

CIUDAD Y TERRITORIO

revista de Ciencia Urbana

4/82

Nº 54

sumario

Edición del:

**Instituto de Estudios de
Administración Local**

Director de la Revista:

Fernando de Terán

Redacción:

**Centro de Estudios
Urbanos**

Dirección, Redacción,
Administración
y Publicidad:

Santa Engracia, 7
Madrid - 10

Diagramación:

Olegario Torralba

Publicidad:

«Exclusivas Barberá»
Padilla, 80, 1.º C

Tel. 402 96 57

Madrid-6

Imprime: **El Economista**

Gutierre de Cetina, 49

Depósito Legal: M.—10422-1970

La correspondencia debe dirigirse al Centro de Estudios Urbanos.

Los artículos firmados expresan la opinión de sus autores y no representan forzosamente el punto de vista de la Redacción de la Revista o del Centro de Estudios Urbanos.

Suscripciones:

1.500 pesetas (4 números)

Números sueltos: 500 pesetas

Suscripciones para estudiantes:

1.200 pesetas

CONSTRUCCION DE INFRAESTRUCTURAS Y POLITICA TERRITORIAL. LAS AREAS MARGINALES. Por José M. Ureña Francés	7
ALGUNAS NOTAS SOBRE LA PLANIFICACION DE SUELO INDUSTRIAL. (LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL COMO UNA ACTIVIDAD URBANA MAS). Por José Ignacio Sanz Arbizu	15
INDUSTRIALIZACION PUNTUAL Y PRODUCCION DEL ESPACIO: EL CASO DE LA CUENCA MINERA DE VILLABLINO (LEON). Por José Sierra Alvarez	19
LA POLITICA URBANA DE PRIMO DE RIVERA. DEL PLAN REGIONAL A LA POLITICA DE CASAS BARATAS. Por Carlos Sambricio	33
LA CUADRICULA: UN MODELO URBANO PARA LAS CIUDADES AMERI- CANAS. Por Javier Aguilera Rojas	55
BIBLIOGRAFIA.....	81
CICLO DE CONFERENCIAS SOBRE "LA HERENCIA DEL PENSAMIENTO MARXISTA Y LA CIUDAD: EN EL I.E.A.L.....	85
CARTAS AL DIRECTOR	87

CONSTRUCCION DE INFRAESTRUCTURAS Y POLITICA TERRITORIAL. LAS AREAS MARGINALES*

por José M. Ureña Francés **

1. INTRODUCCION

El modo específico en que se usa el espacio (ciudad y territorio) es el de ser producido. El espacio no es un mero continente de los procesos sociales, sino que forma parte de ellos. Por tanto, el espacio en sus diversas configuraciones o conformaciones (ciudad, territorio, etc.) no es el lugar en que *se dan* los procesos sociales (transformación de la fuerza de trabajo, circulación del beneficio, reproducción del capital), sino un recurso que *es transformado* o producido para colaborar a la reproducción de los procesos sociales.

Los procesos de producción del espacio dan lugar a las diversas configuraciones y conformaciones del espacio: los pueblos, las ciudades, las áreas de bosques, las áreas metropolitanas, las regiones marginadas, etc. El proceso de configuración del espacio es único, pero presenta diversas facetas que representan las funciones y actuaciones puntuales de un único proceso y estructura.

El proceso de producción del espacio tiene en su base la tendencia general del sistema social de transformación orgánica del capital, reduciendo el tiempo de trabajo al mínimo y ampliando el capital fijo (sustitución de la mano de obra por capital). En este sentido, el sistema social para cada una de sus actividades abandona los espacios que requieren mayor utilización de mano de obra y produce espacios en los cuales pueda utilizar una importante proporción de capital.

Los distintos lugares del espacio son destinados a fases distintas del proceso de producción y repro-

ducción del capital fijo social. Desde este punto de vista, el espacio ordenado (la distribución espacial de las cosas en el espacio) constituye la expresión del capital fijo social (lo que generalmente se conoce con el nombre de infraestructura). La manera en que dicho capital fijo social va siendo reproducido equivale al proceso de ordenación del espacio (preparación del espacio para poder ser usado por determinadas actividades o grupos sociales).

El territorio ordenado (construido) se va a considerar como las condiciones generales para posibilitar la producción (infraestructura) o, lo que es lo mismo, el capital fijo social. Dicho capital tiene una vida muy larga, por lo que la reproducción del capital fijo social se plantea generalmente en términos de complemento del capital social ya producido (el territorio construido ya existente).

Precisamente porque el capital fijo generalmente tiene una vida muy larga, las formas del territorio en gran medida están condicionadas históricamente y, por ello, la permanencia de formas territoriales que están en conflicto con el sistema socio-económico vigente.

Tradicionalmente se distingue entre capital fijo interno y externo; sin embargo, no hay diferencia de funciones entre lo que tradicionalmente se entiende como infraestructura interna (edificio, mejora de terreno agrícola, etc.) y como infraestructura externa (carretera, pantano, etc.) en cuanto a ser condición general de funcionamiento social. La diferencia principal es el distinto modo en que se produce y reproduce cada tipo específico de capital fijo social (infraestructura interna o externa: vivienda, vialidad, regadíos, etc.); las primeras se producen por el sector privado y las segundas por el sector público. Por tanto, la presencia de sectores operativos distintos dentro del capital fijo social queda remitida a la presencia de capitales y rentas distintas.

*El presente artículo constituye en gran medida una síntesis de la participación del autor en el trabajo realizado para la Diputación Provincial de Burgos, "Estudios Comarcales de Apoyo al Planeamiento del Área Norte de la provincia de Burgos".

**Profesor Agregado de Urbanismo de la Escuela de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de Santander.

La forma de propiedad, no tanto su particular uso, es lo que coloca a uno de los elementos "formalmente" como capital público y al otro como capital fijo privado, aislando uno del resto del territorio ordenado.

La división de los elementos del territorio en urbanización (condiciones generales de uso del territorio) y en territorio privatizado (edificación, redes de luz, etc.) no les diferencia, pues, en cuanto a su función de capital social, sino en cuanto a su forma de producción y uso (establecida por la legislación). La morfología del territorio se determina por la manera en que estos dos tipos de intervención se relacionan: la articulación entre intervención pública y privada.

Además (en el modo de producción capitalista) el territorio no está claro que se use como capital fijo social, ya que parte del valor de uso del territorio, como capital invertido, es transmitido a la propiedad del suelo, mediante la renta (precio) del suelo. La sociedad produce los espacios en que pueda rentabilizar o convertir en mercancía mayor cantidad de territorio ordenado.

En resumen se pueden destacar dos procesos:

1. El territorio es ordenado mediante la articulación sobre la inversión ya existente de la inversión pública y la inversión privada, que van generando un nuevo orden en el territorio. Este proceso representa la reproducción del capital.
2. Dicho capital (público y privado) es utilizado por las actividades privadas y transmitido en gran medida a la renta-precio del suelo.

Por otra parte, lo que desde nuestro punto de vista define a las áreas marginales es que la función que han tenido a lo largo de la historia ha dejado de ser relevante socialmente, por lo que sufren un doble proceso. Proceso que, por una parte, significa la desintegración de su sistema social y económico tradicional y el decrecimiento de su importancia, y por otra parte, y debido a esa pérdida de importancia, estos espacios pueden presentar expectativas para ser utilizados para otras actividades y por otros grupos sociales.

La manera en que se interrelacionen la inversión privada y pública incidirá decididamente en qué tipo de proceso sea más apoyado en este tipo de zonas:

- el cambio de grupos sociales y actividades;
- el cambio de grupos sociales y el mantenimiento de las actividades;
- el cambio de las actividades y el mantenimiento de los grupos sociales;
- el mantenimiento de grupos sociales y actividades.

