



FACULTAD DE DERECHO

# DE LA CIUDAD ROMANA A LA ACTUAL REGULACIÓN URBANÍSTICA EN ESPAÑA

Autor: Inés Urbizu Giner  
5ºE-5  
Derecho romano  
Tutor: Miguel Campo Ibáñez, S.J.

Madrid  
Abril 2018

#### RESUMEN:

Este Trabajo de Fin de Grado es un estudio de la influencia que ha tenido el Derecho urbanístico romano en la normativa urbanística española actual. Si hoy el urbanismo responde a la necesidad de organizar funcionalmente los asentamientos humanos y las necesidades de movilidad, en la Roma imperial respondía no sólo a la necesidad de colonización de las provincias, sino también a la conservación de las ciudades. A través de un análisis de su creación, consolidación y evolución, podemos hacer un estudio comparativo con el ordenamiento actual. El estudio se centra en especial en lo referente a: alturas, distancias, conservación de edificios, así como lo relativo a los usos y al planeamiento urbano, e ilustra todo esto a través del ejemplo concreto de la ciudad de Cartago Nova.

#### ABSTRACT:

This Final Dissertation is a study of the influence that Roman urban law has had on current Spanish urban regulations. Today urbanism responds to the need to organize human settlements and mobility needs, in Imperial Rome it responded not only to the need for colonization of the provinces, but also to the conservation of cities. Through an analysis of its creation, consolidation and evolution, we can make a comparative study with the current order. The study focuses in particular on: Heights, distance, conservation of buildings, as well as regarding the uses and urban planning, and illustrates all this through the concrete example of the city of Cartago Nova.

#### PALABRAS CLAVE:

Urbanismo, Roma, Zenón, Alturas, Distancias, Conservación, Proyecto Urbano, Cartago-Nova, Ley del Suelo.

#### KEY WORDS:

Urbanism, Rome, Zenón, Heights, Distances, Conservation, Urban Project, Cartago-Nova, Land Law.

## ÍNDICE DE CONTENIDO

1. Introducción: .....	4
2. Primer capítulo: nociones generales: .....	6
2.1 Nociones y conceptos básicos:.....	6
2.2 Características del urbanismo en la Roma clásica: .....	7
2.3 Características del urbanismo actual:.....	10
2.4 La necesidad de la regulación urbanística en la Roma imperial y en la actualidad: .....	13
3. Segundo capítulo: normas de distancia, altura, otras construcciones y usos de los edificios:.....	16
3.1 Normas de distancia entre edificios: .....	16
3.1.1 Normas de distancia entre edificios en el Derecho romano .....	16
3.1.2 Normas de distancia entre edificios hoy: .....	19
3.2 Normas de altura:.....	20
3.2.1 Normas de altura en el Derecho romano:.....	20
3.2.2 Normas de altura hoy: .....	22
3.3 Normas referidas a “otras construcciones” .....	24
3.3.1 Normas referidas a “otras construcciones” en el Derecho romano:.....	24
3.3.2 Normas referidas a “otras construcciones” hoy .....	25
3.4 Normas referidas a usos .....	26
3.4.1 Normas referidas a usos en el Derecho romano .....	26
3.4.2 Normas referidas a usos hoy .....	27
4. Tercer capítulo, normas de conservación de edificios .....	28
4.1 Normas de conservación de edificios en Roma .....	28
4.2 Normas de conservación hoy .....	29
5. Cuarto capítulo, El proyecto Urbano .....	31
5.1 El proyecto urbano en Roma.....	31
5.2 El proyecto urbano hoy .....	37
6. Quinto capítulo: síntesis y conclusiones .....	41
BIBLIOGRAFÍA .....	44
1. Legislación:.....	44
2. Obras Doctrinales: .....	44

## **1.INTRODUCCIÓN:**

Resulta innecesario exponer, la relevancia y la enorme influencia que el Derecho romano ha tenido en los ordenamientos jurídicos occidentales en general, y en el nuestro en particular. Si bien es más conocida la influencia que las instituciones jurídicas romanas han tenido en el ámbito privado de las leyes, especialmente en el Derecho civil, el Derecho urbanístico, (rama del ordenamiento administrativo y por tanto perteneciente al ámbito público del sistema jurídico), no es una excepción. El objetivo de este trabajo, es, por tanto, analizar, desde un punto de vista comparativo, cuál es la “huella” romana que esconde la normativa española actual en materia de suelo y urbanismo.

Históricamente, los grandes núcleos de población, se han concentrado en mayor medida en los núcleos urbanos en comparación con los ámbitos rústicos. Ha sido en las ciudades, donde se ha generado la cultura, se ha intercambiado el conocimiento, se ha creado la industria y donde verdaderamente se ha generado la historia. Sin embargo, las ciudades, no se han mantenido estáticas con el paso del tiempo, sino que han estado y están, en constante evolución. Como veremos, el urbanismo surge precisamente de la necesidad de regular los aspectos relativos a la construcción de edificios en núcleos urbanos. Durante mi trabajo, perseguiré el objetivo de visualizar cómo al mismo tiempo que la regulación urbanística actual es, en gran medida, heredera del Derecho urbanístico romano, las reglas de aquel (alturas, distancias, etc.) han pasado en la actualidad de estar en la normativa de regulación general (las leyes y sus reglamentos), a estar en los planes urbanísticos específicos. Al mismo tiempo, y en sentido contrario, este trabajo se plantea el objetivo de visualizar también qué ha ocurrido con la regulación del "proyecto urbano" en ambos momentos: en la Roma Imperial los proyectos urbanos no eran objeto de regulación general (sencillamente se decretaban en cada caso por la autoridad correspondiente), y en la actualidad, aunque sigue sin poder regularse con carácter general la forma y solución concretas de cada proyecto urbano, sí se regulan con carácter general las líneas básicas que toda la regulación pormenorizada debe seguir.

En cuanto a la estructura que he planteado, es la siguiente: en el primer capítulo hablaré de una serie de nociones básicas que sirven como una presentación del tema. Así como de las características del urbanismo imperial y del actual, y finalmente la necesidad de la regulación urbanística, y de la importancia de la misma.

En un segundo capítulo, haré referencia a las normas de distancia y altura entre edificios, a través de una comparativa de cómo eran en roma y cómo lo son en la actualidad. En Roma, la constitución de Zenón marcó un antes y un después en la regulación de estos aspectos, y veremos la evolución de cómo se legisló. Mientras que en Roma la regulación revestía un carácter general, veremos que, en la normativa actual, esta regulación ha devenido pormenorizada. En una segunda parte de este capítulo, haré referencia a la norma relativa tanto a los usos, como a otras construcciones, de nuevo enfrentando las normas romanas con el ordenamiento urbanístico actual.

En un tercer capítulo, trataré el aspecto de la conservación de edificios, que constituye una excepción respecto de lo anterior en dos aspectos. En primer lugar, en Roma, sí que existió una normativa específica. Aunque estaba dividida en el ámbito territorial, tenía un denominador común, el mantenimiento de los edificios en las ciudades. En segundo lugar, en este caso, la conservación de edificios sí que forma parte de la regulación general, llegando hasta instituir la figura de la Inspección Técnica de Edificios.

Finalmente, en un cuarto capítulo, hablaré del proyecto urbano en roma y hoy, y con el fin de ilustrar el mismo, lo haré a través del ejemplo de Cartago-Nova, Cartagena en la actualidad.

En cuanto al método utilizado, el análisis lo he fundamentado básicamente en la metodología comparada entre la norma romana, a la que he accedido a través de diferentes tanto primarias como secundarias, y diversos análisis y trabajos doctrinales sobre el tema, y la norma española a la que he accedido directamente.

## **2. PRIMER CAPÍTULO: NOCIONES GENERALES:**

### **2.1 Nociones y conceptos básicos:**

El urbanismo, como muchas otras materias, ha sido históricamente objeto de regulación sobrevenida, derivada de las necesidades surgidas en el devenir de la vida diaria. En la Roma Imperial el constante crecimiento y renovación de las ciudades preexistentes, singularmente Roma y Constantinopla, evidenció la aparición de diversos problemas y conflictos tanto entre particulares, como entre los particulares y la república. La resolución de dichos conflictos precisaba de regulación normativa relativa a cuestiones tales como la estabilidad de las edificaciones cada vez más altas en los centros urbanos, la propagación de los frecuentes incendios, la accesibilidad en el laberinto de los cascos urbanos, los Derechos de vistas -fundamentalmente referidos a las vistas sobre el mar-, etc. Esta regulación se plasmó en normas concretas, sucesivamente matizadas y perfeccionadas, que quedaron recogidas en la legislación general. La Constitución de Zenón constituye quizás el compendio más completo de tales normas.

Además, a diferencia de otras culturas que no han planificado la forma de llevar a cabo los nuevos asentamientos urbanos ni la extensión de los preexistentes (culturas en las que se ha funcionado históricamente por la generación y el crecimiento urbano espontáneos), los romanos instauraron el proyecto urbano, no tanto en su legislación general, como en la práctica (no regularon de forma general cómo debían ser las nuevas ciudades, pero formularon y siguieron proyectos urbanos cuando tuvieron que afrontar su creación o la extensión de las ciudades preexistentes). Hoy en día, como hábito heredado del Derecho romano, la formulación de un proyecto urbano es imprescindible e inherente a todo plan, y ello sí queda ahora regulado en la legislación urbanística, no el proyecto concreto en sí mismo, sino la obligatoriedad de formularlo y su contenido.

El urbanismo, tiene una enorme relevancia social y jurídica, y la ha tenido desde los mismos orígenes del Derecho. Al tratar aspectos de una realidad cotidiana, la vivienda y la edificación en general, el Derecho romano los reguló simultáneamente junto con

otros aspectos del Derecho que, como éste, han llegado hasta nuestros días. La limitación y modulación del Derecho de propiedad que constituye por su naturaleza toda regulación urbanística, es uno de los aspectos específicamente contemplados y tratados en el Derecho romano, y es además un aspecto jurídicamente muy relevante; en el que la herencia del Derecho romano es muy perceptible en el Derecho urbanístico actual; sin embargo, no es este el aspecto del que va a ocuparse este trabajo, sino del específicamente señalado como su objetivo en el párrafo precedente.

A través del estudio de la normativa romana, origen último del urbanismo moderno, se llega a entender la importancia que la organización y disposición de la ciudad ha tenido a lo largo de la historia en muchos aspectos de la vida pública. No en vano, y con acierto, se señala que la ciudad es siempre el reflejo del poder político de cada época. En efecto la ciudad-estado jugó un papel fundamental, siendo la forma política constitucional del Estado en Roma, así como una eficiente herramienta de romanización<sup>1</sup>. Asimismo, es la ciudad (por contraposición al campo o al entorno rural) donde históricamente se ha concentrado la población mundial y donde verdaderamente ha surgido la cultura y se ha generado la historia. Sin embargo, la ciudad no se ha mantenido ni cualitativa ni cuantitativamente constante a lo largo del tiempo, sino que ha estado, está y estará en constante evolución. De igual forma, la regulación urbanística, enfrentada a realidades y problemas cambiantes y cada vez más complejos, se ha visto obligada a evolucionar en consecuencia.

## **2.2 Características del urbanismo en la Roma clásica<sup>2</sup>:**

Es por todos conocida la trascendental influencia que ha ejercido el Derecho público romano sobre los ordenamientos jurídicos occidentales. Si bien el foco sobre el legado del Derecho romano siempre ha estado centrado sobre las cuestiones más iusprivatistas, esto no ha impedido, que nazca, asimismo, un interés por la rama pública del mismo.

Todo ordenamiento jurídico que rige sobre una comunidad política cuenta con una estructura administrativa ordenada por instituciones de orden administrativo. Y tal y

---

<sup>1</sup> Fernández de Buján, A., *Derecho Público romano, recepción, Jurisdicción y Arbitraje*, Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2007, p. 213 y ss.

