

# EL EXTRARRADIO DE MADRID

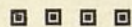
---

ESTUDIO LEGAL DE SUS CONSTRUCCIONES

POR

MANUEL FRAILE Y MARTIN DE LAS VENTAS

OFICIAL DE ADMINISTRACION DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID



Obra premiada por el excelentísimo Ayuntamiento de Madrid, bajo el lema URBANISMO



Madrid, 1929

Imprenta Municipal

Ayuntamiento de Madrid

FM-3392







F. M.

3392

# EL EXTRARRADIO DE MADRID

ESTUDIO LEGAL DE SUS CONSTRUCCIONES

POR

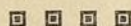
MANUEL FRAILE Y MARTIN DE LAS VENTAS

OFICIAL DE ADMINISTRACION DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID

58/14118

x

R/89.790



Obra premiada por el excelentísimo Ayuntamiento de Madrid, bajo el lema URBANISMO



Madrid, 1929

Imprenta Municipal

Ayuntamiento de Madrid



# EL EXTRARRADIO DE MADRID

ESTUDIO LEGAL DE SUS CONSTRUCCIONES

MANUEL FRATELLO Y MARTÍN DE LAS VENTAS



Este estudio se ha examinado y aprobado  
por el Ayuntamiento de Madrid, en sesión de 1909.



Imprenta Municipal

Madrid, 1909



# ÍNDICE

	Páginas
Anuncio del Concurso.....	5
Dietamen del Jurado.....	7
Comunicación del acuerdo de la Comisión municipal Permanente.....	9
Indicación preliminar.....	11

## CAPÍTULO PRIMERO

### LA EXTENSION DE MADRID

Medidas preventivas que requiere adoptar.—El problema del planeamiento de ciudades y de su extensión.—Aspectos que presenta.—La ciencia municipal, urbanismo.....	13
---	----

## CAPÍTULO II

### LA EXTENSIÓN EN LAS CIUDADES EXTRANJERAS

Previsiones adoptadas.—Origen del movimiento en los distintos países.—Deducciones.....	17
--	----

## CAPÍTULO III

### CARACTERÍSTICAS DE LOS PLANES DE ENSANCHE Y EXTENSIÓN DE CIUDADES EXTRANJERAS

Función estatal y local de su desarrollo.....	23
---	----

## CAPÍTULO IV

### LA EXTENSIÓN DE CIUDADES EN ESPAÑA

Perspectiva de este problema antes y después del Estatuto Municipal.—Antecedentes legislativos.—Legalidad actual.....	33
---	----



## CAPITULO V

MADRID

Páginas

El problema de su extensión.—Zonas que comprende.—El Extrarradio.—Sus características especiales.—Legislación y ensayos para la formación de su plan.—Urgencia de su solución.....	37
--	----

## CAPÍTULO VI

SÍNTESIS DEL ESTUDIO DE LA CUESTIÓN

Examen de los principios que informarán nuestras conclusiones.....	41
Conclusiones.....	45



## ANUNCIO

PUBLICADO EN EL "BOLETIN DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID"  
CORRESPONDIENTE AL DÍA 18 DE JULIO DE 1927

### CONCURSO

La excelentísima Comisión municipal Permanente, en la sesión celebrada el día de ayer, ha adoptado los siguientes acuerdos:

1.º Que se anuncie concurso en el presente año para premiar los mejores trabajos que los funcionarios municipales presenten; entiéndese como funcionario todo aquel que esté adscrito de un modo permanente al servicio municipal, cualquiera que sea su categoría, el lugar en que trabaje y forma en que perciba sus haberes.

2.º Los premios serán de 1.500 pesetas cada uno, en metálico, haciéndose constar esta distinción en las respectivas hojas de servicios de los funcionarios recompensados.

3.º El Ayuntamiento imprimirá las Memorias premiadas, distribuyendo gratuitamente los ejemplares entre los señores concejales, jefes de servicios, Bibliotecas y Centros culturales, conservando el autor la propiedad de la obra premiada, y reservándole el derecho de ampliar la tirada sin exigir más desembolso que los gastos que ésta origine, aun cuando se trate de ejemplares que vayan a ser puestos a la venta.

4.º La adjudicación de los premios se hará, en cumplimiento del acuerdo de 31 de marzo de 1922, por un Jurado, integrado por personas extrañas al Municipio, de reconocida competencia, y cuyo fallo será acatado sin debate por el Ayuntamiento, comunicándose a la Comisión municipal Permanente al sólo efecto de llevarlo a la práctica.





5.º Los temas para el concurso en el ejercicio de 1927 serán:

a) Ordenanza técnica especial de las condiciones que deban exigirse para la construcción, distribución, capacidad y servicios complementarios de la vivienda en esta capital, en consideración a las características peculiares del clima y toda clase de circunstancias locales para que responda al concepto de salubridad en sus diversos aspectos.

b) Estudio legal acerca de las construcciones del Extrarradio y disposiciones provisionales a que deberán atenerse ínterin se aprueba y aplica un nuevo proyecto de alineación.

c) Estudio aplicado a esta capital con relación al establecimiento del seguro de enfermedad y el de maternidad.

d) Reglamentación de la Administración del Ayuntamiento, en su aspecto fiscal, comprendiendo sus tres períodos: declaración e investigación, recaudación y apremio.

e) Instituciones de asistencia social complementarias de la escuela, que el Ayuntamiento debe amparar y difundir.

6.º Los trabajos se presentarán sin firma en el Negociado 1.º de la Secretaría hasta el día 30 de noviembre de 1927, bajo sobre cerrado y lacrado que llevará escrito un lema, el cual se repetirá en otro sobre que contendrá el nombre del autor.

7.º Los cinco premios de 1.500 pesetas cada uno que se establecen y las demás recompensas que se determinan serán satisfechos con cargo a la cantidad consignada para este abono en el presupuesto vigente, capítulo VI, artículo 1.º, concepto 187.

Lo que se hace público para conocimiento de los funcionarios a quienes pudiera interesar.

Madrid, 14 de julio de 1927.—El Secretario, FRANCISCO RUANO.



## DICTAMEN DEL JURADO

EXCELENTÍSIMO SEÑOR:

Con arreglo al número 4.º del acuerdo de la Comisión municipal Permanente de 13 de junio último, los que suscriben tienen el honor de elevar a V. E., con los antecedentes que se les facilitaron y en cumplimiento de la honrosa misión que se les ha confiado, el dictamen que han adoptado por unanimidad acerca del juicio que les han merecido las Memorias presentadas por los funcionarios municipales al concurso de 1927.

.....

Por acuerdo del Jurado calificador del Concurso de Memorias entre funcionarios municipales correspondiente al año 1927, fecha 24 del corriente, en el que propone, después de un examen detenido de los trabajos presentados al referido Concurso, la adjudicación a los señores que a continuación se expresan los premios asignados a cada una de dichas Memorias:

D. Manuel Fraile y Martín de las Ventas, *Urbanismo*.

D. Manuel Carvajosa Alvarez, *El primer problema social de España es el de su saneamiento*.

D. Esteban Nicanor Puga Sancho, *Por si pasa*.

D. Pedro Roy Herrero, *Enseñar al que no sabe*.

.....

Madrid, 24 de diciembre de 1927.—*Manuel Martínez Angel*.—*Domingo Barnés*.—*A. Carbonell*.—*Francisco Junoy*.



Ayuntamiento de Madrid





AYUNTAMIENTO DE MADRID

Secretaría

NEGOCIADO PRIMERO



*En la sesión celebrada por la Comisión municipal Permanente el día de hoy, de conformidad con el dictamen emitido en el concurso de Memorias entre funcionarios municipales, correspondiente al año 1927, por el Jurado calificador, compuesto por los Sres. D. Agustín Carbonell, representante del excelentísimo señor Ministro de la Gobernación; D. Francisco Junoy, del Ministerio de Trabajo; D. Manuel Martínez Angel, de la Escuela Superior de Arquitectura, y D. Domingo Barnés, de la Escuela Superior del Magisterio, ha acordado otorgar al trabajo de que es usted autor, presentado al tema B, El extrarradio de Madrid, bajo el lema Urbanismo, el premio de 1.500 pesetas en metálico, con las demás recompensas que se enumeran en las bases del concurso.*

*Al comunicar a usted el referido acuerdo, esta Secretaría se complace en manifestarle el agrado con que ha visto la laboriosidad e inteligencia demostradas por usted en el trabajo presentado.*

*Dios guarde a usted muchos años.*

*Madrid, 28 de diciembre de 1927.*

EL SECRETARIO,

*Francisco Ruano*

*Sr. D. Manuel Fraile y Martín de las Ventas.*







# EL EXTRARRADIO DE MADRID

## Indicación preliminar

El simple enunciado del tema es la gráfica demostración del problema que envuelve. Con ésta, son ya varias las veces que la extensión de Madrid en sus diversos aspectos ha preocupado a su Ayuntamiento hasta el punto de hacerle figurar en los cuestionarios de los concursos que anualmente organiza.