Se ha argumentado repetidas veces la posibilidad y conveniencia de establecer políticas redistributivas, tanto en el espacio como entre grupos sociales, basadas en la construcción de infraestructuras. Esto es, de intervenir en la reproducción del capital mediante la reproducción del capital público. Dicha conveniencia, entre otras cosas, es debida a la facilidad legal de la Administración Pública de

intervenir en este campo concreto y, en segundo lugar, a que de esta manera no se necesita intervenir sobre los sectores tradicionalmente considerados privados. Además, la construcción de infraestructuras tiene otras tres ventajas adicionales: la primera es incentivar el crecimiento del sector construcción (sector bastante importante en el contexto nacional), la segunda que la vida de dichas infraestructuras es muy prolongada: el efecto producido tiene mayor perduración y requiere de menores acciones posteriores por parte de la Administración Pública para mantener dicho efecto, y la tercera que parte de su costo se incorpora al precio del suelo.

Sin embargo, no está tan claro quién se beneficia de la existencia de las nuevas infraestructuras. Prueba de ello es que cuando la iniciativa privada participa en la explotación de una infraestructura establece los territorios que más se van a beneficiar de dichas infraestructuras (estaciones de ferrocarril, enlaces de las autopistas, etc.) y los mecanismos de control del acceso a los servicios que ofrece la infraestructura (autopistas, electricidad, etc.). Por ello parece interesante profundizar en la posibilidad de establecer una política redistributiva en base a la construcción de infraestructuras.

Diversas experiencias han llegado a la conclusión de que en las políticas de desarrollo regional de áreas marginales tiene más importancia y efectividad lograr una mejora de las actividades sociales y económicas que establecen un nivel de vida equivalente al de las regiones desarrolladas. Un ejemplo es el oeste de Irlanda, en donde las políticas de desarrollo rural, dirigidas a la equiparación del nivel de vida de esta zona étnica y marginal con la del resto del país, se basan en apoyos directos a las actividades productivas de sus habitantes, teniendo como principal objetivo la provisión de puestos de trabajo y de niveles de salarios equiparables a los de las demás zonas del país, particularmente favoreciendo cooperativas locales.

Por tanto, los interrogantes que se deben plantear son dos: primero, si se puede o no establecer una redistribución del ingreso a través de infraestructuras; segundo, si existen tipos, tecnologías, morfologías, calidades y formas de gestión de las infraestructuras que aseguran en alguna medida una función redistributiva.

En las áreas marginales pueden producirse procesos de construcción y uso de las infraestructuras similares al siguiente. Los habitantes locales en base a sus necesidades y con cargo a los presupuestos públicos locales consiguen la construcción de infraestructuras, que, debido a la dificultad que conlleva agrandarlas una vez construidas, se dimensionan con amplitud; los nuevos grupos sociales, utilizando las infraestructuras existentes, desarrollan nuevas actividades, en cuyo beneficio se incluye el derecho de utilización de unas infraestructuras que ya están pagadas de todas formas y su coste se transmite al usuario final de los productos de las nuevas actividades. De esta manera, por una parte, el usuario final paga de todas maneras una parte proporcional de las infraestructuras, pero dicho pago no se realiza a quien las había pagado

anteriormente, sino a los nuevos grupos sociales. Por otra, el habitante local también paga toda la infraestructura.

Por tanto, se estaría produciendo una apropiación indebida de un bien público, al estar convirtiendo el capital fijo social en mercancía por parte de los nuevos grupos sociales. Dichos nuevos grupos sociales pueden ser por ejemplo, los antiguos propietarios del suelo, etc.

La solución pasaría al menos por encontrar el procedimiento a través del cual se pueda producir el pago del usuario final al habitante local, que es el que realmente ha financiado la infraestructura. Lo que parece claro es que los nuevos grupos sociales son los realmente interesados en que no exista una clara imputación de costos y beneficios. Sin embargo, la necesidad de los habitantes locales de nuevas infraestructuras es evidente y su construcción sigue siendo necesaria, con lo que nos encontramos con un problema de gestión y uso correcto de las nuevas infraestructuras.

2. PLANES PROVINCIALES DE OBRAS Y SERVICIOS

Los Planes Provinciales de Obras y Servicios son un instrumento fundamental de política territorial para los núcleos y municipios pequeños (menos de 20.000 habitantes).

El énfasis que se presta a la posible función redistributiva de las infraestructuras se debe a que es el objetivo que legalmente se ha asignado a dichos planes provinciales (de obras y servicios). Los planes provinciales se plantean para establecer un fondo de compensación, a cuyos efectos se pretenden asignar los recursos con criterios objetivos hacia aquellas áreas deprimidas y en peor situación económica y social, con el objetivo de lograr una redistribución de la renta a través de la planificación y ejecución de los siguientes tipos de obras:

- Abastecimiento y saneamiento de aguas.
- Vías provinciales y municipales.
- Equipamiento de núcleos (especialmente pavimentación, alumbrado público y servicios de extinción de incendios).
- Electrificación rural.
- Mercado de ganados.

En el pasado, dichos planes se han decidido y ejecutado en base a criterios muy poco objetivos y muy cercanos, en algunos casos al "compadreo". Por otra parte, no existen estudios suficientes sobre sus resultados y tampoco existen estadísticas suficientes sobre el nivel de renta y equipamiento público de cada municipio, especialmente de los pequeños.

Estos hechos dificultan poner en práctica planes con criterios objetivos y que cumplan su objetivo legal. La democratización provincial y municipal ha comenzado a clarificar los mecanismos de decisión, pero esto no es suficiente para que los Planes Provinciales sean verdaderos instrumentos redistributivos, ya que para redistribuir no es suficiente con invertir más en unos lugares que en

otros, sino que hay que tener en cuenta los efectos de dicha inversión (costos y beneficios).

En relación con esto último hay que plantearse si es posible que a través de dichas infraestructuras se logre una redistribución de la renta y, por otra parte, si es lógico considerar unas cosas como infraestructuras y otras no. Analizar estas dos interrogantes es el objeto del trabajo que exponemos.

Las inversiones canalizadas a través de Diputación y su distribución espacial y tipológica representa la política de acción territorial de carácter intraprovincial. La ordenación del territorio se plantea principalmente a nivel nacional; por ello, la importancia que se le ha dado a la interpretación de las grandes actuaciones llevadas a cabo por la Administración Central (Planes de Carreteras, Autopistas, Planes de Grandes Áreas de Regadío, de Regulación de Ríos, de Producción de Energía Hidráulica, etc) y esto es así porque el nivel nacional es un espacio de referencia adecuado para la reproducción de la producción y del capital.

Sin embargo, el nivel intraprovincial o intrarregional es un espacio de referencia adecuado para otros procesos de la ordenación del territorio. Por ejemplo, el proceso de ocupación del espacio por la segunda residencia sucede generalmente en espacios polarizados provinciales o regionales estructurados en torno a una o varias grandes ciudades y se apoya generalmente en núcleos pequeños, por ser áreas simbólicamente atractivas para el ocio de los habitantes de las grandes ciudades y por ser los lugares del espacio que tienen infraestructuras necesarias para la vivienda.

Estos dos hechos hacen que la comprensión de las inversiones a través de las Diputaciones Provinciales de carácter intraprovincial y dirigidas fundamentalmente a municipios menores de 20.000 habitantes sea de gran importancia. Sin embargo, ello no debe conducir a olvidar el papel que en esos mismos municipios pueden jugar las inversiones de los organismos centrales.