<sup>2</sup> Jiménez Salcedo, C., “Notas sobre urbanismo en Derecho romano clásico”, *Revista general de Derecho romano, IUSTEL*, nº 8, 2007, pp 2-8.

como ha sido probado en la historia, ha existido no solo un Derecho Administrativo de carácter permanente, sino una cierta continuidad de sus técnicas<sup>3</sup>. Tanto es así, que Roma, como primera entidad jurídico-política del mundo antiguo, cuna de nuestra civilización, no es excepción, y su administración fue creciendo de manera directamente proporcional a medida que se producía su expansión.

Al hablar de Urbanismo, nos estamos refiriendo a aquel conjunto de normas relativas a la creación, ordenación, y transformación de las poblaciones. Es conveniente aquí traer a colación lo que dice el artículo 4 de la actual Ley estatal del suelo y rehabilitación urbana:

“la ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del Derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Esta determinación no confiere Derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes”<sup>4</sup>.

La función principal de esta rama del ordenamiento jurídico administrativo no es otra, por tanto, que la de fijar los criterios generales en base a los cuales debe tener lugar la disposición y organización de los lugares de asentamiento demográfico. Su finalidad es la de responder a las necesidades de vivienda, de actividades productivas, de actividades representativas y de organización pública, de actividades de ocio y espaciamento, de actividades religiosas, culturales, educativas, de necesidades de movilidad de los ciudadanos (y cualquier otra que podamos añadir), creando así, un hábitat ideal de convivencia que responda a tales necesidades de los ciudadanos. Otra de las funciones que ostenta el urbanismo, es la finalidad de determinar las normas relativas a la forma de construcción de edificaciones, y la alteración de las misma, integrando los edificios privados en los lugares públicos (plazas, calles, parques...) Asegurando así, que, si se

---

<sup>3</sup> García de Enterría, E., *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho administrativo*, Tecnos, Madrid, 1974, p.19 y ss. Citado por: Fernández de Buján, A., “Instituciones, hechos y actividad de orden administrativo en la experiencia jurídica romana” *Derecho administrativo histórico*, Escola Galega de Administración pública, Santiago de Compostela 2005, p. 125.

<sup>4</sup> Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. BOE 261, de 31 de octubre, p. 10323.

cumple esta normativa, se verán garantizados valores como la seguridad, la higiene y también la estética<sup>5</sup>.

Refiriéndome ya concretamente al urbanismo de la Roma clásica, fue precisamente la necesidad de fijar los criterios generales sobre los cuales tendría lugar la organización y disposición de las zonas de asentamiento demográfico en la Roma imperial la que llevó a normativizar el urbanismo en Roma. Las necesidades de las zonas urbanas preexistentes y en crecimiento interno o renovación, llevaron a legislar sobre cuestiones tales como alturas de edificios, distancias entre edificios y conservación de edificios (entre otras razones, con el fin último de minimizar los efectos de los incendios, garantizar la movilidad entre edificios, preservar los Derechos de vistas, prevenir los conflictos entre vecinos, etc.). Por otro lado, la necesidad de crear nuevos asentamientos y expandir ciudades preexistentes, se ejecutó directamente mediante el proyecto urbano que se convertía en ley en cada caso concreto por voluntad de la autoridad. Creando así, poco a poco, una regulación administrativo-urbanística romana. Un conjunto ordenado de normas al respecto serviría de ayuda para conseguir mejores condiciones de vida para los ciudadanos. Normas que regulasen, por ejemplo, el levantamiento y modificación de construcciones, junto con la integración de edificios, en lugares públicos, tales como calles y plazas. Procurando así la creación de un hábitat ideal de convivencia para los seres humanos, una unidad espacial en la que fuesen garantizados valores como la seguridad, la higiene, así como también la estética<sup>6</sup>. Vitrubio Polion, el que fuera el arquitecto oficial del Imperio en la época de Augusto, estableció tres principios fundamentales en las que se asentarían las normas referentes a la ordenación urbanística en Roma: *La firmitas, la utilitas y la venustas*.

“Haec autem ita fieri debent, ut habeatur ratio firmitatis, utilitatis, venustatis. Firmitatis erit habita ratio, cum fuerit fundamentorum ad solidum depressio, quaque e materia, copiarum sine avaritia diligens electio; utilitatis autem «cum fuerit» emendata et sine inpeditione usus locorum dispositio et ad regiones sui cuiusque generis apta et

---

<sup>5</sup>Jiménez Salcedo, C., “Notas sobre urbanismo en Derecho romano clásico”, *Revista general de Derecho romano, IUSTEL*, nº 8, 2007. p.2.

<sup>6</sup> Murga Gener, JL., “Un enigmático edicto del emperador Vespasiano sobre materia urbanística”, *Anuario de Historia del Derecho*, vol.1977, p. 45 y 46...

commoda distributio; venustatis vero, cum fuerit operis species grata et elegans membrorumque commensus iustas”<sup>7</sup>.

El término *firmitas*, hace referencia a la solidez de los materiales de construcción y a las técnicas que han de observarse en la construcción de edificios. *Utilitas* por su parte, habla de la comodidad y la lógica en la disposición de los lugares para un lógico uso y aprovechamiento de los mismos. Por su parte, el término *venustas* implica el deseo de belleza, la vocación de Vitrubio del cumplimiento de una serie de pautas estéticas como la altura de los edificios, la orientación de la luz, la simetría de las fachadas, etc. La gran diferencia arquitectónica que marca Roma frente a Grecia es, precisamente, que frente a la grandiosidad de los templos griegos la arquitectura de los templos romanos responde a la vez a exigencias prácticas y estéticas<sup>8</sup>. Efectivamente, la normativa indicaba que las edificaciones romanas debían estar construidas pensando siempre en su integración, tanto estética como práctica, en el lugar en el que iban a ser ubicadas.

En Roma, los territorios conquistados, se calificaban como *ager publicus*. Éste hecho, creaba, inicialmente, la nueva necesidad de que las asambleas legislasen sobre la fundación de nuevas colonias. Estas leyes, que tuvieron un desarrollo progresivo, versaban sobre diversas materias, que iban desde la división de las tierras hasta el trazado de las calles o la delimitación del perímetro de la ciudad, pasando por la redacción de normas imperativas que limitaban la edificación, refiriéndose éstas últimas a la altura, distancia y conservación de los edificios<sup>9</sup>.

### **2.3 Características del urbanismo actual:**

El Derecho urbanístico es el conjunto de normas reguladoras de aquellos procedimientos de ordenación del territorio y la transformación física de los mismos a través de procesos de urbanización y edificación. Ordenar el territorio, la urbanización del suelo, y la intervención administrativa en el *ius aedificandi* son potestades públicas

---

<sup>7</sup> Vitrubio P., “*De architectura*”, 1,3,2. Citado por: Murga Gener, J.L., “Un enigmático edicto del emperador Vespasiano sobre materia urbanística”, *Anuario de Historia del Derecho*, vol.1977, p. 45.

<sup>8</sup>En este sentido, CICERON (De Orat., 3,46,18) refiriéndose a los edificios religiosos, afirma que la arquitectura de los templos romanos responde a la vez a exigencias prácticas y estéticas. Citado por: Jiménez Salcedo, C. “Notas sobre urbanismo en Derecho romano clásico”, *Revista general de Derecho romano*, IUSTEL n° 8, 2007, p. 2.

<sup>9</sup>García Bellido y otros. “*Resumen histórico del urbanismo en España*” IEAL, Madrid, 1987.

objeto de regulación y control de la Administración. Consiste el *ius aedificandi* en el Derecho que tiene el propietario de un terreno de transformar el propio fundo mediante la construcción de edificaciones para la vivienda, la industria u otras finalidades sin perjuicio de las limitaciones a ese Derecho que impone toda regulación urbanística o, precisamente según determinados autores, gracias a la regulación urbanística que es la que constituye ese Derecho. Es, por tanto, la urbanización, un proceso intermedio que tiene lugar entre la planificación del terreno y la edificación. Podríamos definirlo como el proceso de creación y modificación de espacios comunes, véase calles, plazas, carreteras, etc., para la posterior elevación de núcleos urbanos habitados.

Resulta interesante, en este sentido, reproducir las definiciones regladas que recoge el Derecho urbanístico en vigor que clarifican la naturaleza jurídica del urbanismo y de la ordenación urbanística como tal:

En primer lugar, la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana<sup>10</sup> en su artículo 4 reza así:

“La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del Derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes. El ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve”.

Añade en este sentido la Ley del Suelo y Urbanismo del País Vasco en su artículo 2:

“El urbanismo es una función pública que tiene por objeto la ordenación, programación, dirección, supervisión, control y, en su caso, ejecución de: a) La utilización o el uso del suelo. b) La transformación urbanística del suelo mediante la ejecución de la ordenación urbanística que se materializa en su urbanización y edificación. c) La construcción y la edificación. d) El uso, la conservación y la rehabilitación de construcciones, instalaciones y edificaciones”<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. BOE 261, de 31 de octubre, p. 10323.

<sup>11</sup> Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo. («BOE» núm. 266, de 4 de noviembre de 2011).

La enorme complejidad de la actual normativa urbanística de cualquier país occidental es directamente proporcional a la enorme complejidad de los asentamientos humanos de todo tipo que hoy existen, conviven y evolucionan en cada uno de ellos: por sus usos (residenciales, productivos, dotacionales, recreativos, etc.), por las preexistencias que les afectan (nuevos asentamientos, ampliaciones de los existentes, reformas de los mismos, etc.), por las infraestructuras que inciden en cada caso (carreteras, vías férreas, puertos, aeropuertos, dotaciones públicas), por los elementos naturales y artificiales que existen (ríos, playas, vegetación, patrimonio monumental, etc.). Y aunque esta normativa actual tiene orígenes innegables en el Derecho romano es, por necesidad, infinitamente más compleja. Baste con señalar algunos aspectos de la misma.

La actual normativa urbanística dedica una enorme cantidad de páginas y preceptos a regular de manera pormenorizada aspectos de la gestión urbanística tales como la equidistribución de los beneficios y las cargas del planeamiento,<sup>12</sup> con el fin de regular aspectos relativos al suelo, cuando éste no es de propiedad pública estatal, sino cuando la propiedad pertenece individualmente a personas físicas o jurídicas. La nueva ley, da así respuesta a éste complejísimo problema que no tenía lugar en la época de la Roma Imperial (si el suelo a desarrollar no era enteramente público, se expropiaba)

La actual normativa ha incorporado recientemente, pero con una consistencia y un énfasis enormemente relevante, la cuestión de la sostenibilidad del desarrollo urbanístico, haciendo hincapié en la necesidad y fomento de la rehabilitación urbana (tanto que este concepto aparece incluso en el mismo título de la última y vigente Ley estatal española de suelo). Esta cuestión de la sostenibilidad estaba ausente en el Derecho urbanístico e incluso en el pensamiento romano.

Desde hace tiempo, la normativa urbanística hace referencia y se ocupa de la protección del patrimonio construido y natural que existe en las ciudades u entornos urbanizados o susceptibles de ser urbanizados. Esta preocupación por el referido patrimonio no se encuentra en el Derecho romano, y no debe confundirse con el establecimiento, en su

---

<sup>12</sup> El planeamiento urbanístico es el conjunto de instrumentos previstos en la legislación urbanística para la ordenación, por remisión de la misma, de la utilización o usos del suelo, la concreción del régimen urbanístico de la propiedad del suelo y la regulación de la actividad administrativa urbanística.

caso, de normativa tendente a ensalzar los elementos representativos de la República como signos del poder público ni con la normativa de conservación de edificios.

#### **2.4 La necesidad de la regulación urbanística en la Roma imperial y en la actualidad:**

La necesidad de regulación urbanística es algo que, pese a las diferencias y en sus respectivas medidas, comparte la Roma imperial con nuestra sociedad actual. Si hoy es la necesidad de organizar funcionalmente la gran escala de los asentamientos humanos y las necesidades de movilidad, así como garantizar la sostenibilidad del crecimiento, en la Roma Imperial hubo otras razones, no solo las de colonización de las provincias, que obligaron a regular urbanísticamente diversos aspectos.

