

LA EDIFICACION EN LAS CARRETERAS Y EL URBANISMO

Por MANUEL SUÁREZ SINOVA, Ingeniero de Caminos.

Se hacen en el presente artículo muy atinadas consideraciones sobre el tema del epígrafe, presentando y comentando recientes disposiciones nacionales y extranjeras relacionadas con el Urbanismo, y resumiendo, finalmente, un criterio en las conclusiones que determinan las normas más fundamentales que a su juicio deben seguirse.

Es general la preocupación, tanto de los Ingenieros como de las demás personas interesadas en el tráfico por carretera, encaminada a discernir hasta dónde llegarán las exigencias que en el futuro habrán de presentarse, a causa del extraordinario incremento que todos aquellos prevén en el tráfico de nuestra red de carreteras. Nadie puede ya pensar en que, dados los progresos técnicos del transporte automóvil, baste con los ferrocarriles para efectuar casi por sí solos, como actualmente ocurre, la totalidad de tonelaje de transporte a que la producción y consumo nacionales ha de dar lugar en una época normal, más o menos próxima. Es evidente la participación importante que en dicho tonelaje de transporte habrá de corresponder al que circula por la red de carreteras, al cual se unirá el tráfico de vehículos automóviles de viajeros, de seguro importantísimo, tan pronto se disponga de carburantes y automóviles económicos.

Cuando este incremento de tráfico se produzca, y para permitir su circulación en las indispensables condiciones de seguridad y rapidez deseables, será preciso acondicionar, de un modo muy distinto al actual, nuestras carreteras, en especial los caminos nacionales. Pretendemos en este artículo mostrar todas las exigencias a que deberán satisfacer tales caminos en relación con la edificación en sus bordes, pues creemos que esta cuestión ha merecido escasa atención hasta la fecha.

Los automóviles son vehículos que de día en día se construyen para rodar normalmente a mayores velocidades, necesarias en el transporte de viajeros a largas distancias, y claro es que, o bien se renuncia a las ventajas que tal rapidez supone, o se adapta a ellas las condiciones de vialidad de las carreteras, lo que, a la corta o a la larga, suponemos deberá imponerse seguramente. Es bien cierto que los camiones de transporte y automóviles pesados circularán a velocidades moderadas, pero es de esperar que con gran rapidez se generalice el uso de los trenes formados por un camión y uno o dos remolques, que hace ya años han aparecido por las rutas del mundo.

La circulación de todos estos vehículos es incom-

patible con la existencia de edificación bordeante a la carretera, a lo menos en las condiciones en que al presente se establece. Las carreteras para automóviles no pueden ser convertidas en calles, con la servidumbre de acceso a las edificaciones y de estacionamiento y maniobra de vehículos que éstas soportan, y con el tránsito de peatones consiguiente, siempre anárquico fuera del casco de las grandes poblaciones (fig. 1.^a).

Si un automóvil rápido, circulando a una velocidad de 80 kilómetros por hora, necesita disponer, para circular con seguridad y poder detener su marcha a tiempo, de una longitud de visibilidad que nuestra Instrucción de Carreteras fija en más de 100 metros, es evidente su incompatibilidad con la existencia de edificaciones en los bordes de la zona de rodadura, de las que afluyen a la carretera, muchas veces inesperadamente, personas, ganado, vehículos, sin otro margen de visibilidad que el ancho de una

