

Hacia una moderna legislación de urbanismo

1

Pocas ramas de la técnica han avanzado tan rápidamente en las últimas décadas como el urbanismo; y, sin embargo, sólo una pequeña parte de lo estudiado ha podido ser llevada a la práctica por las enormes dificultades económicas.

Éstas se agravan porque las autoridades locales, y los técnicos que de tales administraciones dependen, se hallan aprisionados por una legislación muy limitativa y poco adaptada. Ciertamente con ella se podría hacer mayor labor, pero también es innegable que una tramitación defectuosa o poco determinada es fuerte freno para los mejores entusiasmos. Por el contrario, nada mejor que buena legislación para encarrilar hacia el buen camino la solución de los problemas técnicos y económicos.

* * *

La principal legislación española de urbanismo está contenida en las siguientes leyes y sus respectivos Reglamentos:

a) *Ley de Ensanche* de 26 de julio de 1892 y Reglamento de 31 de mayo de 1893.

b) *Ley de Saneamiento y Mejora Interior* de 18 de marzo de 1895 y Reglamento de 15 de diciembre de 1896.

c) *Ley de Casas Baratas* de 10 de diciembre de 1921 y Reglamento de 8 de julio de 1922.

d) *Estatuto Municipal* de 8 de marzo de 1924 y Reglamento de Obras y Servicios Municipales de 14 de julio de 1924.

e) *Ley Municipal* de 31 de octubre de 1935, cuyo Reglamento no se ha publicado aún.

La última ley, salvo suprimir algunas facilidades en materia de expropiación forzosa, no modifica al Estatuto en las materias de que nos ocupamos.

* * *

No es suficiente esta legislación si examinamos las condiciones actuales. Al comparar con otros países podemos ver que, por ejemplo, en Inglaterra (aparte las leyes de Carreteras, Municipales y de los Bienes de la Corona, que todas tienen relación con nuestro tema) se han publicado las siguientes:

- 1875 Salubridad.
- 1890 Vivienda obrera.
- 1906 Vivienda, Planeo urbano, etc.
- 1919 Vivienda y Planeo urbano.
- 1923 Vivienda, etc.
- 1924 Medios económicos para la vivienda.
- 1925 Vivienda.
- 1925 Planeo urbano.
- 1930 Vivienda (saneamiento del interior de ciudades).
- 1932 Planeo urbano y comarcal.
- 1935 Proyecto de ley contra el hacinamiento¹.

Examen de la legislación vigente.

La Ley de Ensanche. — Procura especiales medios económicos y administrativos para la insta-

lación de servicios en determinadas zonas de una ciudad.

Para la implantación del régimen de ensanche se necesita un proyecto que abarque toda la zona. Ha de señalar alineaciones y rasantes, valoración de los terrenos en el momento de la aprobación y relación de las calles, clasificadas en preferentes y secundarias, de modo que todas las calles de la primera relación han de ser ejecutadas antes que ninguna de las de la segunda.

Como facilidades para la ejecución se prescribe la invitación a los propietarios para que cedan la mitad de la parte de su terreno que haya de ser ocupado por la vía, previamente al acuerdo de apertura de la calle; se autoriza la expropiación total con los precios antiguos de las fincas de los propietarios que no hicieran la cesión u ofreciesen menos facilidades que la mayoría de los propietarios.

Desde 1924 se autoriza también la expropiación de las zonas adyacentes a las nuevas vías.

Los principales medios económicos son: la cesión del aumento de la contribución territorial durante treinta años y un recargo del 4 por 100 de la riqueza imponible sobre el cupo de la contribución territorial durante veinticinco años.

Administra el ensanche el mismo Ayuntamiento, pero sobre los dictámenes de una Comisión especial integrada por concejales y propietarios, que ha de presidir uno de éstos de no hacerlo el alcalde.

El principal inconveniente del régimen del ensanche es la escasa, injusta y desigual aportación de los propietarios más inmediatamente interesados en el coste de las obras. Si acaso, se les carga con la cesión de la mitad del terreno ocupado por la calle, cuando la finca multiplica su valor a consecuencia de las obras. También se trata de modo distinto a los propietarios de fincas sobre vías principales y los de vías secundarias; como aquéllas son de ordinario más anchas, han de ceder alguna mayor superficie (si la quieren ceder) pero el beneficio es proporcionalmente mucho mayor.

Los propietarios tienen en la Comisión influencia preponderante. Si bien están en igual número que los concejales, muchas veces éstos son también propietarios, su interés es mucho más directo, y ya hemos dicho que con frecuencia ocupan además la presidencia.