En la Roma imperial la edificación privada podía clasificarse en dos tipos de edificios: *domus* e *insulae*. Los primeros eran edificios de una sola planta replegados hacia un *atrium* interior, utilizados por una única familia “*cada domus romana ...Se hallaba separada de las demás por un espacio libre, que la Ley de las XXII Tablas denominó ámbitus*”<sup>13</sup>. Los *domus* encarnaban el prototipo de mansión señorial que cumplía la función de vivienda individual, caracterizada tanto por la riqueza de los materiales, como por la grandiosidad, lograda a partir del desarrollo horizontal del espacio. Eran, así pues, las familias acomodadas de Roma las que ocupaban este tipo de vivienda<sup>14</sup>.

Fue, sin embargo, el otro tipo de vivienda, conocida como *insula*, la protagonista tanto durante los últimos siglos de la república, como a lo largo del Imperio, ya que era la más habitual en la ciudad. Se trataba de una vivienda humilde, en la que habitaba la mayoría de la población, edificios construidos con recursos ajustados, con desarrollo vertical en altura, optimizando así el suelo. Se trataba generalmente de edificios modestos, sustentados normalmente sobre materiales donde la poca calidad se compensaba con su bajo coste (paja, madera o argamasa de barro). No fueron pocos los que hablaron de las *ínsulas*, por ejemplo, Cicerón afirmó “*Roman cenaculis sublatumat*

---

<sup>13</sup>Malavé Osuna, B., *Legislación Urbanística en la Roma Imperial: A propósito de la constitución de Zenón*, Servicio de Publicaciones Universidad de Málaga, Málaga, 2000, p.56.

<sup>14</sup> Murga Gener, JL. *Protección a la estética en la legislación urbanística del Alto Imperio*. Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Madrid, 1976. 83 págs.

que *suspensam*<sup>15</sup> es decir, que casi todos los romanos vivían suspendidos en el aire. Más adelante, en la Roma de Augusto, para poder albergar a una población aún más numerosa, además de en continuo crecimiento, los edificios se construyeron cada vez, con mayor altura<sup>16</sup>.

Se concentraban en este tipo de edificios diferentes espacios con usos tanto de vivienda –*cenacula*– como de comercio –*tabernae*– u otros fines –*pergulae*–. Una estructura multimodal que, unida a la falta de agua corriente y suficiente iluminación y ventilación, evidencia las frecuentemente pésimas condiciones de espacio en las que se encontraban los inquilinos.

Fueron estas condiciones las que provocaban el constante derrumbamiento de las construcciones, poniendo en peligro la seguridad y la integridad de la ciudad. La situación se agravaba, además, con la frecuencia de incendios en Roma. Las casas romanas ardían de forma rutinaria, teniendo lugar a veces, varios incendios en un mismo día. La estrechez de las calles, además de ser motivo de problemas de movilidad y accesibilidad, hacía que estos incendios se propagasen con gran facilidad y que tuvieran lugar en Roma graves incendios como el que se produjo en el año 64, en tiempos de Nerón.

Por otro lado, el perfeccionamiento paulatino de las técnicas constructivas, junto con la cada vez mayor afluencia de población a las ciudades y consiguiente encarecimiento del suelo urbano central, condujo a edificar cada vez más plantas, lo que produjo numerosos conflictos en cuanto a los Derechos de vistas que los propietarios de la segunda fila reclamaban poseer, y que las nuevas edificaciones o el levante de las preexistentes impedían ejercer.

---

<sup>15</sup>CICERÓN, De leg. Agr.II, 96; Vid. también VITRUBIO, De architectura, II,3,63-65. Citado por Malavé Osuna, B., *Legislación Urbanística en la Roma Imperial: A propósito de la constitución de Zenón*, Servicio de Publicaciones Universidad de Málaga, Málaga, 2000.

<sup>16</sup>VITRUBIO, De architectura. II,8,17, Citado por Malavé Osuna, B., *Legislación Urbanística en la Roma Imperial: A propósito de la constitución de Zenón*, Servicio de Publicaciones Universidad de Málaga, Málaga 2000

Se hacía así necesaria, debido a esta acumulación de circunstancias, la intervención de la república en materia urbanística en Roma. Principalmente por razones de seguridad, para evitar el constante riesgo de propagación de incendios, pero también para garantizar el respeto a las franjas no edificadas, que resolvían el acceso a los distintos edificios, así como también para solucionar o tratar de minimizar conflictos civiles tales como los de las vistas. El Estado intervendría así, vigilando el modo de construcción de los edificios privados, que tendrían que cumplir una serie de normas y limitaciones que se irían desarrollando y ampliando. Normas que irían referidas sobre todo a las distancias, a los límites de altura y a la conservación de los edificios.

### **3. SEGUNDO CAPÍTULO: NORMAS DE DISTANCIA, ALTURA, OTRAS CONSTRUCCIONES Y USOS DE LOS EDIFICIOS:**

El urbanismo fue un instrumento del Imperio dirigido a poner orden en el desarrollo de la ciudad romana y a garantizar las condiciones básicas de seguridad salubridad e higiene de sus habitantes. Sin embargo, la contraparte es que éstas normas suponían un límite al Derecho de propiedad, lo que constituye un aspecto esencial del Derecho urbanístico, tanto romano como actual. Su normativización fue progresiva, pero encontró su culmen en la constitución de Zenón<sup>17</sup>. La constitución de Zenón, está considerada por los expertos, “*sin duda alguna, la norma de Derecho urbanístico más importante del Derecho romano*”<sup>18</sup>. Dichas normas, se recogen, principalmente en cuatro grandes materias: distancias, altura, conservación de los edificios y normas relativas a “otras” edificaciones. En este capítulo me referiré a las normas de distancia y de altura.

#### **3.1 Normas de distancia entre edificios:**

##### **3.1.1 Normas de distancia entre edificios en el Derecho romano**

Es la Ley de las XII Tablas la que recoge el más remoto de los precedentes de regulación del espacio libre entre dos edificios, en su tabla séptima para ser exactos<sup>19</sup>. El perímetro de espacio libre que había que dejar de forma obligatoria se denominó *ambitus*, y si bien hay discusión acerca de su medida, se determina comúnmente que era de 5 pies de anchura. Más que una servidumbre como tal, el *ambitus* constituía una limitación al Derecho de propiedad. “si la proliferación masiva de servidumbres urbanas tuvo lugar con la desaparición del ámbito, ello quiere decir que aquel espacio libre de cinco pies en total no fue tanto una servidumbre como una limitación del

---

<sup>17</sup> Flavio Zenón (c. 425 - Constantinopla, 9 de abril de 491) fue emperador romano de Oriente desde el 9 de febrero de 474 hasta su muerte. Las revueltas internas y las luchas religiosas se extendieron durante todo su reinado, en el que a pesar de todo consiguió ciertos éxitos en las relaciones exteriores. Era emperador en Oriente, a cuya estabilidad contribuyó en gran medida, cuando tuvo lugar la caída oficial del Imperio romano de Occidente, con lo que, al menos en teoría, el Imperio romano quedó reunificado en su persona.

<sup>18</sup> Malavé Osuna, B., *Legislación Urbanística en la Roma Imperial: A propósito de la constitución de Zenón*. Servicio de publicaciones Universidad de Málaga, Málaga 2000, p.17

<sup>19</sup> Malavé Osuna, B., *Legislación Urbanística en la Roma Imperial: A propósito de la constitución de Zenón*. Servicio de publicaciones Universidad de Málaga, Málaga 2000, p.63

dominio. Sobre la posterior evolución del ámbito, sabemos que cayó en desuso cuando las casas fueron construidas con muros medianeros<sup>20</sup>.

El primer plan de ordenación urbana articulado, al parecer, fue el elaborado por Julio César en su “Lex de urbe auenda” del año 45 a.C.<sup>21</sup>. Un proyecto de norma, cuya finalidad era realizar el ensanche de la ciudad desviando el curso del río Tíber y estableciendo una red de comunicaciones entre la llanura del Campo de Marte, tras parcelarla, y el centro de la ciudad. Sin embargo, dicho plan nunca llegó a ejecutarse en su totalidad, debido al incendio del año 64. Un evento trágico, que, por otra parte, dio a Cicerón la oportunidad de poner en marcha su propio y moderno plan. Fue aquí cuando se pusieron en marcha el primer paquete de medidas urbanísticas como tal, a la hora de la reedificación de las viviendas que habían sido derruidas. Además, sirvió también de precedente, para establecer nuevas medidas contra el fuego como el empleo de piedra refractaria en determinadas partes del edificio. Además, las casas deberían seguir un trazado regular y estar separadas unas de otras mediante muros medianeros.

Posteriormente aparece la Constitución de Zenón, que tal y como numerosos expertos romanistas aseguran, puede considerarse la obra más importante de Derecho Urbanístico, contenida en el Derecho romano. Fue escrita en el siglo V, y está contenida en el Código Justiniano. Encontramos diversos fragmentos en la constitución de Zenón que hacen referencia, precisamente, a la distancia entre edificios. A continuación, reproducimos dos de ellos:

El primer fragmento sanciona la medida concreta: *“que el edificio debe dejar entre su casa y la casa el vecino un espacio de doce pies ... Y a todo aquel que cumpla esto se le permitirá levantar su casa la altura que desee y abrir tanto las llamadas ventanas de vistas como ventanas de luces ... Pero no será lícito ni aun respetando aquel espacio obstaculizarle al vecino la vista al mar directo y expedita desde cualquier parte del edificio, ya esté de pie o incluso sentado dentro de su casa y sin que tenga que volverse*

---

<sup>20</sup> Malavé Osuna, B., *Legislación Urbanística en la Roma Imperial: A propósito de la constitución de Zenón*. Servicio de publicaciones Universidad de Málaga, Málaga 2000, p. 65.

<sup>21</sup> Conde Guerri, E., *Espacio y tiempo en la percepción de la antigüedad tardía*, Editum, 2006, p. 972.

*al lado para ver el mar*<sup>22</sup> haciendo, además, hincapié en la servidumbre de luces y vistas que debía respetarse, con independencia de que se respetase ya la distancia entre edificios.

En el segundo fragmento concreta la medida de alguna manera, estableciendo ya que hay bienes de dominio público ("lo que pertenece a la república"), cuando se refiere a ocupar partes de la calle: "Pero a nadie que edifica una casa estando en medio un paraje o avenida de anchura superior a doce pies se le permita por tal circunstancia ocupar parte de esas calles y añadirla a su edificio, porque no hemos determinado un espacio de doce pies entre dos casas para sustraer a la república aquello que le pertenece ... Pero si por la primitiva disposición exterior de un edificio antiguo el espacio entre uno y otro es inferior a doce pies, no se permita alterando su antigua forma ni levantar más alto el edificio ni abrir ventanas si no hay diez pies intermedios, porque entonces el constructor no podrá abrir ventanas de vistas que no existieran, según hemos dicho, y respecto a las de luz, las abrirá a seis pies de alto desde el suelo, sin que pueda valerse de un suelo falso para abrir ventanas de luz sobre esa altura de seis pies y defraudar la ley ..."<sup>23</sup> Aquí se aprecia cómo la norma ha previsto su propio fraude y regula cómo evitarlo: las ventanas de luz solo podían ser ventanas altas desde el interior, para que entrara la luz pero nadie se asomara a ellas y viera al vecino; la trampa consistía en hacerlas tan altas como se exigía, para luego disponer una tarima o "suelo falso" que las convertía, de hecho, en una ventana de vistas.