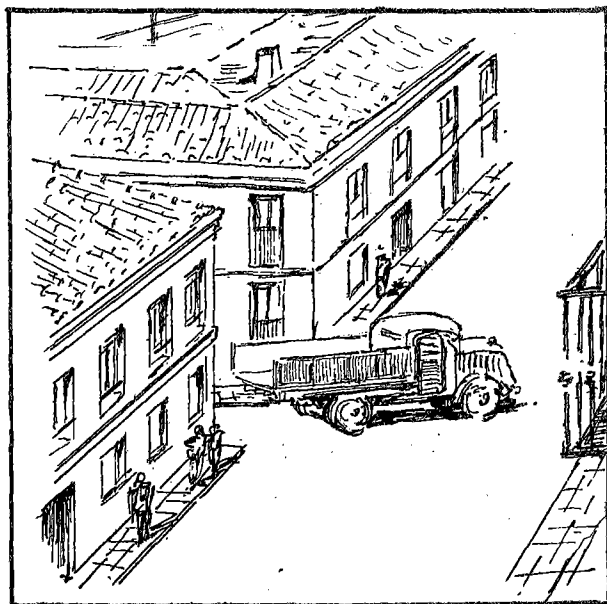


Figura 1.^a

cuneta del camino. Los reglamentos vigentes ignoran casi en absoluto el problema que crea a la circulación por la carretera la existencia de edificaciones inmediatas, ya que se permite la edificación, incluso en las desviaciones de carreteras, que se ejecutan para separar aquéllas de todas las zonas anteriormente urbanizadas. A causa de ello, en muchos lugares las desviaciones de carreteras recientemente construídas se verán, en plazo no muy lejano, invadidas por nuevas edificaciones, por las múltiples razones que para ello existen, y que sintetizaremos en pocas palabras.

Los Ayuntamientos, por la limitación de sus presupuestos, no pueden, generalmente, adelantar las obras de urbanización y ensanche de poblaciones para que en todo momento existan solares disponibles a la edificación, por lo cual, debido al crecimiento incesante de la población ciudadana, la escasez de solares suele ser permanente; ante este hecho, las poblaciones se extienden rápidamente a lo largo de las carreteras que cruzan aquéllas, por la facilidad de acceso a los terrenos que las rodean y por el valor que cobran éstos a causa, precisamente, de la existencia de la carretera. Aun cuando se construyan las carreteras algo alejadas, o se desvíen separándose de las poblaciones, bien pronto surge el inevitable núcleo de edificaciones de arrabal en los bordes, precisamente por la facilidad y baratura de edificación en tales lugares, en los que se compran solares a precios de terrenos agrícolas, y continúa después el proceso de crecimiento de la edificación para terminar, a la larga, por que nuevamente sea envuelta la carretera por la masa edificada.

Evidentemente el interés de los propietarios está en construir en las carreteras y no en las vías urbanas, ya que, sin gasto alguno por su parte, encuentra el propietario que la carretera le proporciona gratuitamente servidumbre de acceso con pavimentación ordinariamente mejor que en las calles de la población, y servidumbre de luces y vistas sobre el terreno de la carretera, que por costumbre se permite establecer; resta sólo al propietario construir un pozo negro, si no logra verter las aguas residuales a alguna cuneta, para tener su terreno convertido en solar. Por el contrario, la edificación y ensanche de poblaciones, con arreglo a la Ley de 1892 (art. 28), exige al propietario ceder la mitad del terreno de su propiedad necesario para las calles y satisfacer los recargos contributivos correspondientes, o bien las contribuciones especiales que señala el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales. Si se tiene en cuenta que para el establecimiento de carreteras o desvíos de éstas nada se exige a los propietarios colindantes, y, por el contrario, se les abona el valor del terreno ocupado, se comprende que la diferencia de trato es tan fuerte que pugna por situar las construcciones en los bordes de la carretera, que son precisamente los lugares donde más debiera restringirse.

Legislación vigente sobre edificación en las carreteras.

El vigente Reglamento de Policía y Conservación de Carreteras, de 29 de octubre de 1920, en su artículo 38 y siguientes, establece la servidumbre de los terrenos sitos en una faja de veinticinco metros de anchura, a contar de la línea exterior de la explanación de la carretera, en la cual no se puede construir obra de ninguna clase sin la correspondiente licencia; esta licencia se concede por la autoridad municipal respectiva, previo informe del Ingeniero afecto al servicio de la carretera, que debe versar sobre la alineación de fachada de las nuevas construcciones, *a fin de que no cause perjuicio a la vía pública, a sus paseos, cunetas y arbolado*. Esto es todo lo que establece el Reglamento de referencia sobre la edificación. Nada se dice respecto a la creación de la servidumbre de luces y de acceso a la carretera, que sirva de norma para evacuar tales informes. Únicamente la Orden de la Dirección General de Obras Públicas de 11 de septiembre de 1913, faculta a las Jefaturas de Obras Públicas para conceder a los propietarios autorización encaminada al establecimiento de obras complementarias en la zona de la carretera, tales como pasos de cunetas, *sin que con ello se disminuya la superficie utilizable para el tráfico público y se perjudique el paso, desagües y saneamiento de la vía*. Se establece también que estas concesiones se otorguen en precario, pudiendo darse por caducadas cuando sea conveniente al servicio público. No se da ninguna otra norma que condicione de alguna manera la forma de establecimiento de esta servidumbre de acceso a la carretera, y de la distancia que debe haber entre un acceso y los inmediatos a lo largo de la vía. En la práctica, al concederse libre y gratuitamente por los Ayuntamientos a los particulares las licencias para edificar con fachada a las carreteras, ha resultado de tales reglamentos que, en vez de soportar los predios colindantes la servidumbre que pretendió imponerse en favor y para protección de la carretera, es, por el contrario, esta última la que resulta gravada con las repetidas servidumbres de accesos y luces.

