

# La gestión del concejo de Bilbao en el ámbito del urbanismo a fines de la Baja Edad Media

*José Ignacio Salazar Arechalde*

Constituye el objeto del presente trabajo, poner de manifiesto el papel jugado por el Concejo bilbaíno en la gestión urbana, en los años finales del siglo XV y primeros del XVI. Se examinan las funciones desarrolladas por cada uno de los órganos intervinientes y se analiza el ámbito de su actuación. Se ha abordado lo que podemos considerar gestión administrativa ordinaria (otorgamiento de licencias, mantenimiento de la salubridad, órdenes de ejecución, ruina etc.), sin adentrarse en otras funciones que, sin duda, también forman parte de la gestión local en este ámbito como puede ser la ejecución de obras públicas, ensanches urbanos etc.

Lan honek agerian uzten du Bilboko udalbatzarrak, XV. mendearen amaiera eta XVI. mendearen hasieran, hirigintza-alorrean egin zuen kudeaketa. Esku hartu zuten organo guztien eginkizun eta zereginak eta jarduketa-esparrua aztertzen dira. Administrazio-kudeaketa arrunta da aztertzen dena (lizentziak ematea, osasungarritasuna, betearazteko aginduak, aurriak, etab.), udalari dagozkion beste funtzio batzuetan sartu gabe; hala nola, herri-lanetan edo zabalguneeetan sartu gabe.

The aim of the present work is to make known the role played by the Bilbao Council in the management of town-planning in the final years of the XV century and the first years of the XVI century. An examination is made of the functions performed by each of the intervening bodies and the scope of their activity is analysed. It deals with what can be considered as normal administrative management (the granting of licenses, maintenance of health, judicial writs, bankruptcy, etc.) without entering into other functions that, without doubt, also form part of local government in this area such as the carrying out of public works, urban expansion, etc.

## **Introducción**

Los problemas que genera la construcción de la ciudad, han exigido, desde que ésta existe, que los poderes públicos intervengan de una u otra forma ante el fenómeno urbano. La gestión del urbanismo por los órganos de gobierno locales, adquirirá mayor o menor intensidad, según la magnitud y gravedad de los problemas ciudadanos.

El presente trabajo abarca el último tercio del siglo XV y los primeros 20 años del siglo XVI. Este espacio viene motivado por las fuentes documentales publicadas, en concreto, las actas del concejo correspondientes a los años 1464, 1509 y 1515, así como diversas ordenanzas locales recopiladas en el siglo XVI que, básicamente, se trata de acuerdos municipales adoptados entre 1477 y 1520.

Con este estudio, se intenta explicar la intervención del Regimiento municipal bilbaíno, en el campo del urbanismo en un sentido amplio, poniendo de manifiesto su actividad en aspectos tan diversos como son el otorgamiento de licencias, dictado de órdenes de ejecución, prohibición del ejercicio de determinadas actividades, potestad reglamentaria, etc.

## **Sujetos de las competencias urbanísticas**

### *1. Las autoridades públicas*

Se puede decir con carácter general que las atribuciones en el ámbito del urbanismo pertenecen prácticamente de modo exclusivo al Concejo de la Villa. Es el órgano colegiado, compuesto por el Alcalde, fieles, regidores, diputados y síndico, quien adopta la práctica totalidad de acuerdos en materia de licencias de edificaciones, prohibiciones, mandatos, reglamentaciones, etc.