Posteriormente, ya con la Constitución de Justiniano, surgieron las dudas sobre si la anteriormente mencionada constitución de Zenón, al estar destinada a la ciudad, debía aplicarse también en las áreas alejadas de las ciudades (provincias). O, si de lo contrario, en las provincias debían seguirse aplicando las normas antiguas, que resultaban contrarias a la normativa que debía aplicarse en Roma siguiendo la constitución zenoniana. Finalmente, y a la vista de que no era propio del Imperio aplicar en Roma un Derecho y otro distinto en las provincias, se optó por un régimen mixto. Se ordenó que la mencionada constitución se aplicase en todas las ciudades del Imperio romano, sin

---

<sup>22</sup> Malavé Osuna, B., *Legislación Urbanística en la Roma Imperial: A propósito de la constitución de Zenón*. Servicio de publicaciones Universidad de Málaga, Málaga 2000, p.36.

<sup>23</sup> Malavé Osuna, B., *Legislación Urbanística en la Roma Imperial: A propósito de la constitución de Zenón*. Servicio de publicaciones Universidad de Málaga, Málaga 2000, p.37.

perjuicio de la subsistencia de todas aquellas disposiciones antiguas que no se hubieran visto alteradas por la constitución de Zenón.<sup>24</sup>

Para interpretar correctamente estas normas romanas de distancia entre edificios, transcribo la siguiente aclaración: “...podemos cifrar la equivalencia de un pie en 0,296 m con bastante fiabilidad, aunque a partir de Septimio Severo el pie utilizado en arquitectura sería de 0,2941 metros, por lo cual, los doce pies zenonianos equivaldrían en nuestro sistema métrico a 3,54 metros, esto es, a poco más de tres metros y medio”<sup>25</sup>

### ***3.1.2 Normas de distancia entre edificios hoy:***

Actualmente, la normativa de distancia entre edificios no la encontramos en la legislación urbanística de carácter general (Ley Estatal del Suelo y Rehabilitación Urbana), sino que podemos deducirla de alguna normativa sectorial como la de protección contra incendios (que regulan las dimensiones de los espacios previos a los edificios por donde deban acceder los servicios de extinción), o de las normativas de carreteras, ferrocarriles, líneas eléctricas, ríos y costas, que establecen franjas de servidumbre en las que no se puede edificar.

Pero la normativa de distancias entre edificios se regula hoy en día fundamentalmente por el planeamiento y sus figuras (los planes de ordenación urbanística). En los suelos urbanizables (los que se van a incorporar por vez primera a la ciudad, mediante su urbanización y edificación), y en los suelos urbanos sujetos a algún tipo de transformación, son los planes parciales, los planes especiales y los estudios de detalle los que fijan las distancias entre edificios para cada ámbito concreto, mediante un específico proyecto urbano articulado y regulado en el correspondiente plan: las determinaciones que concretamente definen las distancias entre edificios, y la separación de edificios con respecto a los espacios urbanos son las alineaciones y los retiros. Para suelos urbanos plenamente consolidados (las partes antiguas o los ensanches decimonónicos de nuestros centros urbanos), puede ser el mismo Plan

---

<sup>24</sup> Malavé Osuna, B., *Legislación Urbanística en la Roma Imperial: A propósito de la constitución de Zenón*. Servicio de publicaciones Universidad de Málaga, Málaga 2000, p. 94.

<sup>25</sup> Malavé Osuna, B., *Legislación Urbanística en la Roma Imperial: A propósito de la constitución de Zenón*. Servicio de publicaciones Universidad de Málaga, Málaga 2000, p.40.

General de cada municipio el que determine las distancias mediante el establecimiento directo de alineaciones y rasantes.

### **3.2 Normas de altura:**

#### ***3.2.1 Normas de altura en el Derecho romano:***

Durante muchos años la regulación relativa a las alturas fue más que escasa. Pocos emperadores romanos habían legislado al respecto. Además, cuando lo hicieron, siguieron un idéntico *modus operandi*, consistente en establecer un límite, una altura en pies tasada, que los edificios no podían superar. Los límites eran los siguientes: 70 pies en la época de Augusto; 60 pies en la época de Trajano; y 100 pies en la época de Constantino<sup>26</sup>. La norma de Augusto data del año 6 a.C. y fue redactada para prevenir los incendios y las ruinas de los edificios de Roma. Para ello hizo rebajar la altura excesiva de los edificios y prohibió que, en el futuro, se levantaran a más de setenta pies, al lado de las vías públicas.

Posteriormente, Zenón, en su constitución presentó el sistema regulado de normas respectivas a la altura de los edificios más concreto y coherente existente hasta el momento. Las normas referidas concretamente a la altura de edificios están contenidas en la C.8.10.12,2 y son las siguientes:

- a) *Cuando desde el edificio preexistente no se ve el mar, no hay más que respetar escrupulosamente la distancia mínima de doce pies respecto a aquel para poder construir libremente a la altura deseada.*
  
- b) *Por el contrario, cuando desde el edificio preexistente se contempla el mar en las condiciones ya expuestas, está prohibido levar la construcción sin límite incluso guardando el espacio reglamentario, y en este sentido, creemos que la altura del edificio solo podría llegar hasta donde el edificio permitiese al vecino seguir disfrutando de las vistas del mar, tal y como lo hacía antes. Por ejemplo, si el vecino podría ver el mar estando sentado, la altura del nuevo edificio interpuesto entre él y el*

---

<sup>26</sup> Lozano Corbi, E., “Origen de la propiedad romana y de sus limitaciones”, *Revista de relaciones laborales*, v.2, 1994, p.92.

*mar sería como máximo aquella que posibilitara al vecino seguir viendo el mar sin tener que levantarse.*

*c) Cuando desde el edificio preexistente lo que se ve no es el mar sino los huertos y sus árboles ... la campiña podríamos decir, entonces la ley permite construir sin límite en la altura con solo respetar los ya conocidos doce pies.<sup>27</sup>*

A modo de aclaración, debe decirse que todo esto se reguló para Constantinopla, donde gran parte del suelo tenía vistas al mar. Luego, como ya se ha explicado, la constitución de Justiniano hizo extensiva a la aplicación de esta normativa a todo el Imperio.

Añade además la constitución de Zenón, en su C.8.10.12.4, lo siguiente: *“Además, puesto que la ley anterior estableció que estaba permitido levantar las casas destruidas por el fuego hasta cien pies de alto aunque se perjudicara a otro respecto a la vista del mar, eliminando también esta cuestión dudosa, mandamos que esa misma disposición se aplique a los edificios incendiados cuanto en ellos se reconstruye, y a los que nunca existieron pero edifican por primera vez, y a los que no sufrieron deterioro por el fuego pero por ser viejos o por cualquier otra causa cayeron en ruinas, siempre que al construirse una casa se observen cien pies de distancia hacia los lugares circundantes; levantando el edificio así lícitamente a pesar de que se obstaculice la vista del mar a una casa de otro propietario.(...)”*

*También mandamos que se observe esto cuando no exista un pacto que permita construir: en tal caso, aunque no se haya guardado el espacio intermedio permitimos levantar los edificios según el pacto, y ello aun siendo perjudicial en relación a las vistas del mar para los que así acordaron o para los que sucedieran en sus casas, porque no es adecuado eliminar Derechos nacidos de pactos mediante leyes generales”.*<sup>28</sup>

Estas normas contienen algo que supone una auténtica innovación respecto a las normas anteriores. El hecho de que la observancia de un espacio equidistante en pies suponga

---

<sup>27</sup> Malavé Osuna, B., *Legislación Urbanística en la Roma Imperial: A propósito de la constitución de Zenón*. Servicio de publicaciones Universidad de Málaga, Málaga 2000, p. 114.

<sup>28</sup> Malavé Osuna, B., *Legislación Urbanística en la Roma Imperial: A propósito de la constitución de Zenón*. Servicio de publicaciones Universidad de Málaga, Málaga 2000, p. 120 y 121.

una condición inexcusable para construir en altura. Se fija éste espacio en cien pies, a partir de los cuales, si se respetan, puede uno lícitamente construir un edificio.

*“Las normas relativas a la altura de los edificios promulgadas tras la constitución de Zenón son escasas y no introducen modificaciones significativas en la reglamentación articulada por el emperador”*<sup>29</sup> La Constitución de Justiniano en el año 531 lo que hace es establecer la aplicabilidad de lo regulado en la Constitución de Zenón, inicialmente definida para Constantinopla, a todo el Imperio (tanto en ciudades marítimas como interiores)<sup>30</sup> Más adelante, en el año 538, Justiniano promulga una novela para evitar y castigar un fraude de ley que se estaba dando respeto a la regla de los cien pies: los constructores construían primero un muro a 100 pies de distancia de un edificio preexistente que eliminaba las vistas del vecino y, una vez ya sin vistas esa edificación preexistente, construían una verdadera casa que solo se separaba 12 pies de la del vecino y luego derribaban el muro; el resultado de este procedimiento era que una casa que tenía vistas se había quedado sin ellas porque una nueva casa construida a solo 12 pies se interponía, lo que en realidad estaba prohibido (la construcción del muro a 100 pies era una treta para hacer un uso torticero de la ley)<sup>31</sup>

### **3.2.2 Normas de altura hoy:**

Al igual que se ha dicho respecto de las reglas de distancia entre edificios, hoy en día la altura de los edificios, como muchos otros aspectos, no se regulan desde la normativa general: en España, ni la Ley estatal del suelo (actualmente la 7/2015) ni las leyes de suelo autonómicas regulan tal aspecto, ya que ello queda derivado al planeamiento. Las leyes de suelo establecen cuáles son las figuras de planeamiento que deben formularse en cada caso; normalmente son figuras en cascada de mayor ámbito y menor detalle, a menor ámbito y mayor detalle, desde los planes sectoriales temáticos (carreteras, ríos, patrimonio, equipamientos comerciales, vivienda, etc.) y territoriales (provinciales, comarcales), pasando por los planes generales municipales (cada municipio el suyo),

---

<sup>29</sup> Malavé Osuna, B., *Legislación Urbanística en la Roma Imperial: A propósito de la constitución de Zenón*. Servicio de publicaciones Universidad de Málaga, Málaga 2000, p.153

<sup>30</sup> Malavé Osuna, B., *Legislación Urbanística en la Roma Imperial: A propósito de la constitución de Zenón*. Servicio de publicaciones Universidad de Málaga, Málaga 2000, p. 154

<sup>31</sup> Malavé Osuna, B., *Legislación Urbanística en la Roma Imperial: A propósito de la constitución de Zenón*. Servicio de publicaciones Universidad de Málaga, Málaga 2000, p. 157 a 169

hasta los planes de desarrollo de esos planes generales o de ordenación pormenorizada (planes parciales y especiales, estudios de detalle, etc.).

Normalmente son los planes de ordenación pormenorizada los que establecen, entre otras, las condiciones de altura de los edificios (mediante el establecimiento del perfil edificable o número de plantas, y la envolvente definida por la altura y el fondo edificables, y la forma de la cubierta). Ni los planes sectoriales ni los territoriales ni, desde luego, las leyes de suelo ni sus reglamentos de desarrollo regulan hoy en día la altura de los edificios. Sí que suelen hacerlo (regular las condiciones de altura) los planes generales en las partes de la ciudad que están totalmente consolidadas y donde no se proyectan alteraciones más allá de la renovación y/o sustitución de la edificación (cascos históricos y ensanches decimonónicos). Aunque cada plan general, como cada plan de desarrollo, puede definir sus propias herramientas para ello, es frecuente que los planes generales categoricen las calles según su anchura (primer orden, segundo orden, tercer orden, etc.) y vinculen a cada uno de los órdenes un determinado perfil edificable (número de plantas sobre la rasante) y una determinada altura.