Ilustres funcionarios acudieron con soluciones, en forma de Memorias unas veces, con proyectos otras; pero la realidad nos demuestra que a pesar de todo, el extrarradio, sigue siendo un problema al que ni perfecta, ni imperfectamente, se ha planteado una norma legal de solución.

La extensión de Madrid se ha llevado a la práctica de una manera absurda, no por incomprensión del problema, sino por falta de la previsibilidad que debió existir en su momento, y que hubiera evitado el que ésta fuera hecha por la colectividad necesitada de desplazamiento, de una manera individual, en vez de haber sido sentida de una manera social y encauzada científicamente. El resultado es de todos conocido. El extrarradio madrileño, primer punto de todo plan de su extensión, pues está en su zona municipal, se ha ido poblando de construcciones de todas clases, inarmónicas, desarticuladas entre sí, y sin más relación con las zonas centrales que las que son consecuencia de los medios de comunicación, muchos de ellos, también, hijos de empresas industriales que no fueron causa, sino efecto de la propia distribución orgánica que se creaba con la formación de los grupos. La acción municipal, limitada a una labor de policía de





construcciones, por carecer de un plan de desarrollo y de facultades especiales que no le otorgaba la ley, tuvo que dejar hacer, y ahora, cuando el problema, por disposición del vigente Estatuto Municipal y por la fuerza de la realidad, ha de resolverse urgentemente, se encuentra con que física, jurídica y económicamente existen una serie de dificultades a vencer, que antes no habría encontrado. La supervalorización de los terrenos, el gran número de construcciones, los derechos creados y las obligaciones nacidas, son los exponentes del momento actual en esta interesante cuestión.

Con estos antecedentes hemos de estudiar el tema y plantear unas bases que puedan servir en unos casos para evitar la propagación de los males, y en otros para aminorar, ya que corregir es imposible, los ya creados.

He aquí enunciado el propósito de este trabajo. Los principios de la ciencia de la ciudad, el urbanismo y la experiencia extranjera nos servirán en nuestros estudios de faro; la realidad de Madrid y la amplitud del moderno régimen municipal español, son el cuadro donde han de encajarse las medidas.



## CAPÍTULO PRIMERO

### La extensión de Madrid

**Medidas preventivas que requieren adoptar.—El problema del planeamiento de ciudades y de su extensión.—Aspectos que presenta.—La ciencia municipal, urbanismo**

¿Qué es la ciudad? ¿Cuáles son sus problemas? ¿Cómo verifica su evolución? He aquí planteado en tres preguntas el aspecto total de lo que modernamente, y como dice el Sr. Carrera y Justiz, de manera provisional hasta encontrar la expresión que represente con toda exactitud, se denomina Ciencia de Urbanismo o Ciencia de las Ciudades. Sin conocer cómo nace y se desarrolla este organismo social, el más perfecto que ofrece el mundo, no es fácil darse cuenta de su total significado. La historia nos enseña su génesis y progresión; la geografía, su emplazamiento; la filosofía, su alma, y las ciencias sociales su personalidad y naturaleza. En todo momento aparece la ciudad como síntesis y compendio de la vida toda.

Aristóteles decía que la ciudad debe ser un lugar donde los hombres se reúnen para la vida en común con nobles fines; para Gúeddes es un punto en el espacio y un drama en el tiempo. De todas maneras vemos que es como un ser orgánico en incesante evolución en el tiempo y en el espacio.

Examinando la evolución de las ciudades, dice Luis van der Swaelmen, vemos que desde que el hombre primitivo salió de las cavernas para construir una cabaña y habitar en ella, existe el embrión de la ciudad; ellas constituyen al multiplicarse las células que forman el tejido conjuntivo de la ciudad. La casa rudimentaria era el órgano.



Corriendo los tiempos, esos órganos se fueron diferenciando. Surgieron en el conglomerado humano incipiente creencias religiosas; faltaba alojar al Dios, y se hizo el templo. Luego se presentó la necesidad de alojar al jefe, al príncipe o al rey, y se hizo el palacio. Después al señor, y se hizo la casa patricial. Por último al burgués, y se hizo la casa residencia. Pero ni entonces ni después, salvo excepciones, se atendió para nada a la vivienda del gran bloque humano, el esclavo, el plebeyo, el siervo, el villano, el obrero, relegados a casuchas, cuarteles, tugurios, establos, etc. Y así en el régimen egipcio, como en el oriental, el griego, el romano, el medieval y el contemporáneo, perdura entre la manera de albergarse los privilegiados y los suburbios en que se amontonan los pobres un tremendo contraste, que la sociedad pseudo-democrática de hoy lo exagera de un modo pavoroso, precisamente en las grandes ciudades. Reformar éste con inspiraciones sociales, morales y sanitarias, preparando una mejor democracia del porvenir, es la función de las ciudades.

Con esta descripción se nos presenta a nuestros ojos la evolución de la ciudad, cuyos fines se amplifican constantemente, señalando para la misma una trayectoria indefinida.

La ciudad es un organismo social, una persona jurídica con funciones físicas y morales. Tiene alma y cuerpo como las personas físicas, y tan absurdo sería tratar de encerrar a éstas en determinados límites, suprimiendo su desarrollo y crecimiento, como el querer sujetar a las ciudades a unas normas o patrones de los cuales no pudieran salir. Morirían por congestión o por atrofia.

Vemos, pues, la necesidad de que los problemas de la ciudad sean estudiados con todo detenimiento para acomodarlos a los principios de su utilidad. La instrucción, la higiene, las comunicaciones, el trabajo, etc., son aspectos que no pueden ser desconocidos ni en el hombre ni en la ciudad, han de preverse en las que se intenten construir y ponerlos en condiciones de ser útiles, acomodándolos y ampliándolos conforme el desarrollo que sufran las viejas ciudades, para que puedan satisfacer la razón de su existencia.

El mismo autor antes citado explica el fenómeno del crecimiento de las ciudades y sus consecuencias del siguiente modo: Producida una gran amplitud en la superficie de las ciudades surgió un crecido



valor del suelo, tanto mayor cuanto se aproxima al centro de la ciudad, donde convergen todas las influencias materiales y espirituales, constituyendo la más alta vida del conglomerado urbano. Esto determina dos fenómenos de la vida colectiva, regidos, sucesivamente, por una fuerza social centrípeta y por otra centrífuga. Actuando la primera, toda la atención, todos los negocios, todo el movimiento afluye hacia el centro de la ciudad, motivando «energías verticales», casas de muchos pisos para multiplicar el espacio obteniendo el máximo de rendimiento económico. Entonces, una enorme valorización del suelo impide vivir allí a los pobres y aun a los ricos, quedando el centro para vida de negocios. Y actuando la fuerza centrífuga salen los habitantes del centro a la periferia, creando un inmenso desarrollo periférico de la superficie urbana, que también toma allí altísimo valor. Y se impone seguir mucho más allá buscando tierras baratas y casas baratas para el pueblo pobre, la gran masa humana incesantemente expulsada de los centros. Pero como ella es algo que trabaja, que produce, que crea riqueza y vida, hay que buscarle modo de que, con el menor gasto posible de tiempo y de dinero, venga a sus hogares desde sus centros de trabajo.

Al producirse estos hechos la comunidad no puede sentirse indiferente, no bastará la comodidad de los unos ni la apatía de los demás. La emigración del centro de las ciudades va produciendo núcleos que la rodean, que la envuelven y que podrían producir su asfixia; no es ya la apertura de una calle o el saneamiento de un grupo de casas el que tiene que preocupar a todos, es el conjunto, con sus problemas económicos, jurídicos y sociales.

Este fenómeno se da en todas las ciudades, y su solución preocupa muy hondamente. Es producto del desarrollo social orgánico, y no puede ser atendido de una manera parcial; hijo de la colectividad, la colectividad, en una labor conjunta, ha de procurar su adaptación. De aquí la multiplicidad de medidas legislativas de todos los países en este sentido y la aparición de una ciencia, el urbanismo, cuyo contenido es el de la ordenación científica de los problemas de la ciudad.









## CAPÍTULO II

### La extensión en las ciudades extranjeras

Previsiones adoptadas.—Origen del movimiento en los distintos países.—Deducciones

La extensión de las ciudades es problema tan viejo como las ciudades mismas, según ya hemos expuesto, pues es producto de su incesante desarrollo; hasta muy recientemente no adquirió caracteres de urgencia, por no ser debidamente conocida la importancia que el medio social ambiente tiene en la vitalidad de los habitantes y por las exigencias de la vida moderna, pletórica de actividad y movimiento, que ha creado nuevas necesidades de tráfico y comunicación, haciendo comprender a las comunidades que debían ejercer una acción social en su desarrollo, evitando la improvisación por iniciativas particulares, la mayor parte de las veces más atentas a su propio medro que al común bienestar.

El problema abarca dos manifestaciones fundamentales; el de las ciudades del viejo continente europeo, donde la extensión se enlaza con las tradiciones, y el de las modernas ciudades del continente americano, sobre todo las de los Estados Unidos del Norte, donde el desarrollo industrial y la inmigración hicieron insuficientes las previsiones de su trazado, obligándolas al estudio de medidas urgentes y completas que permitieran la distribución práctica de los nuevos terrenos que las necesidades incorporaron a las metrópolis.