En casos puntuales, es el propio Concejo en cuerpo de tal quien ejerce una supervisión directa sobre las actuaciones irregulares de los particulares. Así, se indica en un acuerdo municipal que acudió todo el Regimiento a examinar la ocupación de la cerca junto al portal de Zamudio ( 22-6-1509 ), o que “andando por la villa todo el regimiento”, se tomó nota de todas aquellas personas que tenían ocupadas las calles o cantones con tableros, a quienes se da un plazo de 8 días para que las retiren. Aparte de algún otro caso aislado y que concierne a la defensa de los bienes comunes, el control directo de la actividad urbanística difícilmente se puede llevar a cabo por un órgano colegiado integrado por un amplio número de miembros, y cuyas decisiones exigen un procedimiento formal, de convocatoria, reuniones etc., más o menos complejo. Este tipo de control se suele realizar especialmente por el Síndico de la Villa, en su función de defensor de los derechos de la Comunidad. Los ejemplos son diversos y se extienden a la denuncia de obras sin licencia en las veneras de Villarias (1-6-1509), denuncias de ocupación del portal de Zamudio

(22-6-1509), o de actuaciones irregulares como la instalación indebida de caños en el monasterio nuevo de Ibeni (2-5-1515)<sup>1</sup>

Se llegan a dar actuaciones ejecutivas por parte de este corporativo, derribando con un hacha el exceso de la construcción de un establo en Ascao, cuyo dueño consintió la actuación añadiendo ¡qué remedio! “que le placía”.

La mayor participación del síndico, no obsta para que otros oficios municipales realicen también una función de control y estén legitimados para denunciar obras nuevas. Este es el caso del fiel Sancho Urtys de Susunaga que, ante la ejecución de una fuente por los frailes del monasterio de San Francisco (31-5-1509), denuncia la obra echando tres piedras al caño que estaban sacando, fórmula simbólica que ya aparece en las Partidas como medio de ejercitar una acción contra una obra que se considera perjudicial.

Los diputados aparecen con relativa abundancia examinando con los carpinteros nuevas edificaciones (18-6-1509), Casas viejas en calle Somera (21-5-1515), o haciendo arreglar el camino de Ybayzabal (26-10-1509).

Finalmente, los regidores realizan funciones más auxiliares, recibiendo órdenes del propio Regimiento del que forman parte, de examen de situación de obras públicas, como la fuente de la Gabarra (23-4-1509), o controlando el modo de ejecución de unas escaleras en una casa de la Atalaya (12-2-1515)

## *2. Oficios relacionados con el urbanismo*

En esta época, no existe un oficio específico que, dotado de conocimientos técnicos, controle desde el Regimiento de la villa la actividad constructiva y otras conexas con el mundo del urbanismo.

Con todo, se adoptan acuerdos puntuales donde aparecen determinadas personas que ejercen labores encaminadas a conseguir una ciudad más salubre.

Aparte de los oficios que, con cierta licencia lingüística, podemos llamar municipales, como los limpiadores o las personas encargadas de la vigilancia de la ría, el Concejo ejerce un rígido control sobre un oficio particular como es el de carpintero.

En primer lugar, toda construcción efectuada por un particular exige la participación de un carpintero, al que se manda que no construya edificio alguno que sea en perjuicio de la villa ( 6-8-1479). Para controlar que esto sea así, el concejo ordena que toda construcción cuente con licencia municipal, al tiempo que puede examinar en cualquier momento la situación de la ejecución.

---

<sup>1</sup> “Que ningún vecino ni foranos sean osados de lavar en la calle ningún salmón” (15-2-1492) o que “no sean osados de echar ni limpiar trigo en las calles” (12-6-1508).

Esto se concreta años mas tarde, fijándose necesariamente la participación de “carpintero maestre juramentado” en todo edificio nuevo que se construya, tanto en el núcleo murado, como en sus arrabales. La responsabilidad de la ejecución sin licencia, se distribuye tanto para el dueño de la construcción, 3.000 maravedís de pena, como para el oficial carpintero, 2000 maravedís.

La labor de estos profesionales es controlada por el Regimiento Local en diversos de sus aspectos. Así, deben utilizar codos para medir, marcados por el propio concejo (9-4-1498), se les prohíbe el trabajo nocturno por las molestias que generan y los daños que causan (2-12-1495), se les veda la destrucción de paneles y estantes sin consultar con sus dueños cuando derriban las casas (10-5-1512), y se les obliga a acoger a los carpinteros más viejos o a los aprendices para que les ayuden en su labor (25-2-1495).