Lo que hoy en día no ocurre en ningún caso, es que se regulen las alturas de los edificios en función de las vistas de los predios o de los edificios colindantes. Para empezar, el interés de las vistas no puede referirse hoy en día solo al mar, sino que existen múltiples focos que pueden suscitar interés como "vista" (plazas, ríos, parques, monumentos, paisajes naturales de todo tipo, etc.). Por otro lado, respetar las vistas de quien edificó más lejos, porque lo hiciera primero, restringiría y condicionaría la edificabilidad potencial de todo el suelo que se interpone entre esa primera edificación y el foco visual. Por lo tanto, regular tal cuestión en la actualidad sería de una complejidad probablemente inabarcable. El urbanismo hoy en día está enfocado al interés general o público, lo que se tiene en cuenta no es el interés de un propietario de suelo en edificar su finca y hacerlo, además, en posición dominante respecto a determinadas vistas o materializando un determinado aprovechamiento, sino que lo que prevalece y lo que justifica la ordenación urbanística son las necesidades colectivas y la forma del espacio público, la calle o la plaza: las alturas se determinan en función de la sección de la calle, del perfil general del entrono edificado, etc. pero no de las vistas de determinada parcela.

### 3.3 Normas referidas a “otras construcciones”

#### 3.3.1 Normas referidas a “otras construcciones” en el Derecho romano:

En este epígrafe voy a referirme a normativa recogida en la Constitución de Zenón que se refiere expresamente a determinados elementos propios de las construcciones tales como las terrazas y vuelos sobre la vía pública, escaleras de acceso desde la vía pública a dichas terrazas, o a construcciones temporales que hoy serían equivalentes a los veladores autorizados temporalmente y en forma de concesión sobre suelos públicos. Para ello, nada mejor que reproducir sendos preceptos referidos a estos elementos:

SOLARIA, MAENANIA Y C.8,10,12,5: “También ordenamos que después de la presente ley no se construyan las llamadas terrazas solamente con madera y viguetas sino al estilo romano, y que haya un espacio de diez pies entre dos terrazas construidas una en frente de la otra. Si esto no pudiera hacerse por la estrechez del lugar, que se edifiquen alternativamente. Pero si el propio callejón no es más ancho de diez pies, que nadie proyecte construir terrazas o balcones por ninguna parte. Además, mandamos que las terrazas que se hagan conforme a lo prescripto, disten quince pies a contar desde el suelo y que no medie pacto alguno en virtud de cual se ubiquen columnas de piedra o madera en el suelo, o muros sobre los cuales descansa la base de la terraza, para que no se obstaculice la circulación del aire bajo las terrazas construidas en alto, según se ha dicho y para que no se estreche el callejón o la vía pública en general. También prohibimos levantar escaleras que conduzcan a las terrazas desde el suelo del pasaje; a fin de que sean más livianos y extraños (y ojalá nunca ocurran), los peligros de incendios que amenazan la ciudad y a los propietarios de casas, pudiéndose así extinguirse el fuego con más comodidad; precisamente por contar las terrazas con una estructura más sólida y por no estar unas cerca de otras. Ahora bien, si alguien edificara una terraza o escalera contra nuestra ley, no solo derribará la obra, sino que también se sancionará al dueño de la casa con una multa de diez libras de oro y con otro tanto al arquitecto y al constructor y si al operario no pudiera multársele por ser pobre, que sea azotado y expulsado de la ciudad”<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup>Malavé Osuna, B., *Legislación Urbanística en la Roma Imperial: A propósito de la constitución de Zenón*, Servicio de Publicaciones Universidad de Málaga, Málaga 2000 p. 232

TABERNAE Y C.8,10,12,6:“Mandamos que en lo sucesivo a nadie le esté permitido ocluir el espacio comprendido entre las columnas de los pórticos públicos desde el llamado Militar hasta el Capitolio, con casas construidas solamente con viguetas u otro material cualquiera; en todo caso, tales casas no deben sobrepasar los seis pies de ancho incluidas las paredes hacia la plaza ni exceder los siete pies de alto; de todos modos, que se deje paso libre por cuatro columnas desde los pórticos a la plaza. Sean también adornadas las fachadas de tales edificios o tiendas con mármoles para embellecer la ciudad y agradar a los transeúntes. En cuanto a las tiendas construidas entre las columnas en otras partes de la ciudad, ordenamos que edifiquen según lo que estime tu magnificencia respecto a proporciones y medidas, con igualdad para todos, de forma que no se permita a unos vecinos algo que se prohíbe a otros”<sup>33</sup>.

### ***3.3.2 Normas referidas a “otras construcciones” hoy***

Una vez más, al igual que ocurre con la normativa de distancias entre edificios y con la normativa de altura de los edificios, la normativa urbanística referida a vuelos, a accesos a terrazas desde la vía pública o a ocupaciones temporales de la vía pública, no queda recogida hoy en día en ninguna regulación urbanística de carácter general (leyes y reglamentos) sino en los concretos planes urbanísticos: en los planes de ordenación pormenorizada o desarrollo del plan general en la mayoría de los casos. Incluso la cuestión de las ocupaciones temporales del suelo público queda muchas veces relegada a ordenanzas municipales promulgadas con carácter exclusivo e independientemente de la normativa específicamente urbanística.

Además, como ocurre con la regulación de distancias entre edificios y con la regulación de la altura de los edificios, la normativa de vuelos, etc., es enormemente diversa, variando en una misma ciudad de un ámbito urbanístico a otro, resultando impensable hoy en día que tal regulación pudiera establecerse con carácter general, dada la enorme complejidad y diversidad de la realidad urbanística en cada país, en cada territorio y en cada ciudad.

---

<sup>33</sup>Malavé Osuna, B., *Legislación Urbanística en la Roma Imperial: A propósito de la constitución de Zenón*, Servicio de Publicaciones Universidad de Málaga, Málaga 2000 p. 244

### 3.4 Normas referidas a usos

#### 3.4.1 Normas referidas a usos en el Derecho romano

En la Roma imperial, en la medida en que fue necesario, se regularon también los usos que podían, y sobre todo los que no podían desarrollarse en el interior de las ciudades. A modo de ejemplo, me referiré a la cuestión de los enterramientos, que estaban prohibidos en el interior de las ciudades:

*Por otro lado, y siempre en relación con el creciente influjo del cristianismo en nuestro territorio, debemos poner como ejemplo el enterramiento, que ya desde la ley de las XII Tablas estaba prohibido realizarlo -así como la incineración- en el interior de la ciudad, como previene la tabla X.1: “Hominem mortuum...in urbe ne sepelito neveurit”. Sin embargo, cuando las construcciones cristianas acceden al núcleo urbano, habitualmente en forma de iglesias, realizarán un despliegue monumental en la arquitectura funeraria, y las iglesias irán acompañadas de lugares destinados a la sepultura e inhumación, antes totalmente prohibidos en el pomerium, como límite de los confines de la civitas, siendo la actividad funeraria propia de la civilización romana la incineración<sup>34</sup>.*

Cabe llamar la atención respecto a que esta prohibición se refería al ámbito de la ciudad toda, no a una parte concreta de la misma. Esto nos lleva a recordar que en la Roma imperial la diferencia entre la ciudad y el campo era nítida, y todo lo que no cabía en la ciudad quedaba fuera de ella y de la regulación propia de la ciudad. La prohibición de los enterramientos llevaba aparejado el correspondiente régimen sancionador:

*De este modo Ulpiano nos transmite cómo el Emperador Adriano estableció por rescripto una pena pecuniaria que se debía de pagar al Fisco, contra los que enterraban en una ciudad, siendo condenados con la misma cantidad los magistrados que lo hubieran consentido, disponiendo que el lugar fuera confiscado y el cadáver trasladado. El problema surge cuando la ley municipal permitía el enterramiento en la ciudad, resolviéndolo en el sentido de que los rescriptos imperiales tienen fuerza de ley*

---

<sup>34</sup> Bravo Bosch, MJ., “Urbanismo y territorio en la antigüedad tardía en Hispania” *Revista general de Derecho romano*, nº 27, 2016 p.10.

*general por lo que deben ser válidos en todo lugar, y por lo tanto prevalentes ante la legislación municipal.*<sup>35</sup>

### **3.4.2 Normas referidas a usos hoy**

La regulación de los usos urbanísticos es una función básica del urbanismo y de la regulación urbanística, y como hemos visto es algo que se remonta al Derecho urbanístico romano. En relación con el ejemplo puesto, el enterramiento de personas es hoy un uso admitido en las ciudades, lo mismo que la incineración, si bien en espacios específicamente calificados para ello. En ese sentido, la tradición cristiana se ha impuesto a la romana.

Pero la regulación de los usos no está, no puede estar, en la legislación general de carácter urbanístico, sino que, nuevamente ha sido relegada a los planes. Los planes generales, con la herramienta de la calificación global, establecen los usos globales de las zonas globales de la ciudad. Los planes de desarrollo (parciales y especiales, según la clase de suelo a que se refieran), establecen los usos pormenorizados en las zonas de calificación pormenorizada. El establecimiento del régimen de usos solo puede hacerse con una referencia territorial concreta, y esa referencia territorial la contienen los planes, pero no la legislación general.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que los planes, especialmente los de ordenación territorial y los planes generales municipales, extienden su ámbito a todo el territorio de cada municipio, y no solo a la parte del mismo que reviste o que va a revestir en el futuro carácter urbano: por ello el urbanismo regula hoy en día todos los usos, ya puedan desarrollarse dentro de las áreas urbanas, ya deba desarrollarse fuera de ellas.

---

<sup>35</sup>Bravo Bosch, MJ., “Urbanismo y territorio en la antigüedad tardía en Hispania” *Revista general de Derecho romano*, nº 27, 2016 p.12.

#### 4. TERCER CAPÍTULO, NORMAS DE CONSERVACIÓN DE EDIFICIOS

##### 4.1 Normas de conservación de edificios en Roma

En el conglomerado de normas anteriores a la constitución de Zenón podemos observar medidas diversas en distintos ámbitos territoriales que, sin embargo, tenían un denominador común: el mantenimiento estable de los edificios en las ciudades.

Encontramos varios ejemplos, en diferentes normas territoriales. La conocida como “Lex Municipii Tarentini” 4,32-35, que puede localizarse entre el 82 y 62 a.C., prescribe que en la ciudad de Tarento todo edificio que se demoliese debía reconstruirse en la misma forma, de lo contrario, no podría demolerse, a no ser que hubiese expresa autorización del senado.

En la ciudad de Urso, prescribía la “Lex coloniae genitivae Iuliae” o Lex Ursonensis en su capítulo 75<sup>36</sup>: “Ninguna persona podrá desmontar o demoler o desmantelar cualquier edificio en la población de la Colonia Julia, a menos que se suministren fiadores, según el criterio de los duunviros, que tengan intención de reconstruirlo, o que los decuriones permitan tal acto por decreto, siempre que no menos de cincuenta estén presentes cuando se habla de ese asunto. Si alguna persona actúa en contravención de la presente regla será condenado a pagar a los colonos de la Colonia Julia Genetiva el valor de dicho edificio y podrá ser demandado y procesado por cualquier persona a voluntad por esa cantidad, de acuerdo con esta ley”<sup>37</sup>.

La “Lex Malcitaná” establece lo mismo, la prohibición de destruir edificio alguno en la región malacitana a no ser que vaya a reconstruirse en el plazo de un año o que exista para ello autorización de la curia<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Lex Ursonensis, capítulo 75, (La *Lex Ursonensis* (Ley de Urso) era una ley reguladora de la colonia romana Genetiva Iulia, ubicada en la Hispania romana. La *Lex Ursonensis* era, además, una *lex data*, es decir, dada por el magistrado, previamente autorizado para ello.) Consultado en: [http://www2.uned.es/geo-1-historia-antigua-universal/EPIGRAFIA/lex\\_ursonensis.htm](http://www2.uned.es/geo-1-historia-antigua-universal/EPIGRAFIA/lex_ursonensis.htm) 1-03-2018

<sup>38</sup> Del Pino Roldán, M., “Nueva traducción de la Lex Flavia Malcitaná”, *Mainake, Universidades de Granada y Málaga*. Vol. XXIII, 2001

Posteriormente aparecen una serie de normas diversas, las cuales perseguían la protección de los edificios, así como su íntegra estabilidad y permanencia.