2.1. Las inversiones de Planes Provinciales en el Norte de Burgos

La zona del norte de Burgos ha cumplido hasta este siglo la función de área de transporte entre Castilla, el Valle del Ebro y la Costa Cantábrica. Esta función está quedando marginada, al irse estableciendo principales vías de comunicación cada vez más alejadas de ella; paralelamente, están siendo implantados nuevos usos y funciones dependientes de la Metrópoli Bilbaína, consistentes en el ocio, la producción de alimentos (leche, carne, etc), energía (primeros saltos hidroeléctricos de Ibañeta y central nuclear de Sta. María de Garoña), recursos naturales (abastecimiento de agua de Bilbao) y emigración.

Para el análisis del papel de las infraestructuras en dicho proceso se han obtenido de los archivos de la Diputación las inversiones de los planes provinciales para cada uno de los municipios y núcleos de la zona de estudio durante los últimos veinte años. Los siguientes apartados interpretan dicha información.

2.1.1. Comparación intermunicipal e internúcleos de la Inversión

Destaca la disparidad intermunicipal entre los valores totales de la inversión "per cápita" por municipio, que varía entre 33.980 ptas./habitante y cero pesetas/habitante, estando la media alrededor de 9.000 pesetas.

Se ha realizado la comparación entre inversión en el quinquenio 1975-1979 y las necesidades municipales de nuevas infraestructuras en el año 1974 (evaluadas estas últimas por la Estadística de Servicios de las Entidades Locales, realizada por I.E.A.L. en 1974). La conclusión es que en el 43 por 100 de los municipios las inversiones realizadas por Planes Provinciales no son proporcionales a las necesidades:

- El 19 por 100 de los municipios tienen inversión superior a la media y necesidades inferiores a la media.
- El 24 por 100 de los municipios tienen inversión inferior a la media y necesidades superiores a la media.

Si además se considera que en la totalidad de los municipios del primero de los dos grupos anteriores las inversiones se dirigen, dentro de cada municipio, a un número menor de núcleos que en la media de municipios, y que excepto en muy contados casos en los municipios del segundo grupo sucede lo contrario, la disparidad entre las necesidades e inversiones es todavía mayor.

Se ha calculado para cada municipio el asentamiento que ha contado en las dos décadas 1960-1980 con mayor inversión "per cápita". En varios de estos asentamientos se han constatado importantes procesos de producción de vivienda, ya realizados, en realización o en preparación; ello significa, por tanto, que está produciéndose la utilización de inversiones, concebida legalmente para satisfacer las necesidades locales, por actividades nuevas y por grupos extraprovinciales.

También se puede ver que la mayoría de las menores máximas inversiones "per cápita" se producen en las áreas más marginales y de menor importancia turística.

ORTEGA (1974) indica que a partir de la llegada de la segunda residencia a la zona se producen por parte de los Ayuntamientos inversiones que favorecen la promoción de suelo.

VALENZUELA RUBIO (1977) concluye en su estudio de la Urbanización de la Sierra de Madrid que las dos infraestructuras más importantes para la localización de las urbanizaciones de vivienda secundaria son el acceso y el abastecimiento de agua; sin embargo, en U.S.A. —ver Byrne y otros (1977)— la variable fundamental es el saneamiento. También se ha constatado que existe un paralelismo entre el grado de promoción de suelo urbano en la periferia de las grandes ciudades en España y el nivel de solución del abastecimiento del agua y que el saneamiento, hoy por hoy, no es condición necesaria para la urbanización ver Ureña (1978).

En el norte de Burgos se ha constatado una importante relación entre promoción de suelo, por

una parte, e inversión pública de planes provinciales (con particular énfasis en abastecimiento de agua) o preexistencia de infraestructuras suficientes (también con especial énfasis en abastecimiento de agua) por otra, tanto en los núcleos más grandes, en los que hay mayor cantidad de turismo como en gran número de pequeños núcleos.

Es de destacar que algunas de las inversiones más recientes se plantean en municipios que en la actualidad tienen fuertes expectativas de turismo; y también que las juntas de algunos núcleos, para realizar su abastecimiento de agua, han vendido a muy bajos precios parte de su patrimonio de suelo con expectativas de urbanización.

Estos hechos apuntan la necesidad de establecer asignaciones correctas de costes y beneficios de las inversiones realizadas entre los distintos grupos de usuarios.

No se ha estudiado con detalle la existencia de relaciones entre otras inversiones de Planes Provinciales y otros procesos de cambio en la zona, pero aparecen algunos casos: por ejemplo, la compra por grupos económicos bilbaínos de pueblos (incluidos sus territorios) para convertirlos en granjas intensivas en los cuales se está realizando la electrificación rural con ayuda de Planes Provinciales.

2.1.2. Desagregación Sectorial de la Inversión

Se han analizado las inversiones en los distintos tipos de infraestructura y su importancia relativa. En primer lugar, destaca que las proporciones generales son coincidentes con las inversiones en la provincia, sin que incidan las peculiaridades locales.

TOTAL INVERSIONES CANALIZADAS POR LA DIPUTACION EN LA PROVINCIA 1975-1977

	1975-1977	%
1. Hidráulicas		80,6%
2. Electrificación		3,7%
3. Teléfono		0,8%
4. Equipamiento Núcleos		10,3%
5. Vías		4,5%
6. Mercado de Ganados		0 %
7. Varios		0,1%
TOTAL		100 %

Fuente: Lucas Peinado (1977).

Las inversiones en los tipos 4 y 5 son generalmente bastante reducidas, excepto en núcleos muy pequeños y aislados, que incluso carecen de camino de acceso en condiciones adecuadas y en las áreas más aisladas; en estos casos, las inversiones son bastante importantes, debido a su naturaleza. Se trata, pues, de pocas inversiones, pero de alto presupuesto, por lo que el porcentaje no representa exactamente la importancia relativa de dichos sectores.

Es de destacar que aunque algunas de las obras incluidas en estos apartados podrían mejorar la capacidad productiva local (caminos rurales de acceso a las explotaciones, reparación de acequias y regadíos, etc.) o mejorar el nivel de equipamiento local (Centros Rurales de Higiene, Mercados de Ganado, etc.) estas inversiones son en general muy poco importantes. En conclusión, en las inversiones que se pueden hacer con cargo a los

Planes Provinciales se da poca importancia a las inversiones que pueden mejorar la capacidad productiva local.

Respecto de los demás apartados destaca la importancia que adquieren las infraestructuras del agua (gran parte de los núcleos que cuentan con las máximas inversiones "per cápita" lo son por este tipo de infraestructuras). Y que dentro de este tipo son mucho más frecuentes los abastecimientos y distribuciones de agua que los saneamientos y depuraciones, lo que es coherente con las demandas del turismo.

A través de la encuesta realizada a cada Ayuntamiento se ha constatado que el consumo de agua durante los fines de semana y el verano aumenta de manera muy importante. En algunos casos se llega a multiplicar por diez, lo que demuestra la importancia de este servicio para el turismo, el grado de utilización que por él se hace y el sobredimensionamiento que se requiere sobre el adecuado para la población local.

Todo hace parecer que los Planes Provinciales han beneficiado claramente al turismo sobre las actividades locales.

2.1.3. Ordenación Técnica de las Infraestructuras

La tecnología y la gestión utilizada en las infraestructuras presenta bastantes problemas para el tipo y estructura de los asentamientos (muy pequeños y separados unos 5 Km) y para las actividades agrícolas.