Las condiciones de ejercicio de la profesión se fijarán para esta época el 20-2-1509, oyendo previamente a los propios carpinteros en la sesión municipal donde se adoptó el acuerdo. La regulación abarca aspectos tales como el número de carpinteros juramentados para toda la Villa (cuatro), los ayudantes que deben tener, el material a utilizar, forma de adquirirlo, y los precios que se deben abonar por los mismos, entre otras cuestiones.

Llama la atención la participación previa a la toma de decisión del grupo de carpinteros, lo que a mi juicio evidencia un cierto protagonismo de este sector profesional en la vida económica y social de la villa.

Son bastante menos numerosas las citas que se hacen en las ordenanzas a los canteros, sector que también participa en la construcción de edificios aunque, siendo la mayor parte de viviendas de madera, con menor intensidad que los anteriores.

Se regula su oficio, prohibiendo que labren la piedra en las riberas del río (7-2-1507) y exigiendo que no levanten edificio alguno en perjuicio de la villa (6-8-1479)

Como se ve, en esta época la intervención pública para garantizar el interés general no se articula a través de un oficio municipal, un funcionario, sino mediante la imposición de obligaciones a los operadores privados, los carpinteros y canteros.

### **Objeto de la actividad urbanística**

Se examinará tan sólo los acuerdos que hagan referencia a lo que podemos denominar gestión ordinaria. En un sentido amplio, el número de acuerdos urbanísticos representa un alto porcentaje en relación con el total de acuerdos de los Libros de Decretos de que disponemos. Del año 1464 existen 33 Acuerdos sobre urbanismo (26% del total), de 1509, 144 acuerdos (34% del total) y de 1515, 67 acuerdos (26% del total). Cuantitativamente ocupan el

mayor número de decisiones municipales, superando incluso a materias tan importantes como el abastecimiento o el régimen de gobierno local.

### 1. *Sanidad e higiene en la Villa*

De la misma forma que, a nivel general, el abastecimiento de la población es preocupación primordial del Concejo de la Villa medieval, en el ámbito del urbanismo el mayor número de disposiciones se refiere al mantenimiento de la salubridad en calles, plazas, cantones etc., para evitar la proliferación de enfermedades. En estas épocas, la supervivencia es el punto central y principal de la actividad de los poderes locales.

La actuación administrativa urbana se manifiesta en una doble vía. Por un lado, prohibiendo la realización de determinadas actividades. Por otro, ordenando ciertos comportamientos.

La prohibición de arrojar basuras es general en todo el ámbito físico de la villa murada. El mayor número de disposiciones se dirige a mantener limpias las calles<sup>2</sup>, plazas, cantones<sup>3</sup>, puertas<sup>4</sup>, cercas y cárcavas<sup>5</sup>, muelles<sup>6</sup>.

Así, en 1487 se prohíbe arrojar agua podrida hasta las diez horas y, a partir de esa hora, se permite echarla pero sólo por las puertas, no por las ventanas. Años más tarde, en 1520, la prohibición se hace general, de tal forma que ésta no tiene ninguna limitación temporal o espacial.

Similares prohibiciones se dirigen a ciertos sectores profesionales cuya actividad genera suciedad. Así, se prohíbe a los carniceros sangrar vaca o res y arrojar estiércol en las calles (24-6-1488) y a los rementeros arrojar en los caminos escoria o basura (24-1-1512), prohibición que era general a todos los vecinos de arrojar vena en la ría (13-8-1490), a cuyo fin se contrata a dos personas asalariadas para vigilar que no se contamine el cauce fluvial.

Además de esta actividad prohibicionista, se da una actuación más positiva por parte del concejo bilbaíno con dos tipos de medidas, contratando a una persona que se encargue de la limpieza de los cantones y mandando que sean los propios vecinos quienes realicen la limpieza de determinadas zonas de la villa.