Por lo que al interior de las poblaciones se refiere, la legislación de Obras Públicas es más completa, pues la Ley de 11 de abril de 1859 y su Reglamento, atribuye al Ministerio de Obras Públicas la facultad de regular las condiciones de la edificación en las calles o arrabales sujetos a la servidumbre de travesía de carreteras, designando los puntos extremos y la longitud de los mismos, la anchura de la vía y las alineaciones y rasantes a que deberán, en lo sucesivo, sujetarse todas las edificaciones y cercados que se levanten o se construyan en los límites de las respectivas travesías. Sin embargo, tan previsora disposición ha caído en desuso, ya que actualmente los

El Consejo Directivo de Transportes por Carretera de España ha establecido ya, en las variantes de carreteras construídas por el mismo, la prohibición de edificar a menos de veinte metros del eje de tales vías; pero esta disposición no ha sido, hasta la fecha, extendida en su campo limitado de aplicación.



Los planes comarcales y modernos de urbanismo y las comunicaciones.

La cuestión de la edificación en las carreteras es tema obligado en la redacción de los planes de urbanismo comarcal, en los cuales se enfoca con toda amplitud tal cuestión, así como todas las que se plantean por la mutua dependencia entre las vías de comunicación y los núcleos urbanos; por ello sintetizaremos brevemente este aspecto del urbanismo.

Por lo que a España se refiere, ha sido ya redactado el plan de urbanización de Guipúzcoa por la Dirección General de Arquitectura, estableciendo como bases generales del plan las siguientes: Evitar que las carreteras se inutilicen al convertirlas en calles;

En el plan de Guipúzcoa se atiende a las necesidades de la industria del modo que, como se verá, enfoca el problema desde un punto de vista mucho más amplio que el que corresponde a la edificación simplemente; como muestra el primero de los párrafos que siguen, que parece referirse al emplazamiento de los grandes centros industriales:

1.º Determinando, *con arreglo a las vías de comunicación*, las zonas de industria, y estabilizando el valor de los terrenos.

2.º Fijando en cada pueblo industrial las zonas de ensanche reservado a la industria local que, por su volumen, grandes emanaciones, ruidos, etc., resultan molestos.