La experiencia europea nos muestra que sus ciudades nacen por razones históricas o estratégicas, forman núcleos que atraen a los



hombres, las más de las veces, buscando el apoyo de sus defensas frente a las constantes guerras y disturbios de aquella época de formación de las nacionalidades; luego, al transformarse la vida, se convierten en centros de actividad que aumentan las necesidades de sus habitantes, y aparece como problema de la ciudad, en primer término, el de acomodación de sus zonas interiores, a todas luces insuficiente, a las modernas reglas del tráfico, higiene, vialidad, etc.; mas no basta, y como ampliación suya aparece la de sus límites, invaden las zonas de carácter rural que las rodean, estableciendo nuevos núcleos de vida, hijos de la propia ciudad, y que al estar en inmediata relación pasan a integrarla, llegando en muchos casos a la absorción de poblados que con anterioridad constituían personalidades separadas.

En las ciudades americanas, por el contrario, aunque el problema interior constituye una realidad en muchos casos, no es éste el que con mayor intensidad les preocupa, es fundamentalmente el de su extensión. Sus ciudades fueron hechas en época en que su fundación no nace de la agrupación de elementos alrededor de un punto, sino que es consecuencia de la necesidad de convivencia sentida por los individuos que la forman que de una manera consciente planean el núcleo urbano. Buena prueba de ello es que en nuestras leyes de Indias se encuentran gérmenes de lo que más tarde había de ser el urbanismo cuando en ellas se dan reglas para la construcción de las ciudades. Ciudades que si tienen origen histórico, su desenvolvimiento se debe más al comercio y a la industria, tienen que estar más atentas a su desarrollo, previendo constantemente sus expansiones. Por esto el problema presenta caracteres distintos. En Europa los derechos e intereses creados al amparo de su larga vida es obstáculo a salvar; en América son justamente el apoyo de su desarrollo.

Como demostración de las anteriores manifestaciones, y examinando el problema históricamente, podemos ver que Inglaterra, al tratar de la reconstrucción de Londres, después del incendio que lo destruyó en el siglo xvii, a consecuencia del arraigo del derecho patrimonial, tropezó con tal serie de inconvenientes que dificultaron la realización de su pensamiento, no teniendo opinión hasta el siglo xix, que es cuando surge la reacción, ahora que más bien como consecuencia de la iniciativa privada, mediante la creación de núcleos urbanos en forma de



ciudades-jardines, con lo que algunos industriales buscan más que la ampliación de la ciudad, la satisfacción de las necesidades de sus grupos obreros.

De igual forma Alemania, país de carácter esencialmente rural, no siente este problema de urbanización hasta el mismo siglo XIX, y aun entonces, por tratadistas como Sitte, se convierte más en arquitectura de ciudades; Francia, Italia y ya veremos más adelante como igualmente España reducen el problema a acomodar sus viejos centros urbanos a la vida moderna y su extensión se verifica sobre arrabales de nueva construcción, pero viejos también por su organización y su trazado.

Es en el siglo XX cuando se plantea en Europa el problema de la extensión de ciudades, al sentir Inglaterra la necesidad de acomodar su vida en nuevas normas y con principios legales que rompan las trabas de su tradicional organización y después de recibir la sabia inspiración ideológica que le llega del continente americano. En 1909 el ministro obrero John Burns somete al Parlamento la iniciativa de la primera disposición sobre trazado y extensión de ciudades, que se aprueba en 3 de diciembre de dicho año con el nombre de Town Planning Act, a la que sigue más tarde la Housing and Town Planning Act y la Housing Act en los años 1911 y 1921, y adquiere tal conciencia pública este problema que da lugar a la celebración del primer congreso de Town Planning en Londres en 1910, y más tarde a la fundación del Instituto de Town Planning para el estudio de las cuestiones que este problema suscita.

Esta experiencia, así como la serie de disposiciones de carácter municipal nacidas de la organización técnica de los consejos alemanes, y hasta las disposiciones sobre expropiación y saneamiento de ciudades francesas, sobre todo París, dictadas antes y después de la guerra, aunque éstas lo sean en mucho menor número e importancia, nos demuestran la preocupación que origina este asunto, y ellas con las americanas, que expondremos, nos indican que su carácter esencial de previsión consiste en adelantarse al movimiento natural de las muchedumbres para que la comunidad sea la encauzadora del progresivo desarrollo de las ciudades de una manera racional y científica.

Inspirados en este criterio vemos el maravilloso ejemplo que nos



muestra la Metropolitan Water Comision del condado de Londres, que estudia la extensión y embellecimiento de la gran capital inglesa, haciendo ahora sus cálculos de lo que será esta ciudad el año 1960, sobre la hipótesis de que tendrá entonces 16.250.000 habitantes, abarcando una multitud de centros urbanos que la rodean y planteando un Londres regional —«Regional London»— que comprende varios condados ingleses. También en Francia se estudian hoy los planes de ensanche de lo que ha de ser el «Plus grand Paris» de aquí a cincuenta años, extendiéndose a mucho más que el departamento entero del Sena, cuando originariamente sólo ocupaba la pequeña isla de Lutetia. Los alemanes tienen discurridos los planos de su «Gross Berlin» para el año 2000, porque ya la ciudad presente se ha fundido con más de 74 municipios circundantes, entre ellos siete grandes ciudades y 47 distritos rurales, según la ley de 27 de abril de 1920. En New-York una comisión técnica designada por la Russell Sage Foundation, está calculando para el año 2000 una metrópoli con 37 millones de habitantes que se saldrá del Estado de New-York para invadir los de New-Jersey y Connecticut.

Siguiendo el examen que el orden que llevamos trazado nos señala, examinaremos la situación en los Estados Unidos, donde encontramos la incorporación de elementos ciudadanos y técnicos para la formación de Comisiones especiales que, con facultades de orden general, son las encargadas de trazar los planes de extensión de las ciudades, llegando a la formación de los llamados planos regionales con una autoridad superior incluso a la del Gobierno de la ciudad, para evitar que el descuido o la negligencia de éstos en unos casos, y la falta de avenencia entre los afectados en otros, pudiera ser obstáculo para su realización.

Así encontramos que después del incendio de Baltimore, en 1904, el Estado de Maryland constituye sus comisiones para el estudio de la reconstrucción de su ciudad; en 1906 las de Ohio, New-York y California; en 1911, Pensylvania; el de Massachusetts, crea la Town Plannig Commission en 1913, estableciendo reglas obligatorias para el cuidado de poblaciones de más de 10.000 habitantes. En Washington se crea, bajo la inspección exclusiva del Senado de los Estados Unidos, la The Commission on the Distric of Columbia, y como ejemplo de la atención y alto espíritu ciudadano podemos citar la Greater Portland Plan Asso-



ciation, que en 1912 y bajo la dirección del notable municipalista Edward H. Bennett hizo un plan de ensanche que, una vez estimado conveniente por la Portland Plan Commision, fué sometido a *referéndum*.

De mucha mayor importancia todavía es el plan de reforma de Chicago, iniciado en 1909, por The Commercial Club en un famoso banquete, donde fueron los principales oradores los dos candidatos en aquel momento a la presidencia de los Estados Unidos, Taft y Bryant, y también habló Charles D. Norton, que fué secretario del Tesoro. Se creó, después, la Chicago Plan Commision, siendo su presidente Charles H. Wacker, y su director general Walter D. Moody, que ha dedicado a esos trabajos su famoso libro *What of the City*, siendo el alma y la inspiración científica de todo ese inmenso proyecto un hombre genial, Daniel Hunson Burnhan.

Entre otros detalles, este plan contiene el engrandecimiento, la extensión y la apertura de calles por más de 320 kilómetros. Se comprenderá toda la importancia de este programa recordando que la población de Chicago pasa ya de 3.000.000 de habitantes, creciendo cada año en más de 70.000 personas y siendo el centro ferroviario mayor de América y tal vez del mundo.

Resumiendo, la vida actual de los municipios, condados, burgos, ciudades, gira alrededor de este problema de urbanismo, y todas ellas intentan, amparadas en una legislación de carácter general que las limpia el camino de las trabas tradicionales, prevenir los trazados de su extensión y corregir los defectos en los asistentes. Todas ellas proceden a la formación de sus planes, pero, como es natural, cada una los desarrolla con modalidades especiales, producto de sus peculiares características, y su examen requiere capítulo aparte.



entonces en 1912 se dio en Madrid un primer intento de  
 formar un partido político independiente, que se denominó  
 "Partido de la Unión", pero que no llegó a tener éxito.  
 En 1914 se fundó el "Partido de la Unión Republicana",  
 que se denominó así por ser el primero de su clase en España.  
 Este partido se fundó en Madrid, pero su influencia se  
 extendió a toda España, y en 1915 se celebró en  
 Madrid su primer congreso, en el que se adoptó el  
 programa de reformas que debía seguir.  
 En 1916 se celebró en Madrid el segundo congreso,  
 en el que se adoptó el programa de reformas que  
 debía seguir.  
 En 1917 se celebró en Madrid el tercer congreso,  
 en el que se adoptó el programa de reformas que  
 debía seguir.  
 En 1918 se celebró en Madrid el cuarto congreso,  
 en el que se adoptó el programa de reformas que  
 debía seguir.  
 En 1919 se celebró en Madrid el quinto congreso,  
 en el que se adoptó el programa de reformas que  
 debía seguir.  
 En 1920 se celebró en Madrid el sexto congreso,  
 en el que se adoptó el programa de reformas que  
 debía seguir.  
 En 1921 se celebró en Madrid el séptimo congreso,  
 en el que se adoptó el programa de reformas que  
 debía seguir.  
 En 1922 se celebró en Madrid el octavo congreso,  
 en el que se adoptó el programa de reformas que  
 debía seguir.  
 En 1923 se celebró en Madrid el noveno congreso,  
 en el que se adoptó el programa de reformas que  
 debía seguir.  
 En 1924 se celebró en Madrid el décimo congreso,  
 en el que se adoptó el programa de reformas que  
 debía seguir.