#### **4.2 Normas de conservación hoy**

Así como la normativa referida a la altura de los edificios, o a la distancia entre los mismos, y la normativa de construcción de terrazas, balcones, etc., han sido relegadas a las figuras de planeamiento de mayor detalle y menor ámbito de aplicación, la cuestión de la conservación de los edificios sí que ha encontrado históricamente un hueco en la legislación urbanística general.

A menudo se ha tratado de establecer simplemente la obligación genérica de cada propietario de conservar su edificación en las debidas condiciones de <sup>39</sup>seguridad, salubridad y ornato. Recientemente, además, al amparo del concepto de la sostenibilidad, cada vez más presente en toda la legislación urbanística, y del fomento de la conservación y la rehabilitación urbana y edificatoria, la legislación urbanística general se ha visto renovada. Se ha dado un paso más en este sentido y se ha instaurado una figura a través de la cual debe asegurarse esa obligación de conservación de los edificios, la denominada Inspección Técnica de Edificios o ITE, en claro paralelismo con la Inspección Técnica de Vehículos o ITV, así como la obligatoriedad de su formulación y observancia.

Así, se hace innecesario que este aspecto se regule de nuevo en las figuras de planeamiento, porque ya queda regulado con mayor rango jerárquico y prevalencia en las correspondientes leyes de suelo. Así, la vigente Ley española del Suelo y Rehabilitación Urbana contiene un capítulo específicamente destinado a la “Conservación de obras y construcciones” (Capítulo IV de su título V “Ejecución de la ordenación urbanística”). Para ilustrar esta actual preocupación por el mantenimiento de

---

<sup>39</sup> Art. 19 de la derogada Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones: “Los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones deberán destinarlos a usos que no resulten incompatibles con el planeamiento urbanístico y mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. Quedarán sujetos igualmente al cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente y de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos y sobre rehabilitación urbana.” También regulado en los (todavía vigentes) arts. 245.1 y 246.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992.

los edificios, heredera de la regulación romana sobre la obligación de conservar las construcciones, baste reproducir aquí los siguientes preceptos:

*Artículo 199. El deber de conservación y rehabilitación. / 1. Los propietarios de terrenos, construcciones, instalaciones y edificios tienen el deber de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y decoro, realizando los trabajos y las obras precisas para conservarlos o rehabilitarlos, a fin de mantener las condiciones requeridas para la habitabilidad o el uso efectivo.*

*Artículo 200. Inspección periódica de construcciones y edificaciones. / 1. Los propietarios de toda construcción o edificación catalogada o protegida, así como de toda edificación de uso residencial de antigüedad superior a cincuenta años, deberán encomendar a un técnico facultativo, cada diez años, la realización de una inspección dirigida a determinar el estado de conservación de la construcción o edificación.*

Sentada la obligatoriedad de conservar por el artículo 199.1, la obligación de formular las ITE's se desprende de lo regulado en el transcrito artículo 200.1

## 5. CUARTO CAPÍTULO, EL PROYECTO URBANO

### 5.1 El proyecto urbano en Roma

Tal y como hemos visto, constituye una gloria del legado romano haber creado un sistema urbano y administrativo de ciudades autónomas. Nunca antes, en ninguna época anterior habían aparecido ciudades con el aspecto cívico, urbanizado y moderno con el que ha permanecido el sistema urbano y administrativo romano, desde sus trazos fundacionales hasta hoy.

Las ciudades estaban construidas en torno a dos ejes principales: el *cardus maximus*, de norte a sur, y el *decumanus máximus*, de este a oeste. Con otros ejes trazados con distancias regulares y en líneas paralelas y perpendiculares, ejes que tenían anchuras y rangos distintos y graduales, el territorio a urbanizar era parcelado en cuadrados o rectángulos regulares.

Los distritos, gobernados por un prefecto, que comprendían colonias, municipios y aldeas, se llamaban prefecturas. Los poderes judiciales y administrativos de los prefectos dependían del grado de autonomía concedido a las ciudades y municipios<sup>40</sup>. Dentro del impulso dado por César a la unificación y ordenación legislativa de provincias y municipios. Las antiguas magistraturas de los *quaestores* y *ediles* son sustituidas por los *quatuorvirii* y *duoviri*. Es ésta última la que nos atañe. Una magistratura *aediliciae potestae*, que contaba con amplias competencias de policía, vigilancia y ordenación urbanística. Estos magistrados municipales tenían una serie de competencias que, en materia de ordenación urbanística y obras públicas, les otorgaban las siguientes funciones: podían penalizar con la sanción de pagar los gastos causados a aquél que hubiera demolido, modificado o destruido parte sin autorización, y no hubiese devuelto lo que se había demolido a su situación original en el plazo de un año. Los decuriones podían decretar la modificación del trazado de caminos, carreteras, ríos y canales, así como ordenarse la construcción y reparación de acueductos. Necesitaban

---

<sup>40</sup> García Garrido, MJ., *Fundamentos Clásicos de la Democracia y la administración*, Ediciones Académicas UNED, Madrid, 2015, p. 325.

estas obras, al igual que todo el resto de obras públicas, la aprobación de dos tercios de los curiales, así como el nombramiento de ediles que se encargasen de vigilar el trabajo y los compromisos de ejecución.

En el Imperio, la creación de nuevas ciudades o la elevación a esta categoría de asentamientos humanos preexistentes era considerado, en primer lugar, un “*antiguo y prestigioso deber del emperador*”<sup>41</sup>. La costumbre o tendencia de dejar ciudades con el nombre del emperador, se convirtió en un componente de la política imperial.

El trazado básico en cuadrícula jerarquizada que proviene de la formalización de los campamentos militares está en la base de la gran mayoría de las nuevas ciudades romanas, y en la expansión de las que preexisten al Imperio, ha sido luego reproducido y adaptado a lo largo de toda la historia. Solo citaré los asentamientos coloniales españoles en la América descubierta y todos los ensanches decimonónicos que hoy constituyen los centros de las ciudades europeas y americanas (Cerdá en Barcelona, Salamanca en Madrid, Cortázar en San Sebastián, Hausmann en París, etc.)

Pero limitar la aportación romana a la traza de la ciudad constituye una apreciación claramente insuficiente y parcial: el proyecto urbano romano no se limitaba a definir la traza de los nuevos ensanches o los nuevos asentamientos: “Una ciudad, una polis, una civitas, se define principalmente por una serie de monumentos romanos, tanto administrativos como de recreo o reunión, o de utilidad elemental. Si no existen estos, no existe ciudad”<sup>42</sup>.

Por otro lado, pensar que la actividad urbanística romana se limita o se refiere fundamentalmente a la creación de ciudades *ex novo*, es otra simplificación altamente engañosa, ya que “*en muchas ocasiones la fundación, creación o refundación de ciudades obedece a un impulso o petición de los provinciales, que solicitan la gracia*

---

<sup>41</sup> Arce, J., “La fundación de nuevas ciudades en el imperio romano tardío: de Diocleciano a Justiniano (S. IV-VI)”, en: Arce, J., *El último siglo de la España romana*, Alianza, Madrid, 2009.

<sup>42</sup> Arce, J., “La fundación de nuevas ciudades en el imperio romano tardío: de Diocleciano a Justiniano (S. IV-VI)”, en: Arce, J., *El último siglo de la España romana*, Alianza, Madrid, 2009.

*imperial para considerarse civitas. Es decir, que el proceso en muchas ocasiones es un proceso de abajo-arriba y no solo de expresa voluntad imperial*”<sup>43</sup>.

Además de por el deseo imperial y a petición de los habitantes de un núcleo preexistente, también se refundaron muchas ciudades tras catástrofes naturales o tras devastaciones derivadas de guerras y conquistas, a lo que habría que añadir ejemplos tardíos de creación o refundación de ciudades por motivos de peregrinación religiosa. Así, la fundación de nuevas ciudades es solo una parte de la actividad urbanística romana, debiendo incluirse en este capítulo todas las refundaciones de ciudades preexistentes que bien por mero deseo imperial, bien a petición de sus habitantes, o tras sufrir destrucciones por guerras o catástrofes naturales eran refundadas<sup>44</sup>. Ello conllevaba la necesidad de integrar en cada proyecto urbano la ciudad preexistente o sus restos. Muchas veces la refundación de estas ciudades incluía su fortificación o re-fortificación incorporando nuevamente al urbanismo las técnicas y las necesidades militares.

Por lo tanto, el aspecto básico del proyecto urbano romano no es solo la traza (la cuadrícula jerarquizada con su *cardus* y su *decumanus*), sino que debe incluirse la creación de equipamientos públicos (el foro, las *stoas*, el *gymnasium*, el mercado, las termas, los templos, los acueductos y las infraestructuras en general, etc.), y la absorción e integración de las preexistencias construidas de las numerosas ciudades refundadas.

Aunque este trabajo no puede incluir una descripción pormenorizada de en qué consistió cada fundación o refundación de una ciudad en el Imperio romano, creo que basta citar algunos de sus nombres para hacernos una idea de la magnitud que alcanzó esta tarea urbanística: Tolosa, Narbo, Arles, Burdigalia, Emerita, Corduba, Tarraco, Braccara, Aquileia, Treveris, Mediolanum, Capua, Siracusa, Catania, Constantinopla, Alejandría, Antioquia, Tymandus, Orcistus, Maiuna, Cesarea de Capadocia, Nicomedia, Sirmiun, Helenopolis, Julianopolis, Basilinopolis, Zenopoleis, Anastasiopolis, Resfa,

---

<sup>43</sup> Arce, J., “La fundación de nuevas ciudades en el imperio romano tardío: de Diocleciano a Justiniano (S. IV-VI)”, en: Arce, J., *El último siglo de la España romana*, Alianza, Madrid, 2009.

<sup>44</sup> Arce, J., “La fundación de nuevas ciudades en el imperio romano tardío: de Diocleciano a Justiniano (S. IV-VI)”, en: Arce, J., *El último siglo de la España romana*, Alianza, Madrid, 2009.

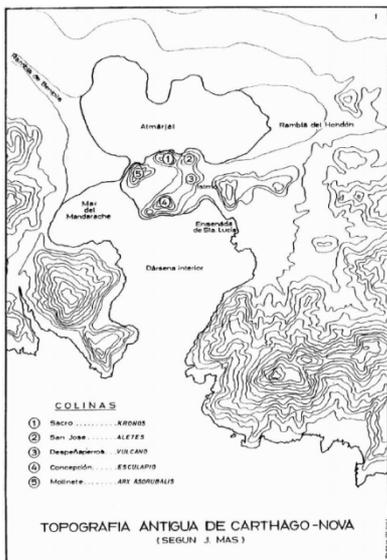
Dara, Zenobia, Filoxenita, Salamina, Constantia, Antonopolis, Maximianopolis, Justiniana Prima, Cartago...

De la misma manera que al referirme a las normas de distancia y altura, o a las normas de conservación, he citado y transcrito disposiciones específicas de la Constitución de Zenón referidas a tales aspectos, entiendo que es necesario ilustrar este importante capítulo de la aportación imperial romana al urbanismo que he denominado el proyecto urbano, mediante un ejemplo específico. Para ello he elegido la ciudad de Cartago Nova, actual Cartagena.