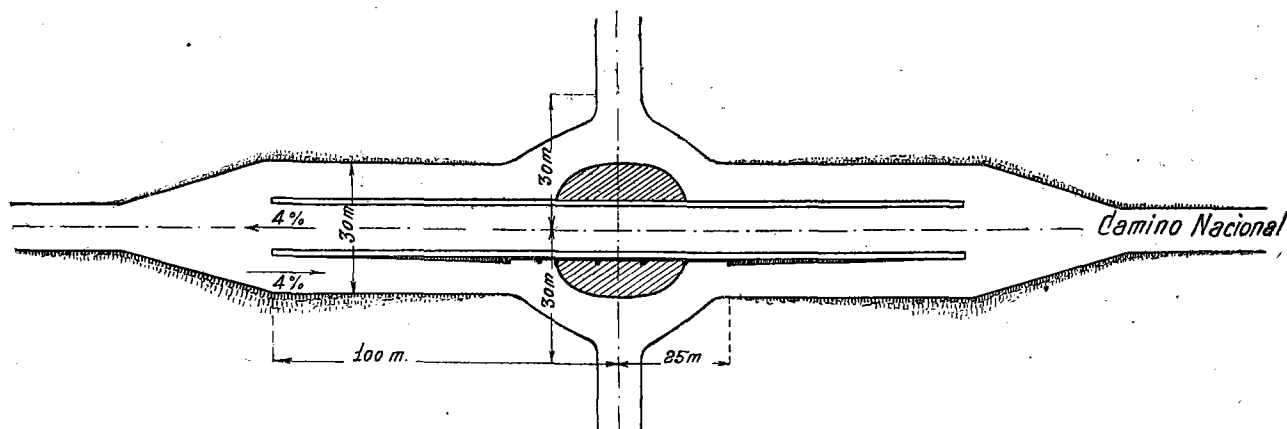


Figura 3.ª

evitar que los pueblos se conviertan en barrios chinos y antihigiénicos; evitar que la industria quede embotellada, sin terrenos para desenvolverse al utilizarse anárquicamente los situados en los emplazamientos estratégicos, y por último, resguardar los paisajes pintorescos. Por lo que a las comunicaciones se refiere, las carreteras se dividen en locales, que se adaptan a las necesidades urbanas y generales; en éstas no se permite la edificación, si no es convirtiéndolas en avenidas, dispuestas con vías para el tráfico local y estacionamiento de vehículos y andenes de peatones. La edificación en las carreteras se condiciona así:

1.º Dejando espacio libre para las ampliaciones futuras.

2.º Que los cruces y empalmes han de distar más de quinientos metros.

3.º Que todos los accesos de vehículos puedan permitir el estacionamiento fuera de la carretera, así como las maniobras; si es para peatones el acceso, a la puerta de la casa más próxima se exige la distancia de veinte metros.

3.º Fijando zonas, dentro del casco urbano, para talleres, almacenes y fábricas pequeñas.

Por lo que a las viviendas se refiere, se regulan las de agricultores en casas diseminadas, exigiendo la separación de locales destinados a personas y animales; se establecen zonas de viviendas de pescadores, cerca de los puertos, en las que se permite también depósitos, secaderos y almacenes, no permitiéndose otro uso; se prevén también viviendas de turismo y veraneo. En cuanto a los núcleos de población en general, se regulan los ensanches, fijando plazos para edificar cada tramo y regulando por zonas la altura de edificaciones, así como los espacios libres, como campos de juegos, parques, praderas, etc.; se regulan también el abastecimiento de aguas, alcantarillado, etc. La Organización del Campo tiende a preservar las playas y los paisajes y reservar las zonas para hipódromos, aeropuertos y fortificaciones.

El plan de urbanización de Guipúzcoa, en cuanto a las vías de comunicación, señala los desvíos que deberán hacerse en los ferrocarriles existentes y el emplazamiento de las estaciones de clasificación; se regulan también todos los desvíos de carreteras ge-