La consecuencia es que el ensanche, después de iniciado, progresa lentamente porque así conviene a los propietarios de los terrenos primeramente favorecidos. Sobre el modo de desarrollarse la urbanización, es instructivo el croquis de la clásica obra de R. Unwin. (Figs. 1.^a y 2.^a)

También resulta que las expropiaciones se pagan con exceso, generalmente por influir la mejora producida por las propias obras, y para ello la tramitación de los expedientes se lleva lentamente.

Finalmente, la ley de Ensanche se hizo para dos proyectos concretos, los de Madrid y Barcelona. Al generalizarse para cualquier ensanche la inestabilidad de la autoridad municipal, originará continuas modificaciones en el desarrollo del proyecto, con gran perjuicio para la ciudad.

El Real decreto aprobatorio del proyecto de Ensanche de Madrid prescribía que el número de pisos en

¹ Ignoro si ha sido convertido ya en ley.

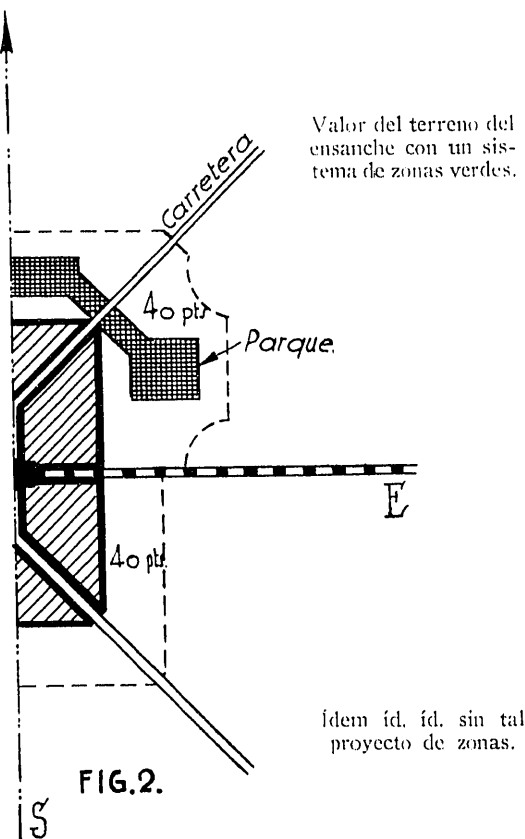
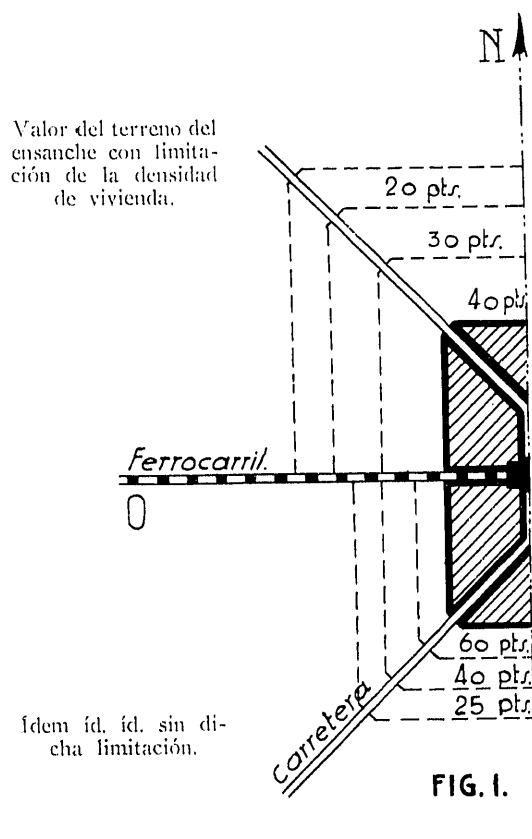
los edificios particulares no podrá exceder de tres, a saber: bajo, principal y segundo; las manzanas se distribuirán de modo que en cada una de ellas ocupen tanto terreno los jardines privados como los edificios, dando éstos a dos fachadas por lo menos. Véase hoy el ensanche, la mayor parte de la ciudad actual. ¿Cómo se ha cumplido el Decreto?

En 1934 — setenta y cuatro años más tarde — se aprobaban unas Ordenanzas muy semejantes para el extrarradio. ¿Qué podemos esperar de ellas, cuando vemos que a la vez acordaba el Ayuntamiento extender el régimen del ensanche a todo el extrarradio, y que para ello el llamado proyecto, mero croquis de las

Los proyectos han de tener, además de los documentos técnicos, valoraciones detalladas, basadas en las rentas de los inmuebles que han de ser expropiados.