Entre otros se encuentran los siguientes:

1. En los abastecimientos de agua no se incluyen dotaciones suficientes para todas las actividades rurales, no ya para el riego de todas las tierras (que sería equivalente al abastecimiento de la industrias), sino al menos del ganado y de la huerta incluida en la tipología de vivienda. Teniendo en cuenta únicamente esto último, la dotación necesaria está en torno a los 400 l/hab/día frente a los 180 l/hab/día que proponía el Plan Nacional de Abastecimiento y Saneamiento para núcleos menores de 1.000 habitantes.
2. En los abastecimientos existentes se cobra muy poco por no usar el agua, lo que beneficia el consumo intermitente del turismo.
3. En las nuevas electrificaciones se produce un despilfarro de las instalaciones existentes, quizá debido a que al pagar la Administración el 80 por 100 de la inversión, a las compañías eléctricas les interesa poner "todo nuevo" para tener menores costos de mantenimiento, lo que conlleva un aumento del costo.
4. La tecnología de teléfono por cable es excesivamente cara para esta zona de asentamientos pequeños y separados. Debería utilizarse quizá tecnología por radio.
5. Se realizan muchas obras con muy poco presupuesto, por lo que la calidad de las mismas suele ser bastante deficiente.
6. Los proyectos y la construcción de las infraestructuras de un mismo núcleo se realiza in-

dependientemente y con criterios exclusivamente funcionales, lo que da lugar a interferencias entre los distintos trazados y a impactos urbanísticos importantes.

7. Todos los municipios tienen la competencia y la obligación de realizar el planeamiento sólo desde el punto de vista urbanístico, regulando negativamente el uso agrícola y asegurando y regulando las inversiones que se requieren para la urbanización.

Sin embargo, el planeamiento ruralista (IRY-DA, ICONA, etc.) no es obligatorio y además hay que recurrir a organismos de ámbito estatal.

2.2. Criterios para una política redistributiva en base a los Planes Provinciales

Se ha visto cómo determinadas infraestructuras y su tecnología forma de gestión y financiación pueden favorecer a los nuevos grupos sociales que actúan en las áreas marginales.

Los elementos que deben tenerse en cuenta para que las infraestructuras puedan colaborar a una política territorial redistributiva son al menos los siguientes:

- Imputación de los costos de inversión a los distintos usuarios.
- Evaluación de necesidades municipales, áreas territoriales prioritarias y sectores infraestructurales prioritarios para la producción local.
- Proceso de elaboración del Plan Provincial.

A estos elementos debe incorporarse los criterios políticos de qué grupos desean ser potenciados.

2.2.1. Correcta Imputación de la Financiación de las Inversiones Públicas

Un criterio mínimo para dirigir las inversiones públicas es que cada grupo social reciba en inversión pública el equivalente a su contribución al ingreso público.

En el estudio de la zona del norte de Burgos ha quedado patente que no todas las infraestructuras son utilizadas exclusivamente por los habitantes locales, sino que parte de ellas son utilizadas por la segunda residencia. Por tanto, se deben analizar las fuentes de financiación de las inversiones para ver qué partes de dichas fuentes están originadas por los habitantes locales y cuáles por el turismo, ello como base para poder establecer criterios para imputar correctamente la financiación de las inversiones entre sus distintos usuarios y para poder evaluar la inversión total que debería corresponder en el futuro a la zona de estudio.

Las fuentes de financiación de las inversiones de los Planes Provinciales son fundamentalmente tres: Planes Provinciales (subvención de la Administración Central), Haciendas Provinciales y Haciendas Municipales (Ayuntamiento y Juntas Administrativas).

Los criterios de distribución interprovincial de los fondos de Planes Provinciales desde su crea-

ción han sido los siguientes (ver Lucas Peinado, 1977, y CEUMT, n.º 13):

- a) Directamente proporcional a:
 - Superficie:
 - Población (con especial referencia a la existente en municipios de menos de 20.000 habitantes).
 - Situación laboral y paro obrero.
 - Déficit de equipamientos y urbanización.
- b) Inversamente proporcional a:
 - Presupuestos "per cápita" de las haciendas locales.
 - Nivel de renta.

Puede verse que todos estos fondos están calculados en base a las características del territorio y en base a la población local, por lo que esta fuente de financiación no debería cubrir las necesidades generadas por los grupos no locales, pero que operan en la zona.

Los fondos de las Haciendas Provinciales (según la Ley de Bases del Régimen Local de 19 de noviembre de 1975) son los siguientes (ver también Manzano, 1977):

1. Tasas y contribuciones especiales establecidas por la Diputación.
2. Recargos o Participaciones en impuestos del Estado.
3. Multas.

De todos estos fondos sólo una pequeña parte puede estar generada por los grupos no locales y a falta de un análisis detallado de la Hacienda Provincial vamos a considerar que representa como máximo un 10 por 100 de los recursos de la Diputación.

Por tanto, sólo el 10 por 100 de la parte de las inversiones financiadas por la Diputación podría ser dirigida a los grupos no locales.

Por último, la Hacienda Municipal tiene los ingresos originados generalmente por la actividad edificatoria, la propiedad del suelo y sus complementarios y por la prestación de servicios. Sin embargo, en muchas de las zonas marginales hay que considerar otra partida que puede ser importante, los Ingresos Patrimoniales (de Ayuntamientos o de Juntas Administrativas).

Parece, pues, que los ingresos Municipales pueden estar generados de manera proporcional a las necesidades que crean tanto los habitantes locales como no locales, excepto en el caso de existir bienes patrimoniales. Por tanto, se debe considerar que respecto de las partes proporcionales de las inversiones municipales generadas por los habitantes locales y los turistas, los habitantes locales han generado más del 100 por 100 de los fondos correspondientes del Municipio (o Junta Vecinal) y los no locales algo menos del 100 por 100. Vamos a suponer como hipótesis aproximada que estos porcentajes sean del 115 por 100 y del 85 por 100, respectivamente.

En el caso de la zona del norte de Burgos se puede tomar como hipótesis simplificadora que la población turista es por término medio igual a una vez y media la población local y que las necesi-

dades de inversiones generadas por el turismo dan lugar a más que duplicar de tamaño de los servicios que serían necesarios para satisfacer a la población local. Ello significa aproximadamente un aumento al doble del costo en las inversiones en infraestructuras (al menos en las de servicio).

Con estos supuestos y situaciones, y teniendo en cuenta que la financiación de los Planes Provinciales ha sido por término medio: Municipal 30 por 100, Diputación 15 por 100, Organismos Centrales 55 por 100, la inversión de los últimos cinco años debería haber sido imputada y, por tanto, usada con la siguiente estructura:

	Imputable	
	Locales (%)	2.ª Residencia (%)
Municipal	16,3	13,7
Diputación	13,5	1,5
Planes Provinciales, Crédito Oficial y otros Ministerios	55	0
TOTAL	84,8	15,2

Pero suponiendo, como hemos justificado, que el turismo ha generado más del 50 por 100 de las necesidades de servicio de las infraestructuras, evaluado en el 50 por 100 del coste de las inversiones, la segunda residencia ha dejado de pagar el 34,8 por 100 (50 % menos 15,2 %) de la inversión total.

La inversión total de Planes Provinciales en los últimos cinco años ha sido de 220 millones de pesetas, en el norte de Burgos, por lo tanto, la segunda residencia ha privatizado 76 millones de pesetas.

Sin embargo, desde una perspectiva redistributiva de favorecimiento de los habitantes locales de la zona marginada no debe considerarse suficiente con establecer una imputación igualitaria, sino que los usuarios que no sean habitantes locales deben pagar un costo superior al que les corresponde y los habitantes locales inferior.

El cálculo anterior puede establecerse igualmente para otros tipos de situaciones comparando los porcentajes de cada uno de los fondos públicos que son generados por los habitantes locales y por los nuevos grupos sociales (llamados no locales) de entre los usados para financiar las infraestructuras, con los porcentajes en que las infraestructuras son utilizadas por los habitantes locales y por los nuevos grupos sociales.

La situación deseada se produce cuando ambos porcentajes son iguales. Si no son iguales hay que buscar mecanismos para igualarlos.

Por ejemplo, en el caso del abastecimiento de aguas lo que se ha hecho ha sido generalmente cobrar a los nuevos usuarios mediante el "enganche" lo proporcional a lo que financió el Ayuntamiento o Junta Vecinal, independientemente de que sean locales o turistas.