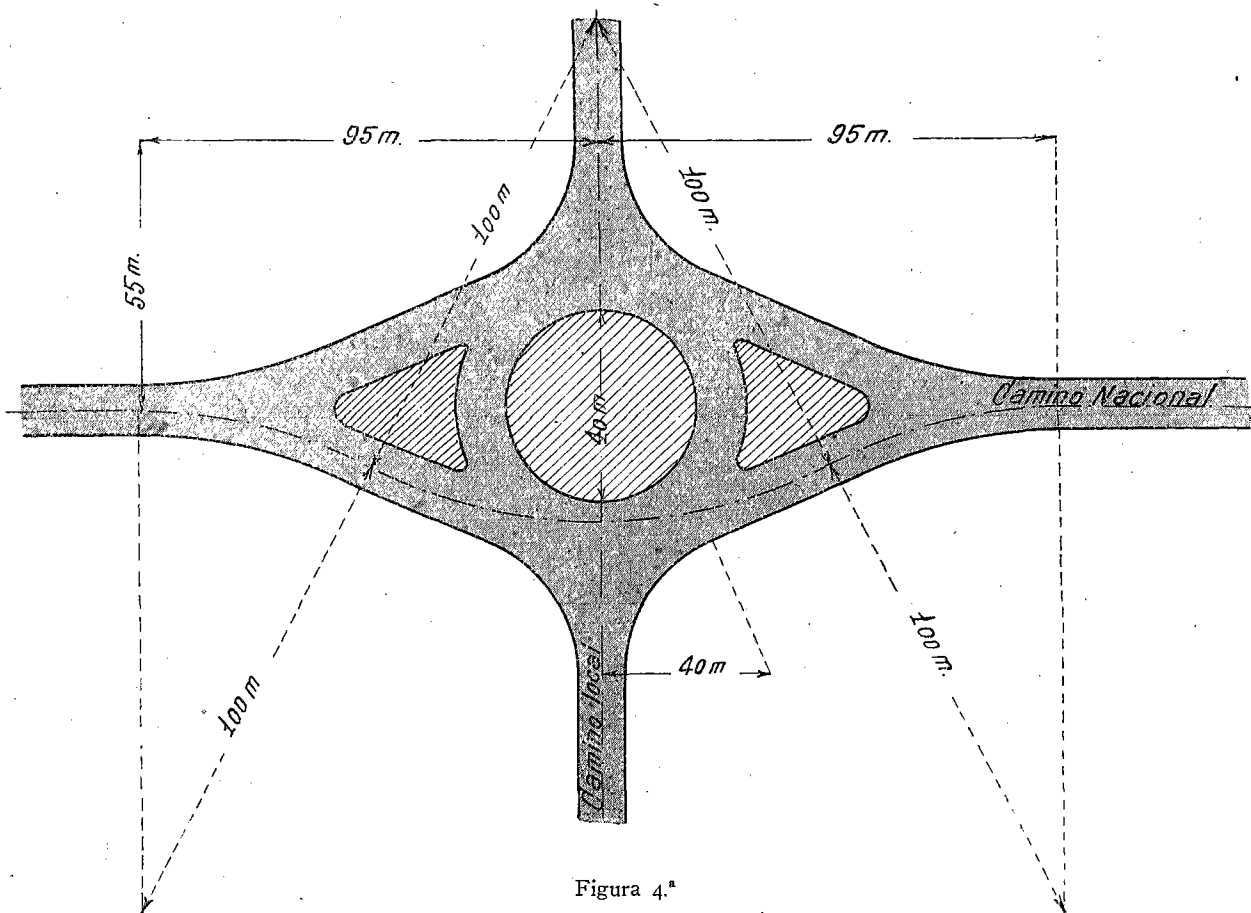


Figura 4.^a

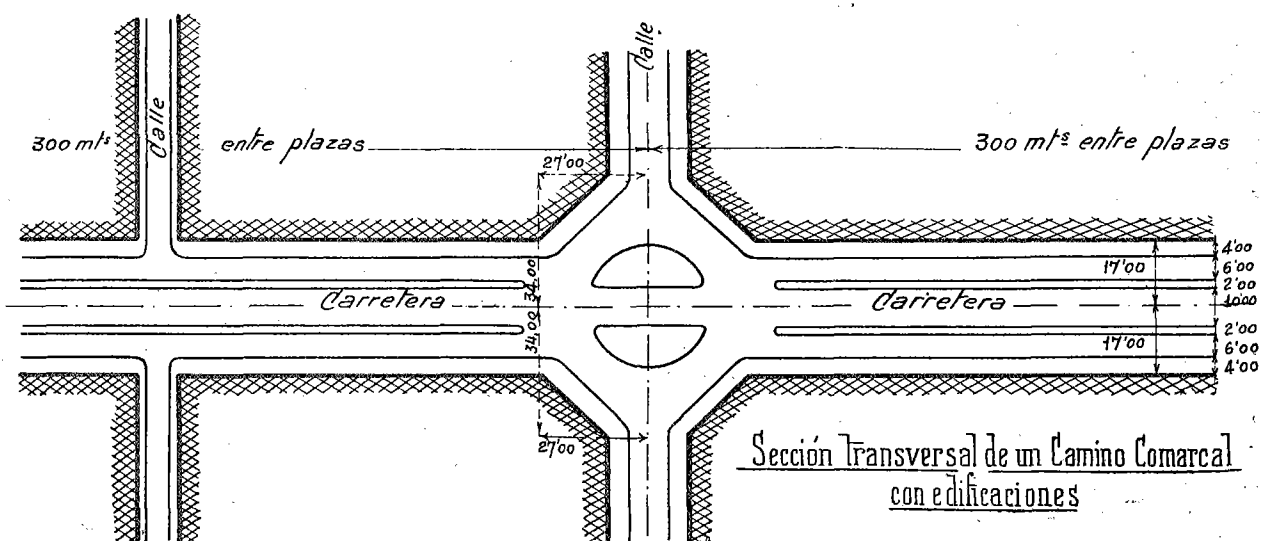


Figura 5.^a

nerales y las nuevas carreteras necesarias para las poblaciones, así como para los campos de aviación y zonas industriales en proyecto; se establece también los encauzamientos y desviaciones de corrientes de aguas que se juzgan precisos para el establecimiento de zonas industriales y ensanches de poblaciones.