---

<sup>2</sup> "Que ningund moço ni moça nin criatura nin otra presona alguna non sean osados de ensuziar nin ensuzien las plaças e cantones de la dicha villa" (4-10-1510).

<sup>3</sup> Se prohíbe arrojar basuras en el Portal Nuevo en la salida hacia el Arenal. (17-7-1492)

<sup>4</sup> Se prohíbe a los vecinos que tienen casas sobre el muro de la villa, tiren basura o estiércol sobre la misma. (24-4-1496).

<sup>5</sup> Se castiga con la pena de 50 maravedís a quien arroje sangre de vaca o de carnero en los muelles de la villa. (26-9-1492).

<sup>6</sup> El 12-1-1509 se concreta que "cada sábadu cada uno limpie en la dicha villa la delantera de su casa e puente so pena de un real de plata acaba uno por cada vez para l".

Sabemos que, cuando menos, en 1492 existe un encargado de la limpieza de los cantones, Juan de Salazar, a quien se destina el importe de la multa, 25 maravedís, que se impone por arrojar suciedad por las ventanas a las calles y cantones. Para los años 1509 y 1515 ya se fija una retribución de 6 ducados para la persona encargada de la limpieza.

Por otro lado, los vecinos están obligados a limpiar el tramo de calle que les corresponde (año 1492)<sup>7</sup>, cerrar los caños albañales (1505), o arrojar en algunos recipientes, bateles, las inmundicias que produzcan (1495). Obligación similar se preceptúa el 10-1-1519, al ordenar el Concejo que no se arroje la basura en los portales o detrás del muro, sino “en la Arena desta villa, entre la campa e la casa donde el peso”.

## *2. Construcciones de particulares*

La preceptiva licencia municipal para la construcción de cualquier edificación por los particulares, se regula de forma bastante precisa para la época, en 1479, al preceptuarse que “ningún vecino de esta villa non fuese osado de edificar nin faser en derredor desta dicha villa nin dentro della casa nin caçada nin pared nin otra çerradura alguna en qualquier camino que vengan o vayan desta dicha villa, syn faser saber a los dichos sennores conçejo e syn tomar liçencia del dicho conçejo en ninguna manera, e syn quel dicho conçejo enbie sobre tal edefiçio a lo ver e ezaminar por donde lo ha de faser el tal edefiçio e maechura”.

La autorización local, junto al examen por parte de los oficiales municipales del desarrollo de las obras permite un cierto control que, al parecer, en aquella época se había relajado de forma excesiva, toda vez que el acuerdo municipal responde al gran perjuicio sufrido por la villa ante las casas, paredes y cerraduras que se estaban levantando.

Esta norma se concreta aún más en 1501, año en el que se exige licencia del Concejo para cualquier edificio nuevo que se construya, bien en el núcleo urbano central, bien en los arrabales, y se determina la responsabilidad pecuniaria a que daba lugar su vulneración.

Por lo demás, no son demasiado abundantes las normas que regulan las condiciones técnicas que debían reunir las edificaciones. Dos referencias he hallado sobre la obligatoriedad de yelsar las casas (13-1-1497) por cuanto, se dice, “hera cosa peligrosa de tener e están las casas por yelsar por causa del fuego”. Ocho años más tarde, el 8-7-1505, el concejo ordena que en el plazo de doce días todos los vecinos yelsen sus casas so pena de 1.000 mrs., arguyendo que de lo contrario sería en perjuicio de la villa a causa del fuego.

---

<sup>7</sup> B. Arizaga *Urbanismo Medieval (Guiþúzcoa)* p. 283.

Junto a estos mandatos, se realizan prohibiciones de ejecución de casas con corbatones, grandes o pequeños, por el perjuicio que sufría la comunidad. Vulnerar la prohibición, es sancionado con la cifra nada desdeñable de 5.000 mrs. además de la obligación de retirar la construcción. Igual pena se impone al carpintero que lo haya ejecutado.

A pesar de lo dudoso del término corbatón, todo parece indicar que se trata de algún voladizo colocado en la fachada que produciría una merma en la luminosidad de la calle.