Para aplicar el criterio indicado al comienzo del apartado, lo que se debería de hacer en el caso del norte de Burgos es cobrar lo siguiente:

- A los habitantes locales lo proporcional al 85 por 100 de lo que pagó el Ayuntamiento.
- A los usuarios no locales lo proporcional al

115 por 100 de lo que pagó el Ayuntamiento, más lo proporcional al 90 por 100 de lo que pagó la Diputación y al 100 por 100 de lo que pagó la Dirección General de Planes Provinciales.

De esta manera, se hace pagar a cada grupo social toda aquella parte de la financiación de la infraestructura, realizada con fondos públicos que el grupo no generó.

2.2.2. *Evaluación de Necesidades y Sectores Prioritarios de Inversión*

Otro criterio mínimo de política redistributiva en áreas marginales es realizar inversiones en aquellas infraestructuras que colaboren en mayor medida a aumentar la capacidad productiva de los habitantes locales y no utilizar el dinero público para aquellas infraestructuras que pueden ser utilizadas indistintamente por habitantes locales y no locales.

En ese sentido hay que preguntarse si los sectores a los que se deben aplicar los planes provinciales no deben ser distintos a los que legalmente pueden aplicarse (Real Decreto 688/1978 de 17 de febrero) o aplicarse dedicando prioridad a la inversión en otros sectores distintos a los que tradicionalmente se ha aplicado.

La escala de prioridades sectoriales adoptada por la Generalitat para el año 80 (ver Camps, 1970) con una intención redistributiva ha sido:

- 1º Ciclo del agua, Electrificación rural, Red telefónica rural y Tratamiento de residuos sólidos.
- 2º Urbanización y Vías provinciales y municipales.
- 3º Equipamientos.

Esta escala es similar a la que ha sido tradicional en los últimos años en toda España. Con dicha escala de prioridades hemos visto que en la zona del norte de Burgos la actividad de producción de suelo urbano y de viviendas secundarias se ve beneficiada, lo que no es coherente con ser una política redistributiva.

Desde este punto de vista sería más lógico que dichas obras se pagasen por sus usuarios, en la proporción que se benefician de ellas, en base a impuestos especiales o a otros procedimientos y que los fondos de planes provinciales se dedicasen a realizar otros equipamientos necesarios para mejorar la función productiva de los habitantes y de los recursos locales; por ejemplo, caminos de acceso al campo o el monte, trabajos de mejora del campo (roturación de monte, etc.).

Esto debe llevar en última medida a replantearse el ordenamiento legal vigente y la lógica de considerar unas cosas como infraestructuras y otras no.

2.2.3. *Elaboración del Plan Provincial de Obras y Servicios*

Para realizar el plan deberían definirse desde el punto de vista técnico, al menos los siguientes elementos.

- Establecer las tecnologías más adecuadas.
- Realizar proyectos de urbanización que contengan todas las infraestructuras y en los que se establezca una escala de prioridades y una coordinación entre las distintas actuaciones. Debe ser en base a diseños contenidos en proyectos completos como se realicen las obras parciales.
- Realizar planes plurianuales con tres etapas con determinaciones a distintos niveles de concreción.
- Etapa 1.ª: Un año a nivel de inversiones a realizar para proyectos definidos.
- Etapa 2.ª: Cuatro años a nivel de anteproyecto y de formas de imputación para establecimiento de decisiones.
- Etapa 3.ª: Cuatro años a nivel de ideas.

Para la Preparación del Plan de Inversiones de cada año se deberían avanzar un año cada una de estas etapas.

3. REFERENCIAS

- A. HERNÁNDEZ (1979): La infraestructura de abastecimiento y saneamiento, su planificación en relación con el uso del suelo. Curso de Ordenación del Territorio, Madrid.
- Organización Mundial de la Salud.
- Banco Mundial: Departamento de Energía, Agua y Telecomunicaciones, Informe n. PUN 31, agosto 1977.
- Plan Nacional de Abastecimiento y Saneamiento.
- Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Demarcación de Baleares (1980), Standards de Planeamiento.
- CAMPS, E. (1980): Plan único provincial de Obras y Servicios CEUMT, nº 28, junio.
- CHANLETT, E. T. (1973): La protección del Medio Ambiente, I.E.A.L. Madrid.
- PURSCHEL, W. (1965): El tratamiento de las Aguas Residuales Domésticas, Tratado General del Agua y su Distribución, Ed. Urmo. Bilbao.
- Comarca del Gran Bilbao: Memoria 1977. Consorcio de Aguas.
- Revista CEUMT nº 13.
- LUCAS PEINADO (1977): Subvención de la Administración Central a la Administración Local. Curso de Ordenación del Territorio, Madrid.
- I.E.A.L. Estadística de Servicio de las Entidades Locales referida al primero de enero de 1974, I.E.A.L.
- ORTEGA, J. (1974): Las Montañas de Burgos, Universidad de Valladolid.
- ISSERMAN, A. M. (1981): The Allocation of Funds to Small Cities under the Community Development Block Grant Program Journal of the American Planning Association, nº 1.
- MC NAB, A. (1979): "Rural development in Eire" *The Planner*, vol 65 nº 1, pp. 14-15.
- FOLIN, M. (1976): "La ciudad del capital y otros escritos". Ed. Gustavo Gili.
- SECCHI, B. (1972): "Intervento público e settore edilizio", *Boletino dell'Economica Publica* nn. 2-3.
- EMANUEL, A. (1972): Cuestiones de Política Regional, Papel de la Infraestructura en la planificación económica regional. *Revista de Economía* nn. 136-137, 1976.
- URENA, J. M. (1978): Ordenación de Infraestructura e instrumentos de Ordenación del Territorio. Curso de Ordenación del Territorio, Madrid.
- VALENZUELA, M. (1977): Urbanización y Crisis Rural en la Sierra de Madrid. I.E.A. Madrid.
- MANZANO, E. (1977): La Financiación de los Programas de las Diputaciones, Curso de Orientación del Territorio.
- BUYRNE, B. y otros (1977): Secondary Impact of Regional Sewerage Systems, D. Community Affairs, State of New Jersey.
- ENHLERS, V. M. y E. W. Steel (1958): Municipal and Rural Sanitation, Ed. Mac. Graw-Hill.
- CEUMT (1979): Manual de Formación Municipal.
- WAGNER, E. G. y J. N. LANOIX (1959): Water supply for Rural Areas and Small Communities, Organización Mundial de la Salud.

ALGUNAS NOTAS SOBRE LA PLANIFICACION DE SUELO INDUSTRIAL

la actividad industrial como una actividad urbana más

Por José Ignacio Sanz Arbizu *

Legalmente, las actividades industriales en cuanto a sus condiciones urbanísticas vienen principalmente reguladas por la Ley del Suelo y por el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (MINP).

El Reglamento de Actividades MINP, que data de 1961, pero que consideramos muy válido, indica que es competencia de los Ayuntamientos la reglamentación en sus ordenanzas municipales en lo que se refiere a los emplazamientos y demás requisitos exigibles a estas actividades.

En los artículos 4 y 5 del mencionado Reglamento se hace referencia explícita a dos situaciones para este tipo de actividades: la situación aislada, propia de actividades peligrosas o insalubres, a las que obliga a ubicarse a una distancia superior a 2.000 metros de los núcleos de población agrupada, y la situación de las actividades, que "sin mengua de la comodidad y salubridad de los vecinos" podrán darse entremezcladas con otras actividades urbanas. En el ámbito intermedio existe una tercera situación, que es la que corresponde a los polígonos industriales. Su formulación está desarrollada en la Ley del Suelo.