## CAPÍTULO III

### **Características de los planes de ensanche y extensión de ciudades extranjeras**

#### **Función estatal y local de su desarrollo**

Suelen ser las cifras el argumento más elocuente, y por ello no dudamos en aprovechar las que nos presentan algunas estadísticas de ciudades de los Estados Unidos que indudablemente fueron las que sirvieron para el rápido y cada día más favorable movimiento del trazado regional y urbano de dicho país. Se refieren éstas al año 1925 y según ellas el deficiente trazado urbano origina una serie de pérdidas a las ciudades que, calculado con arreglo a los catorce puntos que Mr. Arthur Hurtleff establece en el Municipal Index, como bases de economía que deben ser tenidas en cuenta en la organización de las ciudades, ofrecen el siguiente resultado: La región de Nueva York pierde diariamente por congestión de tráfico 1.000.000 de dólares; Chicago, 120.000.000 en el año 1914; Boston, 6.000.000; Cincinnati, 100.000 por día y la pérdida anual de todo el Reino Unido, agregando para el cálculo los accidentes de tráfico en calles y carreteras, se hace elevar a 600.000.000 de dólares.

De las ciudades europeas no conocemos estadísticas para presentar cifras, pero es evidente que el botón de muestra presentado es suficiente para comprender la importancia social del problema y su reflejo en las medidas de Gobierno.

Dos principios fundamentales constituyen la base de toda la legis-





lación y experiencia americana: la formación del plan y la intervención en su desarrollo, y la formación de comisiones especialmente creadas para ello.

Para el trazado del plano según la experiencia de Búffalo, las comisiones deben plantear los siguientes problemas: terrenos adecuados para negocio, industria o vivienda; dirección del crecimiento de la población, y forma de establecer la comunicación encauzando el tráfico hacia la ciudad. Para ello sienta como premisa, que su ejecución requiere la cooperación de toda la ciudad, único medio de evitar que las organizaciones de propietarios de terrenos susciten la cuestión de las diferencias de zonas y, los de población, determinando que no puede hablarse de las zonas sin resolver los problemas del trazado de población, aunque la doctrina sana consiste en no separar ambas cosas que realmente constituyen una sola, pues el trazado de población o urbanismo, dicen los encargados de este problema en la citada ciudad, consiste en fijar el carácter legal de las diferentes áreas de terreno, mediante una ley, beneficiando a la comunidad.

Al propio tiempo que esta experiencia tenemos la de la Conferencia Internacional de Nueva York, que adoptó el principio de que los planos deben tener como base el de la descentralización en vez de inspirarse en el de planeamiento de calles cada vez más anchas; la de Ohío, según la cual, todo trazado de población tiene dos divisiones principales: una que se refiere a lo que los ingleses y norteamericanos llaman *zoning*, consistente en el control del desarrollo de la propiedad privada y el diseño para emplazamiento de edificios públicos y otros servicios de carácter general que una vez formado, para que sea inatacable, debe convertirse en ley, plasmando los trabajos de la comisión en disposiciones obligatorias, función que debe corresponder a cuerpos elegidos mediante el sufragio de los ciudadanos, tales como Ayuntamientos, asambleas generales o congresos según la esencia democrática de los principios de gobierno en América.

El plano, según este Estado, debe ser calculado para que lo desarrollen varias generaciones y por tanto debe ser encargada su ejecución a organismos especialmente capacitados, dirigidos por técnicos, y debe tener un valor superior al puramente consultivo, no pudiendo ser corregido ni vulnerado por las municipalidades que, caso de tratar de modifi-



carlo, han de pedirlo con el voto de las dos terceras partes del Consejo municipal a la Comisión, aportando de este modo la cooperación de las masas a la elaboración del plano, sin la que languidece y muere.

La experiencia de Nueva York y las doctrinas que la sugieren parten del principio de que planear una ciudad es más fácil que convertirla en realidad y que es imposible hacer un plano perfecto, debiendo en su consecuencia preverse las modificaciones que pueden requerir las nuevas formas de crecimiento de las poblaciones.

Como última exposición de los aspectos que nos presenta este examen del problema en Norteamérica con referencia al primer punto (formación del plano) que estamos haciendo, estudiaremos la diferencia que establecen entre la formación del plano de extensión propiamente dicho y la construcción de ciudades satélites. En este aspecto vemos que la finalidad de todo el movimiento es, por lo que se refiere a estas nuevas ciudades, hacer que su construcción tienda deliberadamente a una finalidad social, es decir, que se construya *intencionadamente* con conocimiento, habilidad y comprensión, sin que puedan ser proyectadas desde un punto de vista conservador. Estas ciudades deben expresar los nuevos ideales y tender a alcanzar por nuevos caminos las modernas exigencias de la vida.

De esta forma nos explicamos el que en 1925 las nuevas ciudades que se han adherido al movimiento favorable de la confección de planos regionales y de inspección de zonas no edificadas haya ascendido a 450, un centenar más que en 1924 y 200 más que en 1923, dándose el caso de que de las sesenta mayores ciudades de los Estados Unidos, sólo una, San Antonio, se ha mostrado refractaria a trabajar en esta dirección, es decir, que prácticamente todas las poblaciones de importancia tienen, según el Departamento de Comercio, proyectos y reformas de trazados que comprenden la formación de planos regionales y municipales. Tan instructivo como el dato recogido en las líneas anteriores es el de que la Unión Americana tiene 27 millones de personas que viven en municipalidades de tipo «residencial», en las que los principios de limitación en el trazado y construcciones han sido adoptados francamente. Esperan los especialistas que el ímpetu tremendo adquirido gracias al Department's Standard State zoning Enabling Act será seguido por la adopción de un más comprensivo trazado de población



cuando el departamento complete y haga adoptar su Standard Act, que permita crear a las municipalidades sus comisiones del plano.

No olvidan el carácter que debe tener la nueva ciudad, sobre todo en lo referente a su accidentabilidad o permanencia; pero en este caso deberá cuidarse de sus dimensiones, surtiéndolas de aquellos elementos de elasticidad que permitan corregir aquellos errores que nos muestre su crecimiento, facilitando sus ampliaciones y teniendo en cuenta que el elemento más perdurable de ellas es el carácter de los terrenos dedicados a fines determinados, toda vez que un trazado hábil de las nuevas zonas de extensión, combinado con restricciones reglamentarias, es más fácil que la ampliación de viejas ciudades, donde las características están fuertemente arraigadas.

Consecuencia de esta visión del problema es el avance que en 1925 dieron las ciudades americanas para la resolución, provocando una subdivisión de las superficies no edificadas que las rodean, adoptando el principio de que una ciudad que ha conseguido trazar las subdivisiones de tierras de modo adecuado tiene el primer paso y más definitivo para la realización de un plano eficiente. Es necesario que las ciudades tengan facultad para vigilar la división territorial de las zonas contiguas so pena de obligarlas, caso de no hacerlo, a aceptar más tarde cargas financieras que en la mayor parte de los casos no podrán soportar.

Vemos, pues, como síntesis de lo expuesto, que el problema de la extensión de las ciudades viejas exige en primer término la formación de un plan que adopte las medidas de previsibilidad precisas para responder a las necesidades de la vida moderna urbana, facultando al propio tiempo a los organismos del Gobierno local a ejercer la vigilancia y la propuesta como representantes de la comunidad. Podrá discutirse el reparto de las zonas, la distribución de los grupos, etc., pero no podrá, sin grave perjuicio de abandono de los grandes intereses sociales, dejar de encauzarse el movimiento expansivo de las urbes. El Presidente Mr. Coolidge decía en un discurso: «Algunos estudios de ingenieros y sociólogos han llevado la duda a nuestro espíritu respecto a que la agrupación en grandes ciudades de los centros industriales, agrícolas y comerciales sea lo realmente eficaz. Ello tiene sus ventajas y sus inconvenientes... Hay que examinar con valor y profundidad



los problemas que hay contenidos en esta cuestión. Tienen cien veces más importancia que el problema superficial de lanzar una corriente de automóviles por las calles de una ciudad.»