Otro tipo de condiciones técnicas se refieren a la altura de las edificaciones. Ante el incremento demográfico y lo limitado del casco urbano, se tiende a crecer en altura, lo que genera una intervención municipal para limitar esta tendencia común a todas las villas del País.

En algunas localidades vascas, como Mondragón, se fijaba una medida fija que no se podía sobrepasar, los 19 codos (8 metros). En Bilbao existe otro tipo de norma consistente en no poder edificarse con una altura superior a la de las construcciones colindantes. Con ello se trata de mantener una armonía constructiva y establecer una cierta igualdad en el aprovechamiento edificatorio. Así, el 27-7-1509 se denuncia la obra ejecutada por Juan de Arbolancha, al hacerla más alta de lo previsto en la licencia. Una semana más tarde al examinar las obras unos miembros del Regimiento, le otorgan la licencia porque “non la faría mas alta que sus vesinos”. Curiosamente, en la actual legislación del suelo existe una disposición similar aplicable en los municipios donde no existe planeamiento urbanístico.

De una manera indirecta, se controlaban las construcciones cuando el Concejo regula la venta de clavos exigiendo determinadas condiciones técnicas de peso para los distintos tipos de clavos (de barrote, de medio barrote, tallado, y medio tallado) (2-12-1513)

A veces, el control municipal en el levantamiento de casas de particulares, no obedece estrictamente a conseguir una buena edificación, sino a limitar la construcción en determinadas zonas del municipio por razones ajenas al urbanismo, y próximas al control de la vida económica de la villa. Así sucede con la rigurosidad en el otorgamiento de licencias en los arrabales del núcleo urbano, donde la proliferación de casas y tiendas incrementa la venta y reventa de todo tipo de suministro. Para evitarlo, el Regimiento exige licencia municipal y se otorgará o no en “la forma que ella dieren e vieren que se debe dar”, prohibiendo todo tipo de carga o descarga de avituallamiento.

### *3. Protección del espacio público*

La calle de la villa bajomedieval es lugar de tránsito de vecinos y mercados y, al mismo tiempo, sitio de compraventa y hasta de relación y expansión. Debido a su estrechez, era preciso controlar que su ocupación no fuere

tal que se impidiese un uso más o menos común y general a todos los vecinos. A tal objeto, establecen dos tipos de normas. Por un lado, se fija que los comerciantes que posean tableros en las calles, no tengan una anchura superior a una vara, ya que superada esa medida, deben sus titulares cortarlos hasta ese límite. Respecto de los carniceros, se les prohíbe que coloquen los artilugios donde cuelgan las carnes en las calles con una anchura superior a una vara (15-5-1495).

Años mas tarde (15-6-1519) y con la misma finalidad, se prohíbe a los taberneros colocar barricas y pipas vacías en la vía pública.

En esa misma fecha, se establece otro acuerdo, éste dirigido no a los comerciantes, sino a las vecinas en general, prohibiéndoles sentarse con sus sillas en las calles, en lo que debía ser, sin duda, punto de tertulia vecinal.

Los caminos tambien son objeto de especial protección. Con el fin de impedir su ocupación se exige licencia para cualquier construcción que pueda afectar a estas calzadas (6-8-1479). Otra medida de vigilancia de los caminos reales de la jurisdicción, consiste en sancionar con 2.000 mrs. a todo aquel que arroje piedras, maderas etc. en ellos, perjudicando las comunicaciones (20-10-1514)

Cuando la ocupación ya se ha producido, las autoridades locales ordenan su restitución, exigiendo el derribo de las paredes que se levanten en las vías públicas, tal es el caso de la ocupación del camino de Zaballa (26-2-1515).

Aunque no se trate de un espacio propiamente urbano, hemos de significar la intervención del poder local en la defensa de ejidos y términos públicos que, circunstancialmente, eran utilizados como suelo para construir casas. El 9-11-1496, se decide por el Regimiento que, para el otorgamiento de licencia de construcción en ejidos de la Villa, será necesaria la presencia en el concejo de otros vecinos para que se resolviese “por consejo de todos”.