Normalmente, en el planeamiento, bien basándose en el cálculo de la población activa industrial, o bien en estudios globales de la evolución o situación de la industria, tan sólo se considera la ubicación de las actividades industriales en polígonos para su uso específico. Así, por ejemplo, si se estima que la población activa industrial se va a incrementar en 10.000 empleos y el estándar de

ocupación adoptado es de 70 m²/empleo, se preparan 700.000 m² de suelo industrial, superficie que se incrementa de acuerdo con los viales, zonas verdes, dotaciones y demás previsiones exigibles. Los resultados de este tipo de cálculos suelen ampliarse con holgura, multiplicándose por dos o por tres. Con ello no sólo se inducen peligrosas expectativas en las zonas así delimitadas, sino que puede ser un primer paso para la hipertrofia del sector, con los consiguientes desequilibrios locales y regionales.

Pero, además, no todas las actividades industriales se ubican de hecho en estos polígonos. En Pamplona, hemos analizado las licencias industriales concedidas entre los años 1975 y 1979 (ambos inclusive) y resulta que casi un 40 por 100 de la superficie ocupada en esos años se ha situado en bajos de viviendas, situándose el resto en parcelas o edificios propiamente industriales. En cuanto al número de licencias, 175 correspondieron a edificios de viviendas y solamente 12 a edificios industriales. Extendiendo el análisis a todas las actividades industriales existentes en el término municipal, resultaba que el único polígono industrial calificado como tal, polígono de Landaben, albergaba tan sólo 54 de las 1.671 industrias de Pamplona, correspondiéndoles un 19 por 100 de la superficie industrial total y dando trabajo a un 17 por 100 del empleo industrial. Sin embargo, analizando los informes de barrios recogidos para el Plan General y las denuncias presentadas al Ayuntamiento, son muy pocas las referencias existentes por molestias debidas a actividades industriales, lo que demuestra que éstas pueden resultar perfectamente asimilables dentro de la trama urbana.

*Ingeniero industrial.



Cerca de cuatrocientos puestos de trabajo, con un alto porcentaje de mano de obra femenina, en el barrio de la Rochapea.



Fábrica de paraguas en la Avda. de Carlos III.

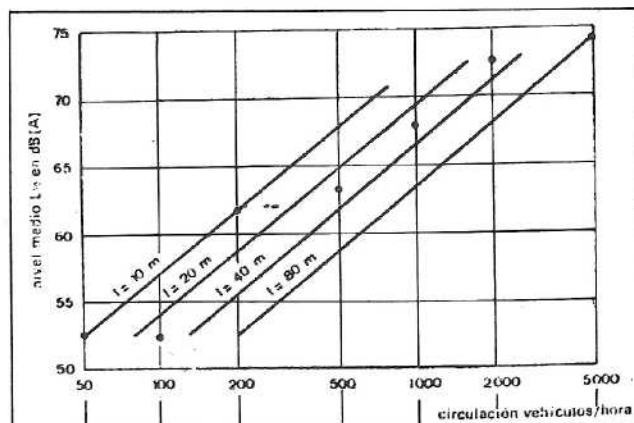


Fábrica de muebles en la calle de la Merced.

Una política medioambiental elemental puede producir efectos contrarios a los deseados.

A la hora de redactar ordenanzas de Actividades MINP se puede caer en el error de adoptar unos límites generales ideales (basados, por ejemplo, en las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud) que, si no se entra en más matizaciones, pueden conllevar efectos contrarios a los deseos iniciales. Esto es, sobre todo, patente en el caso de los ruidos. Si atendiendo las recomendaciones citadas establecemos con carácter general una limitación a los ruidos diurnos de 36 db (A) (medidos en la vivienda más afectada con las ventanas abiertas) y llevamos la ordenanza con rigidez, muchos talleres o industrias que produzcan 40 db (A) se verán obligados a trasladarse a los polígonos industriales preparados al efecto. Ahora bien, esto obligará a que el personal tenga que trasladarse diariamente y, de no ser que el traslado lo haga a pie o en bicicleta, es muy probable que produzca con su vehículo un ruido superior a los 80 db (A), que supondrá para las viviendas a su paso un nivel sonoro de más de 50 db (A). Esto no es un hecho aislado ni un caso extremo, sino algo fácilmente constatable. Los empleados afectados por tal medida deberán invertir en desplazamientos, pongamos, dos horas diarias (cifra nada exagerada), por lo que su horario de trabajo se habrá visto incrementado en diez horas semanales. Además, la contaminación, los peligros y el consumo energético que ello lleva consigo.

Por ello, una política de mejora del medio ambiente y de la calidad de vida urbana en general, en lo que compete a la industria, deberá comenzar, en muchos casos, por ayudar o incentivar la mejora de las instalaciones antes que su traslado.



Fuente: "La acústica en la construcción". R. JOSSE. Ed. Gustavo Gili, S. A.

Una buena conjunción "actividad industrial-residencia" proporciona una trama urbana más rica, mejor utilizada y más económica

Existe la falsa idea de que, por simple economía de escala, los polígonos industriales contra más grandes resultan más económicos, además de que pueden contar así con más y mejores dotaciones. Por el contrario, nosotros sostenemos que, en vez



Vial claramente sobredimensionado (la instantánea ha sido tomada a mediodía de un día laborable).



En el mismo polígono, este vial ya parece más racional.

de un polígono grande, es preferible preparar varios polígonos pequeños de superficie total equivalente. Esto lo decimos por las siguientes razones:

Infraestructura: la infraestructura de un polígono pequeño se puede apoyar perfectamente en la infraestructura urbana existente. Normalmente, los polígonos se sobredimensionan en viario, que luego suele quedar para uso de autoescuelas o sencillamente desiertos, ya que el tráfico en polígonos industriales es muy pequeño. El mayor tráfico se origina a las horas de entrada y salida del trabajo. Lógicamente, esto mejora si hemos fragmentado el polígono en varios pequeños. En general, se debe tratar de que cada polígono disponga de dos tipos de accesos: un acceso para el tráfico pesado, que conecte con las principales vías de comunicación, y otro acceso para el personal, que conecte en forma directa con los núcleos residenciales, no sólo con vías para el transporte motorizado, sino posibilitando el acceso en bici o a pie.

Las zonas verdes de los grandes polígonos aislados suelen quedar convertidas en auténticos eriales. En cambio, si el polígono es pequeño y próximo a un núcleo urbano, la zona verde puede servir de enlace, ofreciendo una protección contra ruidos y pudiendo ser usada tanto por los empleados como por los vecinos de las zonas circundantes.

El abastecimiento de agua potable y el saneamiento pueden ser igualmente compartidos con el resto de la ciudad. Las condiciones exigibles al agua son las mismas (aparte de posibles suministros complementarios que puedan darse para uso de refrigeración o similar) y el tratamiento de vertidos existente a nivel general va a ser únicamente biológico, por lo que de cualquier manera los industriales que lo precisen deben adoptar las correspondientes instalaciones de pretratamiento que, en este caso, pueden ser, incluso, algo menos exigentes, al darse una dilución con las aguas domésticas.

Lo mismo pasa con las instalaciones de electri-

cidad y telefonía, que deberán tener mayor capacidad en la zona del polígono, lo que vendrá muy bien para los núcleos residenciales próximos.

Incluso podemos hablar de una cierta complementariedad en el tiempo entre los usos domésticos e industriales, que hace que los coeficientes de hora punta sean inferiores, lo que también simplificará y abaratará la infraestructura.

Es importante tener presente que la clientela de estos polígonos va a estar principalmente entre la pequeña y mediana empresa, ya que la gran empresa, por su mayor capacidad de gestión, suele resolver por sí sola sus problemas de ubicación e infraestructura, no precisando de los beneficios que puedan suponer los polígonos industriales.