Tales planes de nueva urbanización comarcal son uno de los contenidos principales de la moderna Ley de Urbanismo de Italia, en la que se atribuye al Ministerio de Obras Públicas la competencia en tales cuestiones, creándose, dentro del Cuerpo de Ingenieros Civiles, la plantilla de urbanistas.

Dicho Ministerio tiene facultades para redactar los planes reguladores provinciales o comarcales, el

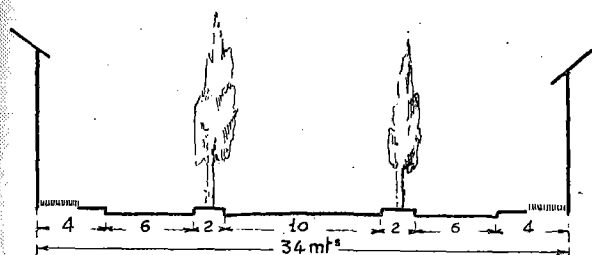


Fig. 5.ª bis. — Sección transversal de un camino comarcal con edificaciones.

objeto de los cuales es establecer la red de vías de comunicación, la zona elegida para nuevos núcleos urbanos y señalar las zonas reservadas a objetos especiales. A estos planes provinciales deben adaptar los Ayuntamientos sus planes locales de ordenación. La aprobación de todos estos planes es hecha por el Ministerio de Obras Públicas, de acuerdo con el Ministerio de Comunicaciones, por lo que a los ferrocarriles se refiere, y con el de Industria para la fijación de zonas industriales.

En una revista española se ha publicado un extracto sobre el proyecto de urbanización y reconstrucción de Londres, que confirma la intensa dependencia mutua de los problemas relativos a las vías de comunicación y al urbanismo, pues uno de estos objetos indicados en el mencionado plan es el de perseguir que las carreteras bordeen los núcleos de poblaciones, sin atravesarlos, a más de procurar la descongestión de tales núcleos habitados en zonas de tan densa población e inmensa extensión cual las del Condado de Londres. En el plan se separa el tráfico local del de tránsito, y a tales fines se prevé un sistema de carreteras que consiste en una vía de circunvalación para el tráfico en torno a la ciudad, vía

de que parten las carreteras radiales hacia las distintas provincias, quedando éstas unidas, a su vez, a unos kilómetros de distancia por otra carretera de circunvalación. La penetración de la primera vía de circunvalación hacia las estaciones de ferrocarril se hace por las vías existentes ya, debidamente mejoradas. Las nuevas vías para el tráfico de tránsito no tendrán cruces a nivel, y la edificación no tendrá sus accesos comunicando con ellas, sino con otras calles paralelas y a la distancia de 100 metros de la vía principal.

Sirven los datos apuntados para poner de relieve la notable conexión que existe entre las vías de comunicación y los problemas de urbanismo, a lo que se presta tanta atención hoy en todos los países; así como la preocupación con que se atiende a impedir la anulación de las condiciones de vialidad de las carreteras por su conversión en calles.

Conclusiones.

Como resumen de todo lo expuesto creemos que, sin incurrir en lo que se ha dado en llamar excesos modernos de la planificación, puede estimarse adecuado reglar las servidumbres en las carreteras con normas del tono de las que siguen:

1.º Revisión, en plazo más o menos largo, de las condiciones en que están establecidas las rampas de acceso y pasos de cuneta en las carreteras nacionales, para suprimir las que se encuentren excesivamente próximas entre sí, o las emplazadas en lugares sin visibilidad.