A lo que parece, ante las reclamaciones por el número de construcciones en terreno público, se decide establecer un procedimiento de concesión de permisos en estos sitios, más rigurosos, con la participación de vecinos ajenos al Concejo Municipal.

La disposición de bienes públicos de todo tipo no puede ser realizada con el solo concurso del Concejo Municipal, sino que se exige o bien la decisión del Concejo Abierto o, en los casos en que éste ha desaparecido, llamar a “otros vecinos del la dicha villa o concejo”.

#### **4. Ordenes de ejecución y declaración de ruina**

Las órdenes de ejecución urbanística constituyen un mandato para la realización de un acto, y tienen por finalidad el mantenimiento de la seguridad, salubridad y ornato público. No se trata, por tanto, de una mera prohibición



sino que imponen al particular la obligación de realizar una actividad. Son bastante abundantes los supuestos en que se produce esta intervención municipal.

Por probables motivos de salubridad se ordena eliminar diversos establos fuera del núcleo urbano, en la Naja (25-5-1509) y en el Arenal (5-11-1509). Iguales motivos existían en las abundantes órdenes dadas para yelsar las casas, para lo cual, incluso, se nombraba a dos vecinos por calle para que comuniquen al Regimiento qué casas tienen necesidad de yelsar (12-2-1509)

Las casas en mal estado, los patios traseros de las mismas, causan situaciones de inseguridad que se pretenden atajar con órdenes de aderezo en plazos que se extienden del 21 de junio y 5 de agosto hasta el día de San Miguel (29-9-1509).

También la apertura de ventanas era frecuente motivo de queja de los vecinos de las casas colindantes que se sentían perjudicados. Ante la denuncia de éstos, el Concejo bilbaíno suele exigir su cierre (28-9-1515) o la colocación de un hierro para que no se arrojen ropas u otros objetos (8-6-1509).

El mayor problema se producía con los huecos abiertos en la cerca o muro, sin duda los casos más abundantes, y los que generaban mayor polémica al tratarse de una intervención en un bien de dominio público.

La finalidad de la declaración de ruina es similar a la de las citadas órdenes de ejecución. Se trata de garantizar la seguridad de las personas y cosas a través de la intervención de policía administrativa, si bien se produce ante situaciones de mayor gravedad. De ahí que los ejemplos que nos aporten los libros de Decretos sean bastante escasos. El primero, de 22-10-1509, se refiere a una reclamación particular contra la situación de unas casas de Juan Martínez y Martín Ochoa de Isasi que “estaban en punto de se caher todas”, ordenando el Concejo repararlas a costa de sus propietarios.

El segundo caso de 26-3-1515, se inicia a propuesta del síndico, y se refiere a unas casas viejas de García de Guemes situadas en la plazuela sobre el Portal Nuevo que “estaban muy peligrosas e para se caer”. Por ello manda el Concejo que se reparen en el plazo de un mes ordenando que en caso contrario se proceda a derribarlas.

Del examen de la documentación municipal comentada, se observa una imagen de un Bilbao reducido en lo físico y en lo demográfico, pero de evidente dinamismo urbano, en donde se da una gran importancia al mundo ciudadano en diversas manifestaciones (construcciones, obras públicas, contaminación, actividades preindustriales...). El número de acuerdos sobre estas materias es muy superior al de los que se refieren a actividades agrícolas, ganaderas o forestales, reflejo de un mundo rural que, aunque presente en nuestra villa, dista de tener la importancia que tiene en otras localidades del País.

Los poderes locales bilbaínos respondieron ante el reto urbano en la medida de sus posibilidades, con una gestión a caballo entre lo profesional y lo político en donde convergen los ediles municipales con los oficiales de la construcción sin, todavía en esta época, que se dé una nítida delimitación de sus funciones.