En esta línea de actuación son dignos de mencionar los polígonos promovidos por la Cooperativa de Pequeña y Mediana Empresa de Zaragoza, que, con planteamientos similares a los expuestos, ha obtenido excelentes resultados.

Un buen modelo urbanístico que llevaba esto casi al límite era el de los primitivos ensanches, en los que aparecía en una manzana viviendas, en otra un colegio, en otra una plaza, en otra una fábrica, compartiendo todos la infraestructura y las dotaciones.

También es reseñable el interés que puede tener el que estos polígonos pequeños y dispersos sirvan no sólo para actividades industriales en sí, sino para otras, algo molestas, complementarias de los núcleos residenciales. Actividades tales como talleres de chapa y pintura, almacenes, agencias de transportes y transpaqueterías, etc.

En cualquier caso, no hay que considerar los polígonos industriales como los colectores de todas las actividades MINP. En los polígonos industriales tan sólo se deberá dar cabida a aquellas actividades que sean compatibles, tanto con los núcleos residenciales próximos como con las otras industrias allá ubicables, lo que impone unas limitaciones a su incidencia en el medio ambiente.

Diputación Foral de Navarra. Ayuntamiento de San Adrián

VIALES Y PROTECCION.....	46.526
---------------------------------	---------------



I-N	INDUSTRIA	NIDO
I-M	"	MEDIA
I-G	"	GRANDE



INDUSTRIALIZACION PUNTUAL Y PRODUCCION DEL ESPACIO: el caso de la cuenca minera de Villablino (León)

por José Sierra Álvarez*

INTRODUCCION

A finales de la segunda década del siglo actual, y en el marco de la coyuntura abierta por la Primera Guerra Mundial, tiene lugar el inicio de las labores de extracción de carbón en los yacimientos de Villablino, la más occidental de las cuencas carboníferas de la Montaña leonesa. El estudio de algunas de las transformaciones económicas y espaciales desencadenadas por este hecho constituye —en una primera aproximación— el objeto de las páginas que siguen (1).

Con anterioridad al despegue minero, la zona de estudio, su territorio, se hallaba modelado en sus rasgos esenciales por una sociedad agraria preindustrial de características particulares: una sociedad agraria de montaña. Su funcionalidad específica —históricamente determinada— en el marco general de la organización económica y territorial preindustriales de la España de fin de siglo, aparecería asentada sobre dos pilares de importancia desigual. De un lado, una cierta función de intercambio con Asturias, aprovechando su situación de trampolín en la divisoria de la Cantábrica, al pie de los puertos de Leitiriegos, Somiedo y La Mesa, —función que se traduciría en una significativa dedicación arrieril de sus poblaciones (2). De otro

lado, y con una mayor importancia, una función de espacio de reserva y reproducción de fuerza de trabajo de carácter principalmente estacional y, en muchos casos, jornalera. Una función que integraba a la zona de estudio —y no sólo a ella: parece tratarse de un fenómeno generalizado a la mayor parte de las áreas de montaña— en la lógica de la organización preindustrial general, y que encontraba su plasmación más evidente en la importancia de la emigración invernal de adultos jóvenes hacia Extremadura (pastores), hacia Castilla y Andalucía (segadores) y hacia Asturias (*vaqueiros*, “maestros”) (3).

Esta doble articulación “externa” —cuya afirmación parece poner en entredicho el cliché tantas veces señalado del carácter cerrado y autosuficiente de la sociedad y economía de las áreas de montaña preindustriales— se corresponde, a un nivel “interno”, con una organización económica y territorial específicas: una sociedad abrumadoramente agraria, asentada sobre una explotación orientada esencialmente hacia el autoconsumo, es decir, hacia la reproducción de la propia familia campesina en cuanto tal, que segregaba una organización territorial de carácter colectivo, y cohesionada por un ordenamiento jurídico considerablemente restrictivo, cuyo cumplimiento era vigilado por el Concejo General, la más típica estructura de poder de la comunidad campesina (4).

*Geógrafo. Profesor de la Universidad de Santander.

(1) El presente texto constituye un resumen y reformulación de otro más amplio, realizado en el marco del Departamento de Geografía de la Universidad de Santander, y presentado en la primavera de 1981 como Memoria de Licenciatura del autor.

(2) LÓPEZ TRIGAL, L.: *La red urbana de León. Análisis de Geografía Regional*, Colegio Universitario de León, León, 1979, pp. 55-56; RUIZ DE LA PEÑA, J. I.: “El Coto de Leitiriegos. Una comunidad de montaña en la Asturias medieval”, *Asturiensia medievalia*, nº 3, 1979, pp. 179-180; y SÁNCHEZ ALBORNOZ C.: “Una vía romana en Asturias. La vía de La Mesa y de Lutos” (in), *Orígenes de la nación española. El reino de Asturias. I*, Instituto de Estudios Asturianos, Oviedo, 1972, pp. 119-127.

(3) LÓPEZ TRIGAL, L.: *op. cit.*, p. 45; DÍEZ GONZÁLEZ, F. A.: *Memoria del antiguo y patriarcal concejo de Laciana*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1946, p. 46; MADDOZ, P.: *Diccionario geográfico-estadístico-histórico de España y sus posesiones de Ultramar*, Tipografía de P. Madoz y L. Sagasti, Madrid, t. X, voz “León (prov.)”; y MARTÍN GALINDO, J. L.: *Arcaísmo y modernidad en la explotación agraria de Valdaburón (León)*, Departamento de Geografía de la Universidad de Valladolid, 1969.

(4) Para la estructura y funcionamiento de este organismo, ver DÍEZ GONZÁLEZ, F. A.: *op. cit.*, y también DÍEZ GONZÁLEZ,

A finales del siglo pasado, y de un modo particularmente intenso a lo largo de las primeras décadas del actual, este modelo de organización socioeconómica y territorial se desmorona ante los embates de los procesos desencadenados por la instauración, a escala de Estado, de formas de producción plenamente capitalistas. En el marco de la nueva lógica así establecida, la vieja organización aparece como disfuncional. Y entra en crisis: hundimiento de la dedicación arrieril de la zona, desorganización de los aprovechamientos de los pastos de altura, ampliación del terrazgo a costa de los espacios comunales, cierre permanente de fincas, etc., son sólo algunas de las manifestaciones del resquebrajamiento y desarticulación del modelo preindustrial. En este marco, la quiebra de la credibilidad de las Ordenanzas no es sino la consumación del proceso de disolución irreversible de un marco social, el de la comunidad campesina (5).

Pero tal crisis no es otra cosa que la expresión de una nueva forma de articulación de la zona de estudio en la lógica de la organización económica dominante. Una organización distinta, de signo capitalista, que integra y se apropia del territorio sobre la base de nuevos mecanismos, de nuevas demandas. Demandas de recursos, ante todo. Recursos humanos (para la incipiente industrialización) y recursos alimentarios (para las poblaciones que comienzan a concentrarse en las ciudades). La zona de estudio se convierte así, a lo largo de las dos primeras décadas del siglo actual, en un área de reserva de fuerza de trabajo y de producción de leche (y más concretamente de derivados de la leche, dado su alejamiento de los centros urbanos de consumo de leche fresca). Crisis y reorganización aparecen así como un sólo y único proceso. Un proceso —en el que un equilibrio había sido destruido y otro estaba aún por levantarse— que dibuja la coyuntura en la que tiene lugar, a finales de la segunda década del siglo actual, el inicio de las actividades mineras. Un proceso, por otro lado, cuya inestabilidad se encuentra en la base de la gran vulnerabilidad que la zona de estudio presentaba ante la irrupción de las nuevas actividades.