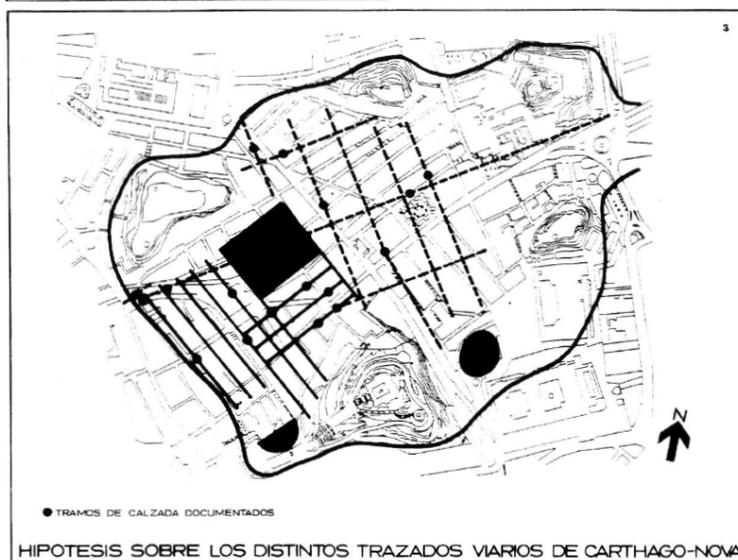
En el centro de la bahía de Cartagena se encuentra la península donde estaba originalmente ubicada la ciudad. Sobre esa península, cinco colinas separadas por pequeños barrancos o torrenteras definen el relieve en que se asienta la ciudad, que forma un valle longitudinal entre el istmo de la península y el puerto. Esa topografía dificultaba el trazado perfectamente ortogonal, aunque no impidió imprimirle cierta regularidad. La puesta en relación de los distintos hallazgos arqueológicos permite deducir que existió un decumano máximo, de unos 4,5 m de anchura, desde la puerta principal de la ciudad con la zona portuaria, así como otros decumanos secundarios paralelos separados unos 135 metros del principal. Se aprecia también la existencia de ejes perpendiculares a estos decumanos (“cardines o cardos”) ... Entre los cardos y los decumanos se definieron las manzanas o insulae de unos 30 metros de longitud. Esta primera trama de la época republicana se extendió hacia el oeste, pero con un giro de unos 15° en el sentido inverso al movimiento de las agujas del reloj; en esa época se construyeron los grandes edificios públicos (teatro, foro, etc.), y quizás fuera la concreta disposición del monumental teatro construido en la ladera occidental del monte Concepción, la razón de ese giro en la traza. Los sucesivos hallazgos arqueológicos permiten ubicar el foro como un espacio rectangular de 120 metros por 100 metros, atravesado prácticamente en diagonal por el decumano máximo, y sin presencia del habitual cardo máximo, lo que constituye un rasgo propio de Cartago Nova debido, como se ha explicado a su particular topografía <sup>45</sup>:

---

<sup>45</sup> Berrocal Caparrós, M.<sup>a</sup>C., Miquel Santed, LE., “El urbanismo romano de Cartago-Nova: Ejes varios”, *Anales de prehistoria y arqueología*, vol.7-8, nº 189, 1992, p.190.



46



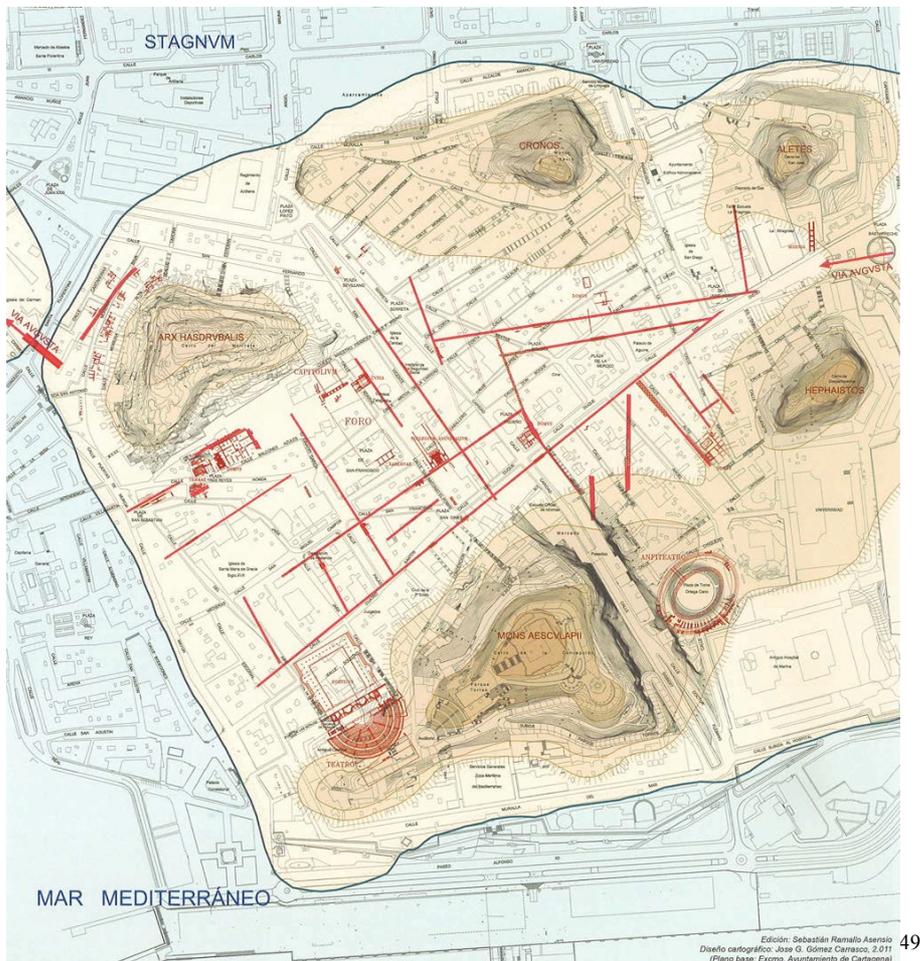
47

Los distintos autores coinciden en utilizar el término “irregularidad” para referirse al proyecto urbano romano de Cartago Nova, y deducen que ésta vino obligada por su orografía, por los asentamientos previos a la época romana, y por las necesidades propias de funcionalidad de la ciudad. De la orografía he hablado líneas más arriba. En cuanto a los asentamientos previos, hay que recordar que sobre ese territorio se hallaba el asentamiento púnico QartHadast fundada por Asdrubal, por lo que Cartago Nova no fue una fundación ex-novo, sino que tuvo que tener en cuenta y adaptarse a dicho

<sup>46</sup> Lam. 1 *Topografía antigua de Cartago-Nova según J.Mas* Citado por: Berrocal Caparrós, M.<sup>a</sup>C., Miquel Santed, LE., “El urbanismo romano de Cartago-Nova: Ejes varios”, *Anales de prehistoria y arqueología*, vol.7-8, nº 189, 1992, p. 191.

<sup>47</sup> Lam. 3 *hipótesis sobre los distintos trazados viarios de Cartago-Nova* Citado por: Berrocal Caparrós, M.<sup>a</sup>C., Miquel Santed, LE., “El urbanismo romano de Cartago-Nova: Ejes varios”, *Anales de prehistoria y arqueología*, vol.7-8, nº 189, 1992, p. 193.

asentamiento previo. En cuanto a la funcionalidad de la ciudad debe recordarse también que fue un “*bastión militar y base naval del ejército cartaginés primero y del romano después, por lo menos hasta el fin de las Guerras Celtibéricas en el 133 a.C.*”, por lo que hubo de contar con elementos defensivos como las murallas. Pero también fue” un *importante núcleo económico dedicado principalmente, a la explotación minera y a la actividad comercial*” lo que explica los numerosos hallazgos arqueológicos relacionados con la actividad comercial y a artesanía y las instalaciones portuarias de carácter no militar. El crecimiento de la ciudad en población e importancia conllevó, a mediados del siglo I a.C., la edificación del foro y las tabernae que lo flanqueaban, templo capitolino, el conjunto termal, el anfiteatro, etc. “La obra cumbre y emblema de la reforma de época augusta, fue el teatro inaugurado entre los años 5 y 1 a.C.”<sup>48</sup>



<sup>48</sup> Meroño Molina, R., “Urbanismo romano de Cartago-Nova: condicionantes, características y sistemas de ejecución” *Arqueología y territorio*, nº11, 2014, p.101.

<sup>49</sup> Lam. 2. *plano de Carthago Noua que incluye los principales hallazgos arqueológicos de época romana (RAMALLO 2011 12) Citado por:* Meroño Molina, R., “Urbanismo romano de Cartago-Nova: condicionantes, características y sistemas de ejecución” *Arqueología y territorio*, nº11, 2014, p. 99.

Naturalmente, a lo largo de sus muchos siglos de historia, la ciudad evolucionó y cambió, debiendo adaptarse el proyecto urbano a las distintas circunstancias. Si al principio (siglo II a.C.) se trató de sanear la zona baja afectada por el agua y mejorar las murallas, más adelante (siglo I a.C.) se produce el crecimiento de la ciudad, la mejora de las instalaciones portuarias y la construcción de los primeros edificios religiosos, y es en una tercera etapa o etapa augustea (segunda mitad del siglo I a.C. hasta finales del siglo II d.C.) cuando se produce el apogeo de la ciudad y la construcción de los edificios públicos de carácter monumental.<sup>50</sup> Con la decadencia romana, el cambio del poder político y religioso, con carácter general, los edificios públicos fueron primero abandonándose y luego colonizándose para usos domésticos. Maria Jose Bravo Bosch, en su trabajo “Urbanismo y Territorio en la antigüedad tardía en Hispania”<sup>51</sup>, explica que Cartago Nova constituye una excepción respecto de esa tendencia general de la ciudad romana de la antigüedad tardía, a la reconversión de estructuras públicas en espacios domésticos, y para ilustrar esta excepción, incluye la siguiente cita:

...Tres siglos después del abandono del teatro se le superpone un mercado, mientras seguía siendo espacio público de la ciudad, y hasta el siglo VI no pasará a ser un espacio de uso doméstico. De este modo el teatro, reconvertido en mercado durante el siglo V, será sustituido por un pequeño barrio durante el siglo VI, siendo hasta el momento el único ejemplo en el que no hay una reocupación de un edificio emblemático correspondiente al período clásico de la ciudad para un uso habitacional.<sup>52</sup>

## 5.2 El proyecto urbano hoy

Antes de referirme propiamente a la cuestión que titula este epígrafe debe recordarse que el impulso creador de nuevas ciudades que se daba en la Roma imperial, incluso en el periodo tardío del Imperio, no existe hoy en día en el mundo occidental: salvo en la costa de China (y eso debido a muy específicas razones geopolíticas), hoy en día no se

---

<sup>50</sup> Meroño Molina, R., “Urbanismo romano de Cartago-Nova: condicionantes, características y sistemas de ejecución” *Arqueología y territorio*, nº11, 2014, p.98

<sup>52</sup> Ramallo Asensio, *Carthago Spartaria, un núcleo bizantino en Hispania*, en Rilpoll, G., Gurt, J.M., *Sedes regiae (ann. 400-800)*,. (Eds.), Barcelona, 2000, p. 591 ss. Citado por: Bravo Bosch, MJ., “Urbanismo y territorio en la antigüedad tardía en Hispania” *Revista general de Derecho romano*, nº 27, 2016, p.5.

crean nuevas ciudades, ni tampoco se refundan. Pero, aunque hoy en día no se crean nuevas ciudades ni se refundan preexistentes, la expansión y la renovación de las ciudades existentes, es constante e intensa, y eso hace necesario configurar sin descanso nuevos “proyectos urbanos”.

Como se ha explicado que ocurre con la normativa de altura de los edificios (relegada al planeamiento de detalle), el proyecto urbano como tal no ha podido ser integrado en la legislación urbanística general. La razón para ello es la misma y es fácil de comprender: la enorme casuística de los asentamientos urbanos actuales, desde las metrópolis mundiales hasta los núcleos rurales. Pero esto no es un hándicap o un inconveniente, sino el resultado de una instrumentalización razonable de la capacidad normativa. La competencia para establecer el planeamiento urbanístico pasó en España (y en otros países occidentales) desde el Estado a los municipios a principios del pasado siglo XX, y esa competencia se ejerce a través de las figuras de planeamiento que, con el detalle que les corresponda, definen proyecto urbano. El proyecto urbano es, sigue siendo, importantísimo e imprescindible, y considerando las solicitudes territoriales que en cada caso concurren (desde las naturales como el relieve, el arbolado, los ríos o la costa, hasta las artificiales como las carreteras, el ferrocarril, los puertos y aeropuertos, las fronteras, etc.), tiene que atender en detalle a las circunstancias del ámbito o territorio al que se refiere, por ello no puede regularse con carácter general sino que debe ser definido por los correspondientes planes. Estos planes, que son instrumentos en origen de carácter técnico, adquieren luego rango normativo mediante su tramitación formal. Lo que la legislación urbanística general establece son el alcance y documentación de los planes, así como su forma de tramitación formal (aprobación y modificación), pero no su específico contenido, porque ello es hoy en día, sencillamente, imposible.