La importancia del plano es tal, que en el Estado de Cincinnati, aunque en algún caso resulte defectuoso, no se permite a nadie alterarlo, y para ello el que lo pretenda, cuando trate de construir en desacuerdo con las normas establecidas en el plan, debe probar ante la Comisión que tiene una solución superior a la en él contenida, siendo esta medida aplicable incluso a las municipalidades.

Al dar por terminado con lo anterior la presentación de las sugerencias que nos hace la experiencia americana, con las más nuevas modalidades, en lo que se refiere al planeamiento y extensión de ciudades, pasamos a examinar el otro punto índice que indicamos al principio de este capítulo. ¿Quiénes deben ser los encargados de la formación de los planos y de su desarrollo? ¿Cuál será la esfera de competencia de los organismos o entidades a que se encomiende?

Los diversos Estados que constituyen los Unidos de la América del Norte, nos presentan a través de varias formas, en cuanto a las atribuciones y funcionamiento, la existencia de unas llamadas Comisiones de planos, a las que les encomiendan la formación y vigilancia, teniendo el carácter de estatales, aunque sus proyectos, en cuanto supongan creación o extinción de derechos, deban ser refrendados por las entidades de carácter electivo encargadas de la facultad legislativa.

Edward H. Bennett decía que las Comisiones del plano pueden ser de los siguientes tipos:

Primero. La Comisión del plano puede poseer la facultad de proporcionar al Cuerpo legislativo local, una orientación y un consejo. Tienen carácter consultivo, como ocurre con las comisiones que funcionan en Massachusetts.

Segundo. Pueden tener la facultad de preparar un informe, que el Cuerpo legislativo debe esperar a conocer antes de decidir sobre cuestiones concretas.

Tercero. Pueden tener la facultad de preparar y proponer un plano, que el Cuerpo consultivo deberá seguir, o si no, rechazarlo o modificarlo, pero siempre con una mayoría de las dos terceras partes de votos; y

Cuarto. Puede haber Comisiones con facultades otorgadas por los



Cuerpos legislativos competentes para aprobar o rechazar los proyectos de construcción. Esta es una función administrativa sujeta a la revisión de los tribunales.

Este tipo de Comisión puede dar excelentes resultados, porque puede provocar la cooperación de los propietarios de los terrenos con las autoridades, sistema el más práctico sobre todo cuando el trazado es sobre superficies no edificadas.

La Comisión del plano de Cincinnati reúne las características de los cuatro grupos.

El acoplamiento en estos cuatro grupos de las Comisiones, hecho por tan ilustre municipalista, nos releva de entrar más detenidamente en el examen de la cuestión, y únicamente por la particularidad que presenta el estado de Massachussetts, cuya Comisión pertenece al primer grupo, expondremos algunas consideraciones.

En este Estado ha de hacerse una distinción fundamental entre las facultades de las ciudades y las de los organismos especiales en materia de población. Con carácter general existe la opinión de que las ciudades tienen la facultad de establecer sus planos de reforma y extensión y de llevarlos a la práctica en cierto grado, pero no hay acuerdo en lo que se refiere a conceder estas atribuciones a los organismos especiales de trazado. Se considera esta facultad como disminución del poder de los representantes elegidos por el pueblo, como una violación de los principios fundamentales de la democracia americana, y, en su consecuencia, en este Estado el trabajo de vigilancia de las zonas está vinculado en un organismo separado que tiene esta exclusiva misión; los encargados del trazado (Planning Boards) son puramente consultivos, excepto en las municipalidades de más de 10.000 habitantes, en donde tienen poder ejecutivo. Un ilustre comentarista dice: «El resultado ha sido el que podía esperarse. Organismos buenos y malos organismos; pero en general, cada año mejores organismos. A menudo ignorados, incluso ridiculizados al principio, son ahora, en muchos casos, un elemento vital de la maquinaria municipal que todo el mundo elogia.»

La impresión que nos sugiere el examen de estos antecedentes es la necesidad de la constitución de organismos o entidades de carácter especial y técnico que estudien las soluciones para la formación del



plano, investidas de una autoridad que las permita el ordenamiento de planes intermunicipales y que al propio tiempo sean las controladoras de su ejecución.

\* \* \*

Estudiábamos anteriormente las diferencias que presenta el problema según se examine dentro de la organización de las viejas ciudades europeas o fuese visto a través de las metrópolis americanas. Un punto de coincidencia tiene, sin embargo: el que se refiere a la previsión mediante la formación de los oportunos planos. Ahora bien, en estas ciudades se tropieza generalmente con otro grupo de dificultades, uno de los cuales, sin duda el mayor, es la existencia de edificaciones que aumenta el valor de las reformas; para aminorar este mal la legislación europea nos presenta dos sistemas: uno que tiende a prevenir y a evitar en lo posible la supervalorización que haya de verificarse, y el otro que se encamina a buscar la fórmula más racionalmente económica para llevar a cabo la obra.

El primero encuentra su realización mediante el régimen que consiste en imponer restricciones para la libre disposición de la propiedad, basadas en la acción social de la tierra, que si algún día pudo ser desconocida o puesta en duda, hoy constituye un postulado y generalmente estas restricciones nacen en la esfera local como resultado de su propia naturaleza. Las encontramos en todos los países bajo el nombre de policía de construcciones y según la extensión que las demos nos sirvan, o sólo para regular la utilización de la tierra mediante construcciones, con un criterio de inspección higiénica o de seguridad, o serán, en acertadas normas, el tope que la comunidad ponga en la economía de los terratenientes.

Para el segundo caso tenemos múltiples experiencias. Existe la teoría inglesa que sostiene que no debe compensarse al propietario excepto cuando desea reconstruir su edificio dentro de las nuevas normas del trazado o se preste a introducir en él las modificaciones que se le exigen. Esta teoría tiene su base legal en la Public Halth, 1875,



que autoriza a las autoridades municipales a colocar su edificio reconstruido en la nueva línea de la calle en pago a la indemnización que le ha sido pagada. Podría decirse que esto no es legal para el propietario, que el valor de la propiedad queda reducido o, mejor, puede ser reducido (pero no siempre una reducción de fachada significa una reducción de valor), y que si tiene que vender su propiedad con la restricción que se le impone él obtendrá menos dinero por su propiedad.

Debe recordarse que en casos como éste lo que se vende no es simplemente la propiedad, sino el derecho a la indemnización.

En la misma legislación inglesa encontramos reglamentado el derecho de indemnización a los propietarios que lo soliciten antes de los doce meses siguientes a la publicación del nuevo plano o de las modificaciones que se introduzcan en las alineaciones de calles, plazo que se reduce a seis cuando se refiere a carreteras.

La experiencia lograda en el trazado de superficies no construídas, aplicando este sistema, muestra que las peticiones de indemnización no han sido una carga muy pesada, especialmente si antes de establecerse con carácter definitivo los planos se consulta y trata con los propietarios y se tienen en cuenta sus deseos en cuanto éstos coinciden con el interés público. Los problemas suelen resolverse más fácilmente, ésta es una lección que da la experiencia adquirida, cuando los propietarios son consultados, aunque sea por fórmula, que cuando parece que se les trata de modo arbitrario.

Ahora bien, la situación es muy diferente cuando se trata de modificar el trazado de las superficies ya edificadas. En el mejoramiento parcial de núcleos centrales hay que gastar sumas considerables. Un sistemático trazado de población se puede llevar a cabo más ventajosamente porque los proyectos pueden ser estimados en su conjunto y pueden adoptarse medidas más justas para conseguir el aumento del valor de las superficies beneficiadas por la reforma, lo que permite obtener mayores sumas en la recuperación parcial de los gastos.

La cuestión fundamental es conocer la forma de proveerse de los fondos necesarios.

Una fuente de ingresos es siempre el aumento de valor de los terrenos. A veces no es fácil probar esto, y su importancia no debe ser muy



destacada para prevenir aumento en las indemnizaciones. La experiencia que se tiene demuestra que esta fuente de recursos no suele ser tan importante como se calcula. Las autoridades locales inglesas no están facultadas para reclamar más que la mitad del aumento del valor, siendo un buen criterio éste de dejar liberalmente una parte al propietario privado.

Las dificultades que este sistema de valorización presenta ha dado lugar a una práctica muy corriente en los Estados Unidos y que consiste en valuar la parte o el todo de las propiedades afectadas por el plan acumulándola el gasto de las obras realizadas para el público mejoramiento que se considera, beneficia grandemente a cada propiedad.

La ley inglesa adopta este principio especialmente en lo que se refiere a las calles particulares, pero no se ha aplicado más que muy tímidamente, y su práctica no se ha extendido, como por ejemplo en Kansas City, hasta obtener amplias contribuciones de las propiedades próximas a un Parque pagando su adquisición distribuyendo los impuestos según el grado de beneficios que cada finca obtuvo con la mejora. Se han publicado además en los Estados Unidos estadísticas muy curiosas que muestran el aumento de valor conseguido por las propiedades.

Alemania intenta resolver el problema de las indemnizaciones, según la ley Adickes, mediante la facultad que otorga a las autoridades municipales para redistribuir la tierra, demasiado parcelada, según los respectivos intereses, principio que más restringido se halla en la ley inglesa de Town Planning, y cuya dificultad estriba en hacer una distribución justa y en la formación de los trust, para evitar lo cual se ideó valorar la masa total convirtiéndola en acciones que se distribuyen entre los propietarios proporcionalmente, y de igual forma y proporción los beneficios según el papel emitido.