La explotación de los yacimientos de Villablino sólo adquiere dimensiones importantes y características modernas a partir de 1919, un cuarto de siglo más tarde que el resto de las cuencas de la Montaña leonesa y palentina. La situación marginal de la cuenca de Villablino respecto del ferrocarril de La Robla de Valmaseda y, con ella, las dificultades de acceso a los centros de demanda carbonera, explican suficientemente este retraso (6). Con anterioridad al despegue, los carbones de Villablino eran aprovechados en muy escasa medida. Y —lo que es más importante— con unas características plenamente preindustriales, tanto

desde un punto de vista técnico, como desde la perspectiva de la estructura empresarial y el destino de los carbones. La favorable coyuntura de la Primera Guerra Mundial va a modificar muy sustancialmente las condiciones en las que venía teniendo lugar el aprovechamiento de los yacimientos de Villablino. La constitución en 1918 de la "Minero-Siderúrgica de Ponferrada, S.A.", y la construcción a cargo de esta sociedad del ferrocarril de Villablino a Ponferrada, constituirán los pilares de la explotación a gran escala, y con características plenamente industriales, de los carbones de la zona. A partir de ese momento, la producción presentará un ritmo constantemente creciente, de modo particular a partir de la Guerra Civil. La apertura de la crisis general del carbón en 1958 se traducirá en la zona en el cierre de una buena parte de las "minas de ocasión", incapaces de hacer frente a los costos de la reestructuración técnica que imponían las nuevas condiciones del mercado (7). Se produce igualmente un abandono de los márgenes de la cuenca y, sobre todo, un importante proceso de concentración empresarial: la "Minero-Siderúrgica de Ponferrada, S.A.", que mantenía una posición indiscutida desde el momento mismo del despegue, refuerza así aún más su dominio sobre la actividad minera de la zona, de tal modo que en 1977 esta empresa poseía el 99 por 100 del total de las pertenencias vivas de los municipios de Cabrellanes y Villablino, y explotaba los seis —sobre once— mayores grupos, lo cual equivalía al 90 por 100 de la superficie en explotación, y a 94 por 100 del total de los empleados en el sector.

La llegada de las nuevas actividades no podía dejar de desencadenar en la zona de estudio —tal y como ésta se encontraba en vísperas del despegue— profundos e intensos procesos de transformación en su organización económica y territorial: el estudio de estos procesos inducidos en un área rural por la implantación en ella de actividades industriales de carácter puntual constituye el objeto del presente trabajo. Se trata, entonces, no tanto de estudiar la actividad minera considerada en sí misma, en su dinámica y en su estructura internas, como de reconocer esa estructura y aquella dinámica en los procesos de transformación que inducen en las estructuras económicas y territoriales preexistentes.

Para ello es preciso no perder de vista que esos procesos, esos *impactos* no son otra cosa que momentos específicos de otros procesos más generales de integración y subordinación de las áreas rurales en la organización económica y territorial general. Procesos cuya lógica, la de las actividades industriales y los espacios urbanos, es preciso investigar las más de las veces *fuera* de la zona de estudio. La combinación y encabalgamiento de escalas en el análisis aparece así como una herramienta metodológica de primera magnitud en el estudio de las implantaciones industriales en áreas rurales.

F. A.: "El Concejo Magno legisla. Evocación laciniega" (in), *La España rural. Ensayos*, Institución "Fray Bernardino de Sahagún" de la Excm. Diputación Provincial, León, 1974.

(5) STAHL, H. H.: "Une étape historique importante: la commune villageoise" (in), P. RAMBAUD (ed.): *Sociologie rurale*, Mouton, Paris-La Haya, 1976.

(6) LÓPEZ TRIGAL, L.: "El ferrocarril de vía estrecha de León a Bilbao", *Tierras de León*, nº 43, 1981.

(7) CORTIZO ÁLVAREZ, T.: *Las cuencas mineras leonesas (Aproximación a su estudio geográfico)*, Institución "Fray Bernardino de Sahagún" de la Excm. Diputación Provincial, León, 1977.

En este marco, nuestra hipótesis esencial es que el conjunto de transformaciones experimentadas por la zona de estudio se articulan en torno a un único proceso, cuyo corazón es la dinámica interna de la actividad minera, que subordina así al área de implantación. *El espacio pasa entonces a convertirse en el lugar de la producción y reproducción de la actividad minera.* Trataremos de verificar esta hipótesis a través del examen de únicamente algunos de los procesos de cambio inducidos por la actividad minera: cambios productivos, poblacionales y funcionales (8).

La cuenca de Villablino reúne unas características adecuadas para tal estudio: al carácter temprano de su explotación (que permite el examinar el impacto de los cambios de coyuntura), une el hecho de tratarse de una cuenca de reducidas dimensiones, que hace de ella un verdadero laboratorio en el que los procesos de cambio aparecen dotados de una particular transparencia, lejos de la complejidad que ofrecen cuencas más amplias (9). Salvo en algunos aspectos, el trabajo se centra en dos municipios contiguos, Villablino y Cabrillanes (Fig. 1), muy desigualmente afectados por la activi-

dad minera, lo que habrá de permitir, por comparación, el examen del desarrollo espacial del impacto minero.

I. LAS TRANSFORMACIONES DEL MERCADO DE TRABAJO: CAMBIO OCUPACIONAL Y CAMBIO SOCIAL

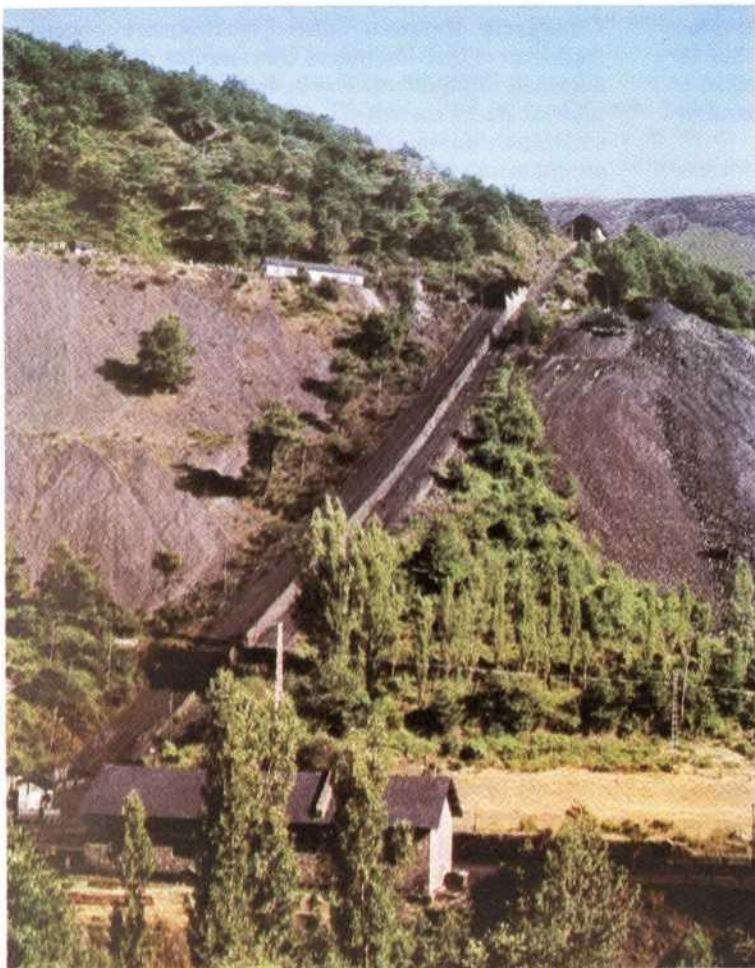
La actividad minera, cuya dinámica, ya desde el comienzo, depende esencialmente de factores y decisiones "exteriores" a la zona de estudio (capitales mineros, estrategias empresariales, etc.), se relaciona con el área de implantación por la vía esencial de las demandