Recopilación de 1489).

²² En la parte expositiva de la confirmación de estas ordenanzas, fechada el 3 de diciembre de 1630, se dice que en el incendio "se havían quemado ciento y tantas cassas y que se havia emprendido de otras respecto de estar fabricadas con salidizos y volantes y los rafes muy grandes" (Archivo Municipal de San Sebastián A.8.1.3. f. 151 a 155).

²³ Partidas, Tit. XXXII, Ley XXIII; y Nueva Recopilación 7.VII.7 y 8

²⁴ En Mondragón, según las ordenanzas hechas en concejo el 6 de agosto de 1517, con objeto de regular la construcción de casas sobre las murallas, se obliga a los dueños de aquéllas a comprometerse a levantar la fachada que va a formar parte del muro de defensa hasta la altura del petril de almenas, pagando el concejo la mitad de su coste y adjudicándose los derechos correspondientes. La edificación por encima del petril de almenas no cuenta ya con ninguna contribución por parte del concejo (Archivo Municipal de Mondragón Legajo 2. pp. 810 a 814).

²⁵ E. Corral: "Ordenanzas de los Concejos castellanos. Formación, contenido y manifestaciones (siglos XIII al XVIII)", p. 200. Citamos por el ejemplar mecanografiado del Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1981, pero existe una edición del mismo hecha en Burgos en 1988.

²⁶ F. Tomás y Valiente : "El Derecho penal de la Monarquía Absoluta", Madrid 1969, pp. 296-297.

²⁷ Nueva Recopilación 7.X.11.

²⁸ Ver al respecto L. Soria Sesé : "El Derecho penal en la legislación municipal guipuzcoana (siglos XVI y XVII)" en "Estudios dedicados a la memoria del profesor L.M. Díez de Salazar Fernández", Bilbao 1992, Vol.I. pp.497-516.

²⁹ Archivo Municipal de Hondarribia B.1.1.2.21.

³⁰ Cap. 92 de la Recopilación de 1489. La fecha de su puesta en vigor la tomamos de J.A. Camino: "Historia..." p. 222.

³¹ Nos hemos basado para hacer esta afirmación en una relación de calles de Fuenterrabía, realizada en 1598, donde se precisa con todo detalle las dimensiones y ubicación de las "benelas" existentes en la villa (Archivo Municipal de Hondarribia A.3.5.1.).

³² Cap. 201 de la Recopilación de Azpeitia de 1533 (Archivo Municipal de Azpeitia, Caja "Ordenanzas 1"); y caps. 57 de la de Hernani de 1542 (Archivo Municipal de Hernani A.6.1.1.) y 83 de la de San Sebastián de 1489.

³³ Mientras que Castillo de Bovadilla estima conveniente la participación vecinal en la limpieza de las calles ("Política para Corregidores y Señores de Vasallos", Madrid 1978 [ed. facsímil de la de 1704], L.3. Cap. VI. Nº 7), Lorenzo de Santayana ni siquiera la menciona ("Gobierno político de los pueblos de España", Madrid 1979 [1ª ed. 17421, p. 103]).

³⁴ En Azpeitia, era preceptivo limpiar las cunetas de servicio al menos una vez al año, a finales de mayo (cap. 207 de la Recopilación de 1533); en Hernani, cada tres meses, y las calles cada quince días (cap. 56 de la Recopilación de 1542); en San Sebastián, también cada quince días en verano (cap. 85 de la Recopilación de 1489).

³⁵ Cap. 208 de la Recopilación de Azpeitia de 1533. En el mismo sentido el cap. 28 de la de Villarreal de 1537 (Archivo Municipal de Urretxu A.7.1.4.).

³⁶ Se trata de disposiciones que prohíben arrojar a los puertos materiales o substancias que puedan obstruirlos o dañar a los navíos que anclan en ellos (Cap. 74 de la Recopilación de San Sebastián de 1489, y Ordenanza 35 de Deva) (T. González: "Colección de cédulas, cartas-patentes, provisiones y otros documentos concernientes a las Provincias Vascongadas", Madrid 1829-1830", T. III. p. 275).

³⁷ Cap. 16 de las ordenanzas hechas por el concejo de Mondragón en 1489

³⁸ A propósito del concepto ver J.M. Pérez-Prendes : "Facer justicia". Notas sobre actuación gubernativa medieval" en "Moneda y Crédito" 129 (1974) 17-90.

³⁹ Véase mi artículo : "La función judicial en los municipios guipuzcoanos de la época moderna" en "Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid" 77 (1991) 295-320.

⁴⁰ El cargo fue creado al redactarse las nuevas ordenanzas de construcción confirmadas el 6 de mayo de 1735, que se incluyeron en el Título 11 de la Recopilación de 1747, correspondiendo a su ler. cap. el nombramiento de alarifes (Archivo Municipal de San Sebastián A.8.2.1.).

⁴¹ Para la determinación de modelos normativos véase mi tesis doctoral "Derecho municipal guipuzcoano. Categorías normativas y comportamientos sociales" (Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati 1992).