Merece citarse también la ley dada en Prusia en 28 de junio de 1902 para Francfort-sur-le-Mein, incorporando la fórmula francesa de *le remembrement*, que consiste en la constitución de asociaciones de propietarios que hacen su aportación a la masa, llevando luego a cabo la distribución según el plan y repartiéndose proporcionalmente los nuevos lotes resultantes.





Como resultado del precedente estudio podemos observar que aunque los caminos sean distintos todos tienen como punto de coincidencia, la necesidad de la formación de los planes de ensanche y extensión con un criterio de previsibilidad, la constitución de organismos especiales encargados de la función, con la colaboración de los interesados y un cauto plan económico que consigne las partidas de beneficios y gastos para fijar la indemnización.



## CAPÍTULO IV

### La extensión de ciudades en España

---

Perspectiva de este problema antes y después del Estatuto Municipal.—Antecedentes legislativos.—Legalidad actual

Una vez realizado el ligero examen de las legislaciones y estado doctrinal del problema en el extranjero, nos corresponde ahora estudiar la situación del problema en nuestro país.

La ley municipal de 1877, inspirada en el criterio centralista del molde francés, aunque con mayor amplitud en sus principios, no podía ser marco adecuado para encuadrar entre las facultades o atribuciones municipales el problema de la extensión de sus ciudades, la tutela que sobre ellas ejercía el poder público, había de presentar especiales condicionales; sin perjuicio de esto, la fuerza de la realidad se imponía y obligó a los gobiernos a preocuparse en más de una ocasión del problema.

La visión que era objeto de estudio y de propuesta de solución, sin embargo, la mayor parte de las veces, tenía un carácter singular, era hija de un caso aislado y a su resolución se encaminaban las medidas acordadas, y salvo algunos preceptos de carácter general y alguna ley o disposición administrativa que tuviera este alcance, la mayor parte de ellas respondían a una modalidad planteada o sugerida desde un punto de vista local.

El resultado de esta situación fué el que era de temer: los municipios y más aún sus organismos representativos, los Ayuntamientos, sin medios para resolver estos problemas, perdían la fe en su propia per-



sonalidad y los dejaban abandonados en murmullos, quejas o peticiones a los gobiernos, buscando inmediata solución a los múltiples y pequeños problemas que les embargaban, sin conocer que en su descuido, muchas veces alentado por los propietarios de terrenos que gracias a esta incuria veían aumentar el número de construcciones y por lo tanto el valor de sus propiedades, inflingía el más grave de los daños a las ciudades de cuya administración estaban encargados, dejando que los individuos con arreglo a sus necesidades fuesen haciendo la expansión, que como obra social debía ser encauzada y dirigida por el común.

El índice legislativo español en esta materia empieza en 1870 con un Real decreto aprobando el Ensanche de Madrid; le sigue después la legislación de Ensanche de 1876, de 1892 y el proyecto de ley presentado a las Cortes en 1914 por el Sr. Sánchez Guerra, primero que estudia y plantea de una manera general la extensión de las ciudades.

Del examen de la legalidad expuesta se deducen dos principios: uno, afirmación del criterio local que anteriormente asignábamos a la forma de plantearse el problema en España, puesto que vemos, que aun cuando con posterioridad a su promulgación haya tenido mayor esfera de aplicación, en su principio gira fundamentalmente alrededor de dos ciudades (Madrid y Barcelona), y el segundo que consiste en separar dos momentos: la aprobación del plan y su ejecución, dando al primero carácter estatal y local al segundo. De este interesante aspecto se desprenden dos consecuencias que habremos de señalar en su momento. Carencia de elementos preventivos que entorpezcan o dificulten la ejecución del plano y medios económicos fuertemente subvencionados por la Hacienda pública.

Con estos precedentes como norma viven y se desarrollan las ciudades españolas hasta el año 1924, en que en 8 de marzo se promulga el Real decreto-ley conocido con el nombre de Estatuto Municipal. No es éste el momento de entrar en su examen y comentario; bastaría con el reconocimiento que en su artículo primero hace de la personalidad jurídica de origen natural de los municipios, para que podamos comprender el ancho campo de acción y desarrollo que les facilita. A partir de este momento podríamos decir que los municipios españoles han sido declarados mayores de edad y en sus propias energías han de buscar la razón para convertir las ciudades, como dice el ilustre profe-



sor D. Adolfo Posada, en el centro de vida donde se busca el desarrollo de la actividad propia y se procura el bienestar común; adquiérense deberes y derechos; ha de ocuparse de lo que constituye sus problemas y atender a la higiene, salubridad, enseñanza, acción social, beneficencia y a su *extensión, ensanche y acomodación* del medio a las modernas necesidades. Ya tenemos de una manera legal presentado y reglamentado el problema que nos ocupa, en armonía con el principio que se desprende de las experiencias estudiadas.

El Estatuto, primero, y el Reglamento de obras y servicios municipales, después, reglamentan de una manera general cuanto tiene relación con este extremo. Impone la obligación, a los Ayuntamientos de poblaciones mayor de 10.000 habitantes que hayan sufrido un aumento en sus poblaciones de más de un 20 por 100 en el decenio de 1910 a 1920, y a todos los de más de 200.000 que no tengan formado y aprobado un plan de ensanche o extensión, hacerlo en el plazo máximo de cuatro años; determinando la forma de llevar a cabo las obras y las expropiaciones, carácter y manera de fijar las indemnizaciones y los medios o recursos económicos que puede emplear para su realización.

Como sistema de evitar la valoración de los terrenos como consecuencia de la ejecución de las obras establece el sistema de autorizar la apropiación por los Ayuntamientos, no sólo de los terrenos que requiera la reforma, sino también fajas laterales en ancho que oscila de 25 a 50 metros, que al quedar de propiedad del común servirán de reguladores de valores, de ingreso para enjugar el gasto del proyecto. En su aspecto técnico e higiénico, se les asigna el control a las Comisiones sanitarias central o provinciales.

Consecuencia de estas situaciones legales y de los preceptos del Código civil regulando y definiendo el derecho de propiedad es la libertad en que se ha desenvuelto el régimen de construcción español, limitada únicamente por algunas reglas contenidas en las Ordenanzas municipales, referentes a higiene y seguridad para las construcciones de fuera de los terrenos urbanos sujetos a plan y a su alineación, además, en las del Interior.

Como síntesis de todo lo expuesto podemos señalar que la característica del urbanismo en España está constituida por la singularidad en la apreciación del problema, y en el momento actual determinado



como municipal, queda a los organismos superiores verificar el control higiénico por las Comisiones especiales.

En el terreno de los principios, España, cuna de aquella legislación de Indias, donde se encuentran, como ya dijimos, las primeras reglas para la construcción de ciudades, lo que nos hace pensar en la videncia de los legisladores de aquel tiempo, puede decirse que se encuentra en embrión, pues salvo esporádicas manifestaciones, no encontramos más que ligeros esbozos que son hijos de la voluntad de algunos. Claro es que a ello ha contribuido notablemente un error fundamental, la creencia que, aunque muy arraigada, se va haciendo desaparecer, como se demostró en el Congreso de Urbanismo celebrado el corriente año en Madrid, de que el urbanismo era patrimonio de una clase especial, afirmación que sería cierta si esta clase fuese la municipalista, pues ella es compendio y síntesis de todas las técnicas. Sin ingenieros, arquitectos, abogados, etc., no puede haber ciudad; pero sin una labor conjunta de todos tampoco.



## CAPÍTULO V

### Madrid

---

**El problema de su extensión.—Zonas que comprende.—El extrarradio.—Sus características especiales.—Legislación y ensayos para la formación de su plan.—Urgencia de su solución**

Madrid, como decíamos de todas las ciudades viejas, debe su nacimiento a un hecho histórico, su conversión en Corte de las Españas; pero de todas formas rodeado de zona montañosa y situado en el centro de la península, su desarrollo se verifica de una manera que podemos llamar oficial, pues su fundamental fenómeno inmigratorio se debe a ser la Sede del Gobierno, toda vez que a pesar de su equidistancia del resto de la nación, circunstancia que parece propicia para favorecer el movimiento hacia ella, no es menos cierto que esto requiere el planteamiento de una serie de comunicaciones posiblemente económicas para estimular su formación industrial.