A pesar de la irrupción a principios del siglo XX de otros modos de hacer ciudad que vienen de la mano del Movimiento Moderno y el Racionalismo, y que han tenido y siguen teniendo un gran predicamento, la herencia del proyecto urbano romano (básicamente la cuadrícula jerarquizada) sigue presente en la ciudad occidental consolidada (todos los ensanches decimonónicos y las ciudades coloniales), y también en muchos proyectos urbanos contemporáneos que siguen confiando en las virtudes de

la cuadrícula jerarquizada para organizar de forma equilibrada y sosteniblemente compacta la ciudad moderna.

Pero si la concreta solución de la traza o la forma de incorporar preexistencias urbanas que se practicó en el proyecto urbano romano no han podido ser incorporadas a la legislación urbanística de carácter general, sí lo ha sido la necesidad y obligación misma de formular en cada caso concreto y con el debido detalles esos proyectos urbanos, y también la necesidad de que dichos proyectos incorporen los equipamientos y dotaciones que ya eran fundamentales en las fundaciones o refundaciones romanas-  
Veamos cómo:

Como se ha explicado ya, el urbanismo se regula hoy en día mediante legislación de carácter general (leyes de suelo y sus reglamentos), legislación de carácter sectorial (referida a elementos concretos como los ríos, el patrimonio construido, las costas, las actividades productivas o la vivienda), y mediante planes (generales, parciales, especiales, etc.). El “proyecto urbano” está en los planes y no en la legislación general ni en la sectorial. Pero la legislación general es la que establece la obligatoriedad de formular los planes, al tiempo que regula el alcance y el contenido documental de los mismos. En España, dada la descentralización competencial, esto no lo encontramos en la vigente Ley estatal de Suelo (7/2015) sino en las distintas leyes de suelo autonómicas. Por poner un ejemplo, la Ley vasca 2/2006 dentro de su Título III (“Ordenación y planeamiento urbanístico”), dedica el Capítulo II a los “Planes y restantes instrumentos de ordenación urbanística”. Del conjunto de los diecisiete artículos que integran este capítulo, baste reproducir aquí la primera frase del primero de ellos: *“Artículo 59. Clases de planes: Los planes establecen la ordenación urbanística en sus dos niveles de ordenación estructural y pormenorizada”*. Luego, en el Capítulo IV de este Título III, se establece la forma en la que deben tramitarse y aprobarse estos planes.

Pero, además de recogerse la obligatoriedad de formular planes que concretan los proyectos urbanos en cada caso, regularse su alcance y contenido documental, así como su forma de tramitación, la actual legislación urbanística general también recoge la herencia romana de la fundación y refundación de ciudades que se refiere a la necesidad de dotarlas con una serie de equipamientos y dotaciones: algo que estaba en la misma cultura y tradición romanas y no tanto en su legislación general, está hoy establecido

con carácter formal en dicha legislación. Nuevamente, la descentralización competencial española impide que ello quede recogido en la legislación estatal del suelo. Para ilustrarlo voy a acudir nuevamente a la legislación autonómica vasca, sin perjuicio de que ello pueda encontrarse igualmente en cualquier otra legislación urbanística autonómica:

La Ley vasca 2/2006 dentro de su Título III (“Ordenación y planeamiento urbanístico”), dedica el Capítulo III a establecer “Cuantías y estándares”. En ese capítulo, además de fijarse una serie de estándares de edificabilidad máximos y mínimos que los distintos planes o proyectos urbanos deberán respetar en cada clase y tipo de suelo, se establecen también los “estándares mínimos para reserva de terrenos destinados a dotaciones y equipamientos de la red de sistemas locales en suelo urbano y urbanizable”, en lo que es una clara herencia de la necesidad de dotar a la ciudad con equipamientos que practicaron los romanos a la hora de fundar y refundar sus ciudades.

## 6. QUINTO CAPÍTULO: SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

El Derecho romano reguló un número relevante de aspectos urbanísticos. El mero hecho de regular estos aspectos supuso la introducción de una limitación al Derecho de propiedad. A su vez, estableció la naturaleza de los bienes de dominio público (que “pertenecen a la república”). Estos aspectos han sido y son objeto de permanente estudio. Este trabajo se ha ocupado, sin embargo, de la regulación urbanística que tiene incidencia específica en la forma de la ciudad creada, ampliada o regulada, con la intención de señalar en qué parte de las distintas figuras a través de las que se regula hoy en día el urbanismo se encuentran los preceptos herederos de los establecidos por el Derecho romano. Con esa intención se han establecido tres grupos de preceptos establecidos por el Derecho romano:

Grupo 1: Aquellos preceptos que revisten carácter dimensional y que regulan las distancias entre edificios, las alturas de los edificios, así como las condiciones dimensionales que tienen que cumplirse en determinados elementos de esos edificios, para que puedan ser autorizados (terrazas, vuelos, escaleras exteriores, veladores en suelo público, etc.). En este mismo grupo incluyo los preceptos referidos a los usos de los edificios que están prohibidos en la ciudad porque, como se verá, comparten un mismo destino en el urbanismo actual.

Grupo 2: Los preceptos que se refieren al debido mantenimiento y conservación de los edificios existentes, terminación de las obras en curso, etc.

Grupo 3: Los preceptos específicos referidos a los “proyectos urbanos” que guiaron la fundación o refundación de tantas y tantas ciudades como fundaron o refundaron los romanos. Sus aspectos más relevantes eran la traza de la ciudad, sus dotaciones (mercados, foros, termas, acueductos, letrinas, etc.) y la integración de la ciudad preexistente en los numerosos casos en que no se fundaba una ciudad *ex-novo*, sino que se refundaba y/o ampliaba una preexistente.

Considerando la vigente regulación urbanística española, se advierte en primer lugar que la herencia del Derecho urbanístico romano está ahí, y que todos los preceptos tienen su eco en ella. Eso sí, cada uno de estos grupos aparece reflejado en distintos elementos constitutivos de la regulación urbanística actual:

Grupo 1: Los preceptos que revestían carácter dimensional (alturas, distancias, vuelos, etc.), al igual que los referidos a los usos prohibidos, presentan hoy en día un rango infinito de formulaciones adecuadas a cada caso concreto (no revisten carácter general) y se encuentran hoy día confinados en los planes y, especialmente, en los planes de desarrollo de los planes generales (planes de ordenación pormenorizada).

Grupo 2: La normativa referida a la conservación y mantenimiento de la edificación existente ha mantenido su carácter de norma general y sigue siendo establecida en la normativa de carácter general, reforzada hoy en día al amparo de los conceptos de sostenibilidad y fomento de la rehabilitación que cada vez alcanzan un mayor consenso.

Grupo 3: Los específicos “proyectos urbanos” de las ciudades o partes de las ciudades siguen sin estar recogidos en la normativa general porque por su carácter no son susceptibles de ello. Sin embargo, la actual normativa urbanística ha regulado los aspectos generales relativos a estos proyectos urbanos, estableciendo las clases de planes de ordenación que establece, su alcance y contenido documental, así como el procedimiento para su tramitación, aprobación y modificación. Es más, hoy en día también se regulan con carácter general los estándares de dotaciones que deben observarse en cada tipo de suelo y a los que cada proyecto urbano tiene que ajustarse y, además, se regula de forma intensa la protección y preservación del patrimonio urbano construido tanto con carácter general, como con carácter específico.

Por lo tanto, a pesar de ser más conocida la aportación del Derecho romano al ámbito más puramente civilista de nuestros ordenamientos jurídicos, queda patente aquí, que la aportación de carácter administrativista reviste también, gran importancia. Y el urbanismo es precisamente una rama del Derecho administrativo. La función principal

de esta rama del ordenamiento jurídico administrativo no es otra que la de fijar los criterios generales en base a los cuales debe tener lugar la disposición y organización de los lugares de asentamiento demográfico.

En Roma, se hizo necesaria la intervención de la república en materia urbanística. Principalmente por razones de seguridad, pero también para garantizar el respeto a las franjas no edificadas, así como también para solucionar conflictos civiles tales como los de las vistas. El Estado intervendría así, vigilando el modo de construcción de los edificios privados, que tendrían que cumplir una serie de normas y limitaciones que se irían desarrollando y ampliando. La historia de nuestro derecho urbanístico, no es una excepción en este sentido, y no solo es fruto de una herencia del Derecho romano, sino que responde a necesidades similares. Los núcleos de población se concentran mayoritariamente en las ciudades, haciendo, que éstas aumenten en tamaño y que sea necesaria una ordenación urbanística cada vez más específica, pormenorizada y sectorizada.

Constituye, por tanto, una gloria del legado romano haber creado un sistema urbano y administrativo de ciudades autónomas, cuya influencia ha llegado hasta nuestros días. Nunca antes, en ninguna época anterior habían aparecido ciudades con el aspecto cívico, urbanizado y moderno con el que ha permanecido el sistema urbano y administrativo romano, desde sus trazos fundacionales hasta hoy.

## BIBLIOGRAFÍA

### 1. Legislación:

Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo BOE núm.266, de 4 de noviembre de 2011 p. 115179.

Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. BOE núm.261, de 31 de octubre, p. 10323.

### 2. Obras Doctrinales:

Arce, J., “La fundación de nuevas ciudades en el imperio romano tardío: de Diocleciano a Justiniano (S.IV-CI)” en Arce, J., *El último siglo de la España romana*, Alianza, Madrid, 2009

Berrocal Caparrós, M<sup>a</sup>.C., Miquel Santed, L.E., “El urbanismo romano de Cartago-Nova: ejes viarios”, *Anales de Prehistoria y arqueología*, v.7-8, nº189, 1992

Bravo Bosch, MJ., “Urbanismo y territorio en la antigüedad tardía en Hispania” *Revista general de Derecho romano*, nº 27, 2016

Conde Guerri, E., *Espacio y tiempo en la percepción de la antigüedad tardía*, Editum, 2006

Del Pino Roldán, M., “Nueva traducción de la Lex Flavia Malacitana”, *Mainake, Universidades de Granada y Málaga*. Vol. XXIII, 2001

Fernández de Buján, A. “Instituciones, hechos y actividad de orden administrativo en la experiencia jurídica romana” *Revista de Derecho Administrativo histórico, Revista da Escola Galega de administración pública*, 2005, p.125

Fernández de Buján, A., *Derecho público romano, recepción, jurisdicción y arbitraje*, Civitas, Cizur menor (Navarra), 2007, pp.213 y ss.

García Bellido y otros. “*Resumen histórico del urbanismo en España*” IEAL, Madrid, 1987

García de Enterría, E. *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho administrativo*, Tecnos, Madrid, 1974, pp.19 y ss.

García Garrido, MJ., *Fundamentos clásicos de la democracia y la administración*, Ediciones académicas UNED, Madrid, 2015

Jiménez Salcedo, C., “Notas sobre urbanismo en Derecho romano clásico” *Revista general de Derecho romano, IUSTEL*, nº8, 2007

Lozano Corbi, E., “Origen de la propiedad romana y de sus limitaciones” *Revista de relaciones laborales*, vol.2

Malavé Osuna, B., *Legislación Urbanística en la Roma Imperial: A propósito de la constitución de Zenón*, Servicio de Publicaciones Universidad de Málaga, Málaga, 2000

Meroño Molina, R., “Urbanismo romano de Cartago-Nova: condicionantes, características y sistemas de ejecución”, *Arqueología y territorio*, nº 11, 2014. (p. 97-112)

Murga Gener, J.L., “Un enigmático edicto del emperador Vespasiano sobre materia urbanística”, *Anuario de historia del Derecho*, vol.1977