Las obras pueden realizarse por el Ayuntamiento o por particulares; pero en todo caso, si aquél no las hace por administración, deben ser adjudicadas por subasta global.

Naturalmente, las obras que se llevan a cabo con arreglo a esta ley son deficitarias, con rarisimas excepciones, porque el aumento del valor de los terrenos, contando además el aumento que ordinariamente tendrá la superficie de las calles, no basta para compen-



vías principales, carecía incluso de los documentos elementales que formaban en 1859 el proyecto del ilustre señor Castro?

La Ley de Saneamiento y Mejora Interior. — Es un desarrollo de la Ley de Expropiación de 1879.

Se pensó principalmente al redactarla en la apertura de nuevas vías que relacionasen el antiguo casco con el ensanche; pero permite ejecutar obras de otras clases en las ciudades de más de 30 000 habitantes: demolición de manzanas insanas o de excesiva densidad de población, realce de edificios de valor artístico o monumental, etc.

Autoriza la expropiación de todos los inmuebles de la zona ocupada por la nueva vía y dos fajas laterales con un fondo que habrá de estar comprendido entre 20 y 50 m., y los edificios que tengan luces a calles o patios que convenga suprimir.

Aparte el derecho de expropiación, la principal ventaja que concede la ley es la exención del aumento que experimente la contribución de los inmuebles durante veinte años, mas la exención de arbitrios municipales y la de derechos reales en las primeras transmisiones; todo ello con el fin de aumentar el valor comercial de los solares que se formen.

sar el coste de la expropiación de casas en renta destruidas en pura pérdida.

Entre otros puntos débiles, pueden señalarse los siguientes:

a) No señala claramente la ley, ni menos sus modificaciones posteriores, en qué forma se debe determinar la subvención atribuible al particular que ejecute la obra, ni determina las relaciones entre promotor, concesionario y adjudicatario de la subasta. Todo ello engendra gran confusión y en varios casos ha impedido que varios particulares ejecutasen obras que habían promovido.

b) Es difícil prever el coste de la obra, por la gran indeterminación del valor final de la expropiación, a pesar de los datos que para su valoración han de figurar en el expediente. La reciente Ley Municipal, al suprimir la tramitación del Reglamento de Obras y Servicios, ha aumentado esta dificultad.

c) Las casas de los barrios antiguos, donde se hacina gran número de vecinos, tienen un valor en renta elevadísimo en comparación con su valor intrínseco. El último artículo del Reglamento de Obras y Servicios quiere dar facilidades para la expropiación de viviendas insalubres, pero su redacción es confusa,

en relación con la ley de Casas Baratas, por lo que resulta de difícil aplicación.

d) No basta la expropiación de las fincas. Es preciso el lanzamiento de vecinos, que debe hacerse por los procedimientos ordinarios, bien poco eficaces. Si se añade a los largos y dudosos plazos de la tramitación el intervalo legal — que llega hasta un año — para desalojar la finca después de la invitación, y esto una vez terminada la expropiación forzosa que generalmente será precedida por la complicada tramitación de la declaración de insalubridad, puede pensarse, por lo menos, que a los gastos propios de la obra han de añadirse considerables partidas de gastos jurídicos y administrativos.

Nada facilitaría tanto el lanzamiento, principalmente de las industrias, como el establecer una indemnización realmente justa.

El Estatuto Municipal. — En distintos artículos señala las obligaciones municipales en materia de urbanización y concede facilidades económicas para la ejecución de obras de esta clase.

Las obras de ensanche, saneamiento y urbanización son de la exclusiva competencia municipal, pero todos los proyectos han de ser aprobados en su aspecto técnico por las Juntas de Sanidad.

La aprobación de un proyecto lleva aneja la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los terrenos, incluso las fajas laterales de 25 a 50 metros.

En el libro segundo, dedicado a la Hacienda municipal, se autoriza la imposición de contribuciones especiales por aumentos determinados de valor o beneficios a consecuencia de obras y servicios municipales. Entre otros casos se comprende la apertura de calles, su ensanche y prolongación; la instalación de aceras, alcantarillas, alumbrado, embalses y fuentes, servicios contra incendios y paseos y parques; la mejora de rasantes¹, etc.

En general, el importe de las contribuciones no puede exceder de 4/5 del coste de la obra, ni del 90 por 100 del beneficio obtenido por el contribuyente, si este beneficio fuese susceptible de ser estimado en capital.

Los Ayuntamientos han de optar — para la construcción de sus ensanches — entre el régimen de la Ley de 1892 ó la imposición de contribuciones especiales, que en ningún caso se pueden imponer a quienes pagan el recargo de 4 por 100 autorizado por la Ley de Ensanche. Se ha sostenido que los Ayuntamientos que opten por el sistema de contribuciones especiales pueden también alcanzar del Estado la cesión del aumento de la contribución territorial; pero este punto no está convenientemente esclarecido.

El Reglamento de Obras y Servicios, del Estatuto Municipal. — Significa un decidido avance en materia de legislación de urbanismo, y constituye nuestra pieza principal.

Señala los documentos que han de formar los proyectos y algunas prescripciones técnicas para las obras; tales son (en los proyectos de ensanche) la relación entre superficie edificada y superficie sin edificar, dimensiones de los patios, ancho y pendiente de las calles, etc.

Separa las obras de ensanche, las de mejora inte-

rior, las de saneamiento y urbanización parcial y las municipales ordinarias; exponiendo los medios económico-financieros aplicables en cada caso.

Da reglas para la inspección de las obras construidas por particulares y Corporaciones dentro del Municipio, y para la actividad del Ayuntamiento en servicio del ornato y embellecimiento de la población.

También contiene reglas para la expropiación forzosa por utilidad pública municipal; pero la reciente ley exige de nuevo los trámites de la antigua Ley de Expropiación forzosa.

Sin embargo, no suple las deficiencias que hemos señalado en las leyes antiguas.

Entre otras prescripciones dice que “los Ayuntamientos de 10 000 almas que no tengan aprobado su plan de ensanche, o en su caso de extensión, deberán redactarlo en el plazo de cuatro años”.

Y en otros lugares: “Los anteproyectos de urbanización de zonas de contacto con el casco de grandes poblaciones podrán limitarse al trazado de las líneas que establezcan rápida comunicación con el centro y de las líneas principales de los polígonos a urbanizar. . . Al edificar dentro de los polígonos se atenderán los propietarios a las alineaciones y rasantes que les marque el Municipio, así como al contenido de las Ordenanzas municipales.”

“En los proyectos de extensión deberán fijarse los usos y servicios para las diferentes zonas que integran el plan, y la forma de establecer un perfecto enlace entre los nuevos núcleos urbanos y la metrópoli. Igualmente se estudiarán las ampliaciones que sean precisas en las redes de agua, energía y alcantarillado para dotar de tan indispensable servicio a los referidos núcleos urbanos, a menos que su establecimiento pueda hacerse con independencia de los de la población.”

Vemos, pues, decididamente introducido en nuestra legislación el concepto moderno del Plan ordenador de la Extensión, base de toda urbanización. Este plan señala las líneas generales de la futura ciudad; traza las principales vías de la extensión, y si fuera preciso las de su reforma interior; reserva (al menos en líneas generales) un uso para zona, con la ayuda de las oportunas Ordenanzas, complemento necesario del Plan; pero no se extiende en proyectar detalladamente las obras ni en fijar alineaciones de calles secundarias cuyo trazado no afecta al desarrollo de la ciudad.

Por desgracia no se ha detallado claramente la diferencia entre la tramitación de estos Planes y la de los proyectos de Ensanche, mera instalación completa de servicios en una zona más o menos extensa, pero determinada. La escasa preparación de los Ayuntamientos ha causado continuos errores e indeterminaciones, y se ha llegado al extremo de acordar la aplicación de la Ley de Ensanche sobre sencillos esquemas de vías principales del extrarradio de la ciudad.

II

Contenido actual del urbanismo.

Si se quiere preparar una nueva legislación interesa tener presente el concepto de la ciencia del urbanismo — o de la vida y desarrollo de las ciudades — del modo más general.

La ciudad puede considerarse, esencialmente, bajo cuatro puntos de vista:

Como *residencia humana* ha de procurar no sólo un cierto grado de salubridad, sino de bienestar. En

¹ En este caso estarán especialmente obligadas a contribuir las Empresas que ordinariamente realicen transportes por la calle mejorada, bien como negocio o para sus propios productos.

este sentido la residencia no se reduce a la casa propiamente dicha. Se han de incluir los jardines privados y públicos, y con mayor generalización los campos de juego, casas de baño, escuelas y parroquias, comercios de primera necesidad, etc.

También viene la ciudad silenciosa, y los parques alrededor dedicados a la vacación semanal, y la protección del paisaje contra postes, carteles y colorines, que en algunas naciones constituye una importante preocupación.

La ciudad es también *centro de vida económica y social*; no bastan para integrarla las viviendas con sus jardines y servicios propiamente residenciales. Este carácter determina la necesidad de núcleos de activa vida comercial, política e industrial, unidos por calles amplias y con edificios que por su importancia representen la importancia misma de la ciudad. Grandes ciudades, crecidas poco a poco por la adición de barrios residenciales, se hallan hoy ahogadas por la falta de estos núcleos vitales que es preciso crear.

Es la ciudad *organismo con vida propia* que no sólo tiene auges y decadencias, sino que cada una de sus partes a costa de otras medra o decae, con el compás de la moda, de las circunstancias económicas, etc. Esta condición facilita medios para resolver importantes problemas. Las casas actuales están lejos de reunir las condiciones que se estiman necesarias para la vivienda, las ciudades carecen generalmente de adecuados núcleos cívicos, y además cada día se estima más necesario separar las zonas dedicadas a uno y otro uso. Pero no se puede pensar en destruir las ciudades, aunque fuese por etapas, ni tampoco sería de desear. Los ensanches no deben constreñirse a serlo; se ha de procurar prepararlos para la función de futuros núcleos urbanos. Las reformas interiores se limitarán a facilitar el tránsito gradual de uno a otro estado, y los núcleos antiguos, reducidos al papel de suburbios y arrabales, se transformarán fácilmente por evolución.

Finalmente, la ciudad no es sino *parte de un sistema social más amplio*. Unas ciudades mejoran a costa de otras y de la vida rural. El interés superior puede determinar la conveniencia de facilitar ciertos aspectos del desarrollo de unas ciudades; y por el contrario, la necesidad de ahogar o cohibir el de otras.

Estos criterios han de gobernar la actividad en materia de urbanismo y la redacción de las leyes que a él se refieran.

En cuanto al contenido, deben las leyes abarcar las tres fases o aspectos del urbanismo, a saber: *el plan o idea directriz del desarrollo de la ciudad*; y de acuerdo con este plan, *la ejecución de calles e instalaciones de servicios propiamente urbanos*, y la construcción de edificios y viviendas.

Plan ordenador urbano.

El plan ordenador será nacional, regional... pero en términos más reales, será municipal. Para las grandes ciudades se extenderá a un supermunicipio, o bien a una mancomunidad de Municipios.

*Aspecto técnico*¹. — Establecer el plan ordenador urbanístico de un Municipio es un delicado problema

de ingeniería, y uno de los que requieren mayor preparación, estudio y sentido de la realidad.

Por el contrario, detallar su aspecto formal por medio de un Reglamento, es muy fácil. En varias naciones se van trazando rápidamente planes ordenadores por todas las ciudades importantes, y los de unas y otras tienen aspecto muy semejante.

El plan ordenador consta de tres partes: Información, Proyecto y Ordenanzas. Los documentos que suelen integrar cada una de estas partes son los siguientes:

Información. — Plano topográfico del término a escala mínima de 1 : 2 000.

Memoria informativa, que ha de comprender distintos aspectos: historia, geología, meteorología; estadísticas demográfica, comercial, escolar...; descripción de los servicios viarios, abastecimiento; edificación y monumentos...

Índice de valores de los terrenos.

Proyecto. — Plano general con el esquema viario, emplazamiento de servicios civiles, estaciones ferroviarias, etc.

Alineaciones y rasantes de las vías principales.

Zonas de vivienda, industria, agricultura...; espacios libres y reserva u opciones para instalar determinados servicios públicos.

Planos de las zonas de transición y especiales.

Esquema de los servicios generales urbanos y relación razonada de las obras de urgente ejecución.

Ordenanzas. — Condiciones técnicas de cada clase de obra en cada lugar (arte, salubridad, seguridad estática y contra incendios).

Inspección y vigilancia de los edificios.

Condiciones técnicas para la tramitación de licencias de obra y de ocupar.

Ordenanzas especiales (protección de monumentos, del carácter local, del paisaje).

Estos documentos tendrán mayor o menor extensión, según la importancia de la ciudad. Esta extensión debe regularse; afortunadamente existe ya, aunque moderna, una extensa experiencia.

ASPECTO ADMINISTRATIVO. — Con arreglo a la actual legislación (española), no cabe duda que el establecimiento de los planes de extensión corresponden exclusivamente a los Ayuntamientos, salvo la necesaria aprobación de las Juntas de Sanidad.

Sin embargo no es factible, prescindiendo de la cuestión de su capacidad, que los Ayuntamientos establezcan los planes ordenadores, porque escapa de su competencia el establecimiento de servicios de papel decisivo, tales como algunos edificios (Ministerios y Delegaciones, escuelas) y principalmente los que dependen de las distintas Jefaturas estatales de Fomento y Guerra; ferrocarriles, carreteras, zonas forestales y agrícolas, industria, etc. Por ello se ha de propugnar la constitución de organismos especiales llamados Consejos de Urbanismo, regionales o locales, que podrían depender de Gobernación¹ o de Trabajo², pero que estarían mejor vinculados en el Ministerio de Obras públicas, con tanta más razón cuanto que la labor del Estado en materia de urbanismo es cada vez mayor, y buen índice de ello es la labor del Gabinete de Accesos y Extrarradio de Madrid. Estos organismos constituirían un ente aparte, o bien estarían vinculados a

¹ En este punto me atengo esencialmente al dictamen de la Comisión nombrada por el Ayuntamiento de Madrid para el estudio de una Ley de Urbanismo, de la que el autor de esta nota formaba parte, y era ponente D. Gaspar Blein, arquitecto municipal.

¹ En este Ministerio existió una Junta Consultiva de Urbanización y Obras.

² Dependen hoy de este Ministerio las Juntas de Sanidad.

la Dirección General de Carreteras y Urbanización, en cuyo caso las Jefaturas de Obras públicas constituirían la Secretaría de los Consejos de Urbanismo.

En todo caso la tramitación de los planes, que a tantos intereses afecta, sería cuidadosamente reglamentada, y uno de los trámites más importantes sería la información pública.

ASPECTO CIVIL. — La simple formación del plan interesa a los propietarios e industriales afectados, aun sin la realización de obra ninguna.

Limitar el uso de un terreno a determinados fines; poner cortapisas a la edificación (v. gr., precisamente dos plantas sin exceder del tercio del solar, donde antes se permitía edificar libremente hasta siete plantas en el 80 por 100 de la superficie); reservar un terreno para parque, calle o escuela, pero demorando la expropiación, todo ello origina una desvalorización del terreno, y su propietario debe ser justamente indemnizado por la sociedad política responsable, Estado o Municipio.

También es perjudicado el fabricante establecido en una zona que se veda para lo sucesivo a la industria, pues encontrará dificultades para ampliar su instalación.

Abonar las indemnizaciones correspondientes no sólo es justo, sino que evitará las sordas resistencias que de otro modo habrán de oponer los damnificados a la aprobación del plan, o a su modificación.

De la importancia que este aspecto de la cuestión tiene en la legislación urbanística, se puede juzgar porque principalmente a él se dedican las noventa páginas de la ley inglesa de planeo urbano y regional de 1932.

Instalación de servicios urbanos.

Sabemos que a esta fase de la urbanización en todos sus aspectos se dedica principalmente la legislación vigente de urbanismo, y aun es preciso añadir la que regula la construcción de abastecimientos de aguas por el Estado, y otras análogas.

Hicimos una exposición crítica de tales leyes; pero faltan en ellas, además, otros puntos dignos de mención.

Reforma interior. — Las obras de reforma interior no sólo interesan a los inmuebles invadidos por la misma obra y sus fajas laterales, sino a una zona mucho más extensa. Esta acción es generalmente beneficiosa, pero a veces resulta perjudicial por disminuir el valor comercial de algunas calles (segundo trozo de la calle madrileña de Preciados), o por otras causas.

Construcción de calles e instalación de servicios viarios. — La construcción de calles, bien sea en ensanches, en colonias o en ciudades de nueva planta, decuplican fácilmente el valor de la tierra.

Sin embargo, como el trazado de las calles será independiente de la antigua parcelación agrícola, algunos solares resultarán inedificables y, en general, serán triangulares o tendrán otras formas poco adecuadas que suponen por sí una depreciación del terreno. Para evitarlo se ha de recurrir a la redistribución o reparcelación de las fincas, practicada de modo obligatorio principalmente en Alemania.

Teniendo en cuenta el aumento del valor del suelo, en plazo más o menos largo puede entregarse a los propietarios, descontando la superficie destinada a calles y jardines, una parcela más pequeña, pero de valor

equivalente a la que tenía. Aun es posible en ocasiones entregar al Ayuntamiento (para escuelas u otros fines) una fracción de los terrenos, abonándole así, en parte, los gastos de urbanización.

Resulta sumamente dañosa la reparcelación efectuada por los particulares con independencia de los planes de urbanización, y debe por ello ser reglamentada.

Los medios económicos para la construcción de calles e instalación de servicios urbanos (incluso los tranvías) pueden alcanzarse, en resumen, de los siguientes modos:

Por recargo de contribuciones a los propietarios de la zona interesada.

Por contribuciones especiales, según el mayor beneficio obtenido por las obras.

Por expropiación de las zonas laterales por el Ayuntamiento, que de este modo se apropia íntegramente de la plus-valía.

Por medio de Sociedades de fines especiales, privadas o públicas, integradas por todos los propietarios, y esto con reparcelación o sin ella.

Todos estos medios deben promoverse, pues todos pueden tener casos de aplicación indicada.

Instalación de servicios urbanos por los particulares. — Algunos servicios urbanos ordinariamente instalados por particulares, tales como tranvías y metropolitano y las redes de agua, gas y electricidad, originan considerable aumento en el valor de los terrenos próximos. Se debe dar ocasión para que quien los instale se apropie de la mejora conseguida por medio distinto que el agio directo con los terrenos; así se facilitarían y abaratarían aquellos servicios.

En el mismo caso se encuentra el Estado (carreteras, estaciones ferroviarias) y los Ayuntamientos que realizan trabajos de urbanización fuera de su término municipal.

Construcción y edificación.

El problema urbanístico no debe ser confundido con el problema de la vivienda. Consiste éste en que el coste anual de la vivienda considerada humanamente como familiar mínima (entretenimiento y renta), con los precios actuales, es muy superior a la parte de salario que una familia obrera puede destinar a su alojamiento, variable entre 15 y 25 por 100 de sus ingresos.

Claro está que el problema así planteado sale del campo de la política urbanística para encajar exclusivamente en el de la política social; y con mayor razón el de las familias a las que incluso el salario normal les falta (inválidos, parados, viudas).

Importa, sin embargo, señalar que en el mejor de los casos las nuevas viviendas necesitarán un alquiler superior al de las antiguas, y por ello, a pesar de la considerable mejora de comodidades, se encontrará una resistencia por parte de los viejos inquilinos de casas viejas para el abandono de las viviendas. Con gran esfuerzo económico, el Ayuntamiento de Madrid construye 2 616 viviendas para alojar una pequeña parte de su población necesitada; el alquiler de estos pisos variará entre 40 y 50 pesetas. El alquiler medio de los cuartos que será preciso desalojar para la prolongación, también costosísima, de la calle de Bailén hasta la Puerta de Toledo, es 31,40 pesetas para las viviendas y 84,20 para las industrias, y como algunos alquileres son altos, la media de los alquileres corrien-

tes es aún muy inferior. Las viejas viviendas son no sólo mucho más céntricas, sino más baratas.

Desde el punto de vista urbanístico, interesa que nada se construya separándose del plan ordenador aprobado y de sus Ordenanzas. A ellas se deben atener los edificios civiles y todas las construcciones estatales. Se deben sujetar también los edificios construídos por los mismos Ayuntamientos, que hoy, como no han de pedir licencia, no se atienen a las reglas que ellos exigen para quienes están sujetos a su inspección.

No sólo al construirlo; se ha de cuidar que posteriormente no se dedique el edificio a usos no permiti-

dos, ni la densidad de población debe exceder de la prevista por un hacinamiento peligroso en las viviendas.

Algunos países tienen leyes penales contra quienes habitan una vivienda en mayor número de los que es capaz de alojar, según la cifra y tamaño de las habitaciones. También se castiga el delito de habitar casas declaradas insalubres. Pero se ha de desconfiar de la eficacia de estas medidas; sin duda, poco se puede esperar también en este campo fuera de una eficaz política social inmobiliaria.

Ramón RIOS,
Ingeniero de Caminos.

Planes y servicios hidráulicos

Conferencia dada por D. Pedro M. González Quijano, en la Asociación de Ingenieros de Caminos el día 13 de mayo de 1936¹

II

Pero descartado el plan como proyecto de ley, ya hemos visto que un plan es necesario aunque sólo sea para conocimiento de la Administración. ¿Es que podría llenar esta necesidad el llamado Plan Nacional? El plan contiene sin duda, especialmente en sus anejos, datos interesantes, algunos de los cuales convendría sin embargo comprobar; puede, pues, proporcionar elementos de estudio; pero las deducciones que de ellos se sacan y las orientaciones generales que se preconizan no son, a mi juicio, las que mejor responden a un desarrollo ordenado de nuestras obras hidráulicas, y creo que no lo son porque considero equivocados, o al menos insuficientes, los objetivos esenciales, el rasgo fundamental y el ritmo que se propone.

Los objetivos son de orden exclusivamente económico, casi podríamos decir mejor de orden comercial: se reducen a disminuir las importaciones obteniendo en el interior gran número de productos que hoy traemos del extranjero, y al mismo tiempo aumentar la producción de aquellos otros que son o han sido hasta ahora especial objeto de exportación. La fórmula no puede ser más sencilla, y si fuera posible, seductora; pero llega, por desgracia, con algunos años de retraso. Hace treinta o cuarenta, cuando todavía se tenía fe por muchos en el triunfo definitivo del librecambio, límite ideal y término obligado de la evolución económica, esa fórmula habría sido quizás acogida con entusiasmo: las enseñanzas de la postguerra han venido a demostrar cuánto hay en ella de ilusorio, o por lo menos de prematuro.

Difícil es en efecto adivinar qué será de la economía dentro de otros treinta o cuarenta años, mas las tendencias actuales más bien revelan una regresión hacia una política proteccionista que llega a ser adoptada hasta por la nación que fué en tiempos pretéritos el portaestandar de la libertad comercial. Y así vemos formarse grandes economías cerradas englobando territorios extensos, como la del imperio británico, iniciada en la conferencia de Ottawa; como los Estados Unidos, como la Rusia soviética, como tal vez mañana el Japón después que haya impuesto su predominio económico sobre ricos y extensos territorios del Extremo Oriente. Y para mantenerlas no bastan ya los tratados que, fueran cualesquiera sus restricciones, daban una cierta base de seguridad a las combinaciones del comercio, sino que viene a reforzar su acción la política de contingentes, que anula toda posible ventaja lograda a favor de perseverantes trabajos y de iniciativas vigorosas.

En estas condiciones, las naciones pequeñas se en-

cuentran sin defensa al tratar con esas grandes organizaciones que necesitan poco y, por lo mismo, exigen mucho para llegar a un trato que en definitiva redunda casi en su exclusivo provecho. Harto lograr sería entonces mantener la cifra de nuestras exportaciones, considerablemente reducidas en los últimos años, para lo cual bastaría la producción actual, sin pretender reforzarla con nuevos productos, que difícilmente encontrarían salida.

No es, pues, el mercado exterior, sobre el cual apenas si podemos influir, el que debe ser tenido en cuenta en primer lugar al organizar nuestra producción, sino la explotación gradual y progresiva de nuestros recursos naturales, para hacer nuestro territorio más habitable y más rico, no supeditándolo todo a una política comercial, que debe ser lo secundario, sino inspirándose en una política de población, en una política colonizadora que haga desaparecer el espectro del paro agrícola, el menos justificable de todos los paros, porque deja subsistir muchedumbres famélicas ante tierras inculcas.

Consecuente con aquella orientación equivocada, el autor del plan dedica preferente atención a la vertiente mediterránea, donde se encuentran los principales centros exportadores, y cree descubrir un cierto desequilibrio peninsular entre los recursos hidráulicos de esa vertiente y los de la vertiente atlántica, con marcado perjuicio para la primera. El concepto de ese desequilibrio está muy lejos de definirse de una manera precisa, porque si se consideran en su conjunto ambas vertientes más bien se llegará a la conclusión contraria, pues si se comparan los caudales de sus ríos con las extensiones superficiales de sus cuencas o con sus poblaciones respectivas, se ve que la vertiente mediterránea dispone de más agua por habitante y por kilómetro cuadrado, si desde luego se hace abstracción de las vertientes cantábricas y del NO., que en buena lógica no deben ser tomadas en cuenta, porque están fuera de lo que se ha dado en llamar la España árida y porque a ella apenas si alcanzan las obras del plan.

Si se desciende al detalle y se hace la comparación entre las cuencas opuestas más próximas, el resultado sigue siendo favorable a la vertiente mediterránea, exceptuando si acaso la provincia de Almería, que constituye, en efecto, la región más seca de España, pero a la cual no se asignan en el plan sino 12 500 Ha. de nuevos riegos, próximamente el 1 por 100 de la totalidad del plan, lo que quita importancia al caso concreto y demuestra a su vez la imposibilidad de rectificar de manera apreciable los hechos geográficos.

Este predominio de la vertiente mediterránea sobre las mesetas de las dos Castillas resulta precisamente de la desviación hacia Levante de la divisoria de aguas que concentra sobre una menor superficie las precipitaciones

¹ Véase el número anterior, página 248.