2.º Prohibición de edificar a lo largo de los caminos nacionales, en una zona análoga a la que se dibuja en el croquis de la figura 2.ª; el acceso a las fincas situadas a los lados de dichos caminos, deberá hacerse por calles independientes de la carretera y situadas fuera de la zona de edificación prohibida; estas calles empalmarán con el camino a distancias no inferiores a 500 metros, en glorietas o plazas para ordenar la circulación y estacionamiento de vehículos y disponer de la debida visibilidad. La reserva del espacio de estas zonas prohibidas permitirá en el futuro llegar incluso al establecimiento de los cruces a distinto nivel (fig. 3.ª). Cuando en un empalme con carretera nacional se pretenda establecer plaza de ordenación del tráfico, separando los dos sentidos de circulación en aquél, será preciso aun reservar mayor zona de terreno (fig. 4.ª).

3.º Para la edificación que bordeee los caminos comarcales o locales, se alinearán las fachadas a 17 o más metros del eje del camino (fig. 5.ª), estableciéndose, por cuenta de los propietarios o Ayuntamientos, calles paralelas y en rasante con el camino,

a viviendas en bloques; se consentirán como usos de la edificación, los industriales y los de viviendas aisladas, que ocasionan menor aglomeración de peatones. Con esto se defenderá el criterio que debe perseguirse en los ensanches de poblaciones, de situar las

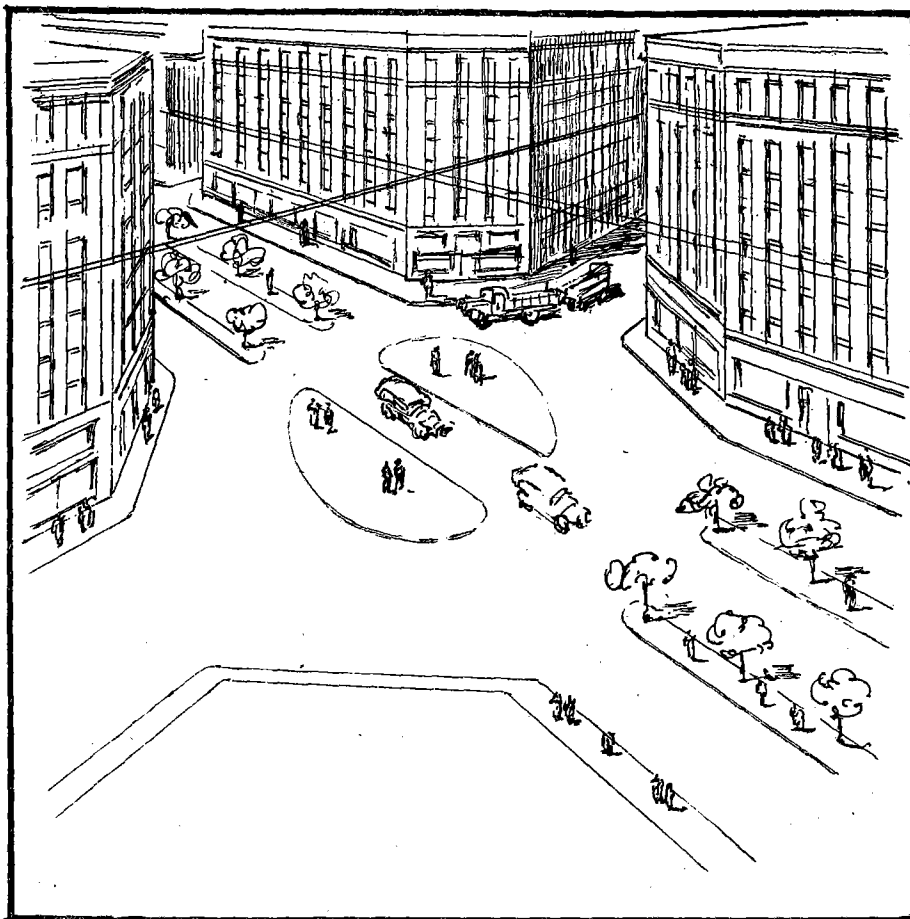


Figura 6.ª

que empalmen con éste a distancias no inferiores a 300 metros, en las plazas convenientes (fig. 6.ª). Como ordenanzas de uso de estas edificaciones, convendrá establecer la prohibición de destinarlas a escuelas y lugares de reunión de población infantil, o

edificaciones para viviendas en barriadas de calles residenciales, y las escuelas, iglesias y otros edificios públicos. en plazas de tipo cerrado, que deben ser fundamentalmente distintas de una encrucijada o glorieta de circulación.