Queda con lo anterior planteada la forma de la extensión de Madrid que se inició de una manera lenta, con mayor lentitud que la de otras ciudades, sobre todo del extranjero, debido a dos causas fundamentales: sus condiciones especiales, colocada en el centro de una demarcación esencialmente agrícola, con, a pesar de todo, deficientes medios de comunicación; y su escaso desarrollo industrial, que no atrae al núcleo más importante de gentes, la que en busca de trabajo siente ansias inmigratorias hacia los grandes centros productores; queda reducida la metrópoli a capital de la nación con limitadas necesidades de expansión, hasta mediado el pasado siglo XIX. Es entonces, y no antes,



cuando surge la necesidad de encauzar la corriente descentralizadora de su vecindario y extiende su área urbanizada en un círculo que rodea la ciudad. Aparece el ensanche con nuevas normas urbanísticas, queda la ciudad vieja en la parte Sur y Oeste, y el incremento de ella se desborda en las otras dos partes, formándose la zona encargada de servir las nuevas necesidades y prever las sucesivas, rodeando la urbe. Más lejos, entre el límite del que constituye este ensanche y el del término municipal, está el extrarradio, ancho campo que fácilmente puede serlo de amplias experiencias urbanísticas a base de municipalización de terrenos o al menos de un riguroso criterio de previsibilidad y que, por el contrario, no es sino un suburbio caótico, poblado de construcciones, cuya única realidad es la de constituir una grave dificultad económica para la realización de cualquier plan que se trate de realizar para resolver este urgente problema. Según los datos estadísticos del Ayuntamiento de Madrid el año 1908 existían en esta zona 2.899 construcciones, en 1913, 4.269 y en 1920 más de 6.000, esto sin contar las barriadas infectas, a las que el humorismo popular denomina de «Villa-Latas», que en este desorden se forman en todas las ciudades y que no podía faltar en Madrid, de chozas donde se cobijan multitud de seres —no podemos decir viven—, y que si económicamente no han de ser obstáculo para la ejecución de unas obras, son las resultantes de una carencia de plan, el exponente de la cultura de una ciudad y el peligro constante de su salud.

Partiendo de las Rondas límite del Ensanche de Madrid, reina en las construcciones que se levantan la anarquía más completa, anarquía que no pueden evitar los Ayuntamientos por carecer de un plan general de urbanización que pueda tener carácter de ley, ya que sin él nadie puede condicionar el derecho del propietario de un terreno a edificar dentro de su dominio.

Madrid ve así afectada su salubridad en términos que la estadística de mortalidad muestra claramente, ya que ésta es, en la parte sujeta a planos urbanos, de 23,64 por 1.000, mientras que en el extrarradio y pueblos próximos rebasa el 28. El plano significa establecimiento de determinadas condiciones para el alcantarillado, dotación de aguas, pavimentación, rasantes, alturas y condiciones de las viviendas que constituyen el mínimo de garantías que la salud pública exige y que



se encuentran en la base misma de la ciencia del urbanismo. Ninguna de ellas puede hallarse en la aglomeración que rodea Madrid y tiende a cercarlo. El hecho de que según cálculos oficiales se prevea para dentro de poco el aumento hasta 20.000 del número de pozos negros que inficionan el subsuelo y contaminan las aguas, dice bastante, por lo que respecta a la extensión de los males a que da lugar la falta de un sano criterio urbanístico y la ausencia de toda previsión destinada a regular el desarrollo y emplazamiento de las nuevas construcciones.

El único sistema para evitar este bochornoso espectáculo está en la formación del plan de extensión de la zona construída en Madrid, y hay que confesar que no es la legislación la que le pone trabas a su realización; desde 1860, en que por Real decreto se aprobó el ensanche, se plantea en el terreno legislativo la necesidad de la formación de un plan, cuando en esta disposición se dice que las construcciones que en lo sucesivo se levanten fuera del ensanche se sujetarán a un plan; es más tarde, en 1876, cuando se dispone que se estudie la urbanización total y que se formen ordenanzas especiales para la construcción; por Real orden de 31 de agosto de 1888 se declara que el Ayuntamiento debe estudiar *urgentemente* el trazado de vías en el extrarradio, en armonía con las del ensanche que le son contiguas; es decir, no sólo tenemos la declaración de principio por que propugnamos, sino además la forma de realizarlo. Todo ello es inútil; el plan no se hace, y las desarticuladas construcciones invaden el extrarradio.

Transcurre el tiempo en medio de esta anarquía y durante él nada ni nadie parece conocer la estructura de este problema, un grave problema que se está incubando en sus propias entrañas; únicamente un digno funcionario municipal, el Ingeniero Director de Vías Públicas del Ayuntamiento de Madrid, D. Pedro Núñez Granés, le dedicó desvelos y afanes, y presenta un proyecto de urbanización del extrarradio en 1902; ni nuestra incompetencia, ni el tema, se presta a su examen, pero el solo hecho de haber puesto a los ojos de todos lo que suponía el extrarradio sin urbanizar, con una fórmula de solución, es ya bastante para que en un sincero elogio del propósito aportemos un aplauso para su obra.

A partir de este momento vemos reaparecer la actividad de los hombres de gobierno, y así podemos señalar el proyecto de ley presen-



tado a las Cortes en 29 de marzo de 1916 por el Sr. Ruiz Giménez y el de 5 de noviembre de 1918 del Sr. García Prieto sobre urbanización del extrarradio de Madrid; de estos proyectos, así como del ya citado de 1914 del Sr. Sánchez Guerra, nada queda y ante la inutilidad de éstas tentativas no vemos como realidad más que el Real decreto de 15 de agosto de 1916, siendo ministro de la Gobernación el Sr. Ruiz Giménez, por el que se aprueba el proyecto de extrarradio de Madrid y se ordena que en lo sucesivo las construcciones que se intenten hacer sean con arreglo a sus alineaciones.

La ley, los principios científicos, las necesidades de Madrid, todo de acuerdo, pero la realidad, única cosa tangible, mostrándonos que ni predicciones ni preceptos se traducían en otra cosa que la libre observancia por los propietarios de terrenos de los artículos 348, 350 y 368 del Código civil, sin más traba que la nacida de la Real orden del Ministerio de Gracia y Justicia de 4 de septiembre de 1902, que dispone se inscriban en los Registros de la Propiedad las certificaciones donde constan las cláusulas prohibitivas del derecho de indemnización por las construcciones que se hagan en la zona que nos ocupa. ¡Pobre limitación, cuyo valor jurídico siempre fué puesto en duda y desde la publicación del Estatuto Municipal anulado!

En los momentos actuales está transcurriendo el plazo de cuatro años que dispone la vigente legalidad municipal, para la aprobación de los planes de extensión, poco queda para finar y podemos tener la seguridad de que tampoco se dará cima a la empresa.

Como resumen, podemos decir que libre de obstáculo la acción municipal para abordar el problema, es urgente la formación del oportuno proyecto y la adopción de medidas que remedien la situación creada por la imprevisión y puedan ser un límite a la codicia de los propietarios de terrenos que entorpezcan su práctica.



## CAPÍTULO VI

### Síntesis del estudio de la cuestión

#### Examen de los principios que informarán nuestras conclusiones

Como resultado de todo lo expuesto, podemos llegar a presentar una serie de deducciones que situando el problema de una manera empírica nos permita razonar las medidas que estimamos deben ser adoptadas como medidas preventivas, hasta que de una manera definitiva se encauce su resolución en su verdadera fórmula.

Como consecuencia del desarrollo urbano adquirido en todo el mundo en las postrimerías del siglo XVIII y parte del XIX, que culminan en el XX, alrededor de las ciudades, se forman núcleos de edificación que las van rodeando y que paulatinamente pasarán a formar parte integrante de las mismas, sin que sea bastante a evitarlos las reformas urbanas de carácter particular que se realicen, ello sirve como base de cálculo y trayectorias de la expansión de las ciudades y da lugar a una acción de la comunidad que encauce este movimiento, repartiendo y acomodando con criterio de previsión y con vista de un largo plazo los terrenos a que las experiencias hagan suponer puede alcanzar la extensión, pero al propio tiempo ha de acomodarse esa zona imprevista, creada por aluvión, en un enlace racional entre la que envuelve y la que se proyecta. Con lo presente tenemos a la vista los tres puntos fundamentales que deben ser estudiados en todo plan de ensanche o urbanización: acomodación de las zonas deficientes o mal construídas a las modernas exigencias; proyecto del plan de extensión, y alcance de este plan, limitado únicamente al término municipal o actuando sobre municipios limítrofes.



Para el examen de la primera cuestión hemos de distinguir entre que las zonas se hayan construído con arreglo a un trazado, aunque éste no tenga carácter oficial y como ampliación de la ciudad y las zonas especiales, que los ingleses y norteamericanos llaman *residenciales* y consisten en colonias urbanas.

Cuando de las primeras se trata, es evidente que por el aprovechamiento de terreno y la falta de vigilancia las han de haber hecho deficientes y que su trazado necesitará ser modificado en su totalidad. Ahora bien, la modificación del trazado de superficies ya edificadas es en algunos respectos más sencillo que en la tierra todavía no construída. La formación de un trazado tiene siempre un elemento de profecía que constituye una de sus más esenciales dificultades. Cuando se trata de replantear el trazado de núcleos de población ya edificados nos encontramos con una serie de hechos definitivos, consolidados, sobre los cuales pueden apoyarse los principios que inspire el nuevo plano; además, la existencia de éstas nos permite su comparación con otras experiencias que facilitará la labor.

La idea eje que debe inspirar cualquier reforma, es la primera dificultad que nos encontramos al estudiar esta cuestión. Es sabido, que sobre estos extremos, hay siempre flotando excelentes ideas, y es bueno que las haya porque ello es signo de vida y del interés del problema; pero debe ser cuidadosamente estudiado el alcance que la aplicación de estas ideas ha de tener al desarrollo y reforma de nuestras ciudades: el éxito dependerá del acierto con que se observen los hechos y el fracaso determinaría un retroceso de todo el movimiento reformador. La marcha de la expansión, ruta de la circulación, la distribución de las actividades, higiene, espacios libres (plazas, parques y jardines), son los puntos fundamentales. Esto no quiere decir que la belleza deba ser desterrada del nuevo mapa, tiene su lugar y no contar con ella sería hacer un mal negocio, pero esto no puede suponer desprecio de las necesidades prácticas que la experiencia coloca en primer plano.

Al lado de esta ventaja, surgen numerosos problemas, porque el coste de la propiedad que tiene que atacar la reforma urbana es enorme, la relación con el valor de las tierras no edificadas y la proporción de los valores varía según el carácter que tengan las edificaciones de los sectores a retrazar. Las tierras destinadas a instalaciones industriales



o para otros fines comerciales hacen aumentar extraordinariamente su valor y el de las superficies que las rodean por formar núcleos de intensa actividad, en cambio el valor de las superficies no edificadas aumentan mucho menos en la construcción de zonas *residenciales* y esto plantea la necesidad de indemnizar a los perjudicados en la medida justa del daño que se les causa, requiriendo de antemano que se fije la forma de determinarla para evitar este grave inconveniente; es cosa axiomática que la mejor cuenta está en pagar las compensaciones antes de que aumente el valor del terreno, y esta solución de la municipalización del terreno, que indudablemente es la mejor, plantea el problema económico de si los municipios se encuentran en condiciones de poder abordarlo, la mayor parte no, sobre todo, si las zonas afectadas se encuentran construídas.

Una solución. nos presenta la experiencia inglesa a este respecto, que consiste en que la municipalidad no adquiera la propiedad de una manera inmediata, sino el derecho de que reviertan en un plazo determinado las construcciones y terrenos a la municipalidad, en cuyo momento por el coste inicial relativamente pequeño adquiere la propiedad. Este sistema tiene el inconveniente de no beneficiar a la generación actual.

El segundo aspecto de esta cuestión está en lo que denominaremos, aceptando la definición inglesa, zonas residenciales; la situación de éstas es francamente favorable a cualquier trazado de población, toda vez que su problema no se plantea hasta que se constituye en los que algunos urbanistas han denominado *distritos ciegos*, o sea hasta que son rodeados de zonas industriales, y entonces resulta que a consecuencia de su menor valor constituyen campo excelente para esta clase de proyectos.

Del examen de este primer aspecto de la cuestión se desprende la necesidad de que al tratar de la conveniencia de urbanizar zonas edificadas, las posibilidades han de alcanzar no sólo a la forma de desarrollo, sino a la adopción de medidas que tiendan a hacer el proyecto económicamente posible, y para ello es necesario el determinar la forma de fijar la cuantía de las indemnizaciones y una serie de reglas que tiendan a evitar la instalación de zonas industriales en los terrenos donde haya de preverse la extensión.



El segundo de los puntos que como fundamentales señalábamos, era el de formación del plano, a quién le corresponde y alcance que debe de tener.

La extensión de las ciudades es problema, como ya hemos visto, que incumbe y afecta a todos, por lo tanto debe de ser obra del común. En un aspecto ideal, no debemos pensar sólo en las necesidades de hoy, debemos enlazarlas con el progreso humano y a ello unir las, estableciendo un mínimo de previsiones que se condensará en un proyecto; nada importará que hoy no nos afecte, la tierra tiene una finalidad social que no puede ser descuidada, y el individualismo se manifestará con toda su arrogancia en lo que a la propiedad respecta, siendo necesarias medidas preventivas que tiendan a que, lejos de ser un obstáculo que dificulte el natural engrandecimiento o expansión de las ciudades, coopere a ello.

Un último punto nos queda por examinar sumamente sencillo.

Las ciudades no siempre tienen dentro de sus límites campo para su desenvolvimiento. Necesitarán internarse en poblados contiguos unas veces, otras sus núcleos aparecerán en íntima convivencia y ningún municipio puede permanecer indiferente a esta situación, en unos casos para que el enlace se verifique de una manera armónica y racional, en otros por la necesidad de evitar que un diferente trato o comprensión del problema desarticule las previsiones adoptadas por cualquiera de ellos para su buen régimen; mas todos los municipios tienen reconocida su personalidad jurídica, son iguales ante la ley y ésta obliga a que la resolución del problema presente dos fórmulas de solución; una de carácter voluntario, la mancomunidad, y otra, producto de la ley, que establezca con carácter obligatorio las reglas precisas para la solución práctica de esta cuestión en común.

Los antecedentes expuestos nos permiten concretar nuestro pensamiento en unas conclusiones que estimamos como solución del problema en el aspecto local de Madrid. Vamos a exponerlas.



## CONCLUSIONES

---

1.<sup>a</sup> Deberá formarse con toda urgencia un plan de extensión de Madrid, desde su zona de Ensanche hasta el límite municipal, cuando menos, distribuido en zonas, de acuerdo con las actividades que puedan desarrollarse.

2.<sup>a</sup> A este plano deberán acompañarse los estudios necesarios para la formación de mancomunidades con los poblados limítrofes en previsión del desarrollo de la urbe y que tiendan al mejoramiento de las relaciones entre ellos, solicitándose del poder público la obligatoriedad de su constitución para los fines de higiene, policía y vialidad, si voluntariamente no lo realizaran.

3.<sup>a</sup> En la formación de estos planos deberán intervenir con los técnicos que formulen el proyecto, representaciones de los vecinos y propietarios de terrenos, como único medio de incorporar a la acción oficial los elementos ciudadanos necesarios para hacer eficaz y activa la realización del proyecto, evitando las dificultades que de la incomprensión de estos problemas puedan deducirse.

4.<sup>a</sup> Como sistema para llevar a cabo la ejecución del proyecto, debe tenerse en cuenta que, siendo el medio ideal para superficies no edificadas, la municipalización del suelo debe, caso de encontrarse el Ayuntamiento de Madrid en condiciones económicas favorables para llevarla a cabo, solicitar de los poderes públicos la ampliación de sus facultades para la expropiación con esta finalidad, caso de requerirlo sus proyectos.

5.<sup>a</sup> Si la situación económica no lo permitiese, deberá recurrir al sistema de adquirir el derecho a los inmuebles por reversión a los sesenta años, satisfaciendo el importe de la compra de este derecho al



propietario en cuatro plazos y estableciendo un fondo especial con el producto que obtenga en las zonas ejecutadas para abonar al finar el plazo, el importe de los terrenos con la valoración que se fije al hacer el plano.

6.<sup>a</sup> Con carácter dubitativo de la anterior conclusión y para superficies también sin edificar deberá intentar la formación de asociaciones de propietarios que valoricen su propiedad, convirtiéndola en acciones canjeables una vez realizada la explanación y urbanización de las zonas, por parcelas de tierra ajustadas a las del nuevo mapa, equivalentes al importe de sus acciones más la proporción que por supervaloración resulte de los nuevos terrenos, descontando el incremento que la mejora les produzca.

7.<sup>a</sup> Una vez formado el plano y aprobado con arreglo a las normas que las leyes establezcan se anunciará al público conocimiento de los interesados, para que un plazo de seis meses soliciten las indemnizaciones que les correspondan, los que no se encuentren en ninguna de las condiciones anteriormente expuestas, perdiendo el derecho a la compensación los que no lo soliciten en este plazo.

\* \* \*

Las conclusiones expuestas son de carácter general y toman como base la formación del plano, pero atentos a la realidad de Madrid vemos la necesidad de fijar unas que tiendan a evitar los enunciados inconvenientes, producto de la construcción en la forma que actualmente se realiza. A ello nos lleva no sólo esto, sino el convencimiento de que la actual renuncia de derechos e indemnización, única previsión actual, es inútil, según ya anunciamos en la parte expositiva.

A este fin nos permitimos presentar las siguientes:

Primera. Siendo facultad municipal la vigilancia de la higiene y salubridad y la aprobación de ordenanzas municipales, procede aprobar unas para las construcciones que se realicen en el extrarradio o modificar las actuales, en el sentido de no consentir la construcción en zonas sin urbanizar, desprovistas de alcantarillado y de todas aquellas ele-



mentales medidas de previsión higiénica, de casas para alquilar de dos o más pisos, consintiendo únicamente las de tipo residencial.

Segunda. Cuando se trate de realizar construcciones industriales en zonas que sin urbanizar no permiten su inclusión en el caso anterior, al expediente de licencia deberá acompañarse una hoja de valoración del terreno y construcción que serán la suma aplicable para caso de expropiación, estimándose cualquier aumento que se asignase, como *plus valía*, consecuencia de la acción municipal o social que no debe ser tenida en cuenta para fijar la indemnización.







FM  
3392

BIBLIOTECA HISTORICA MUNICIPAL



1200083472

Ayuntamiento de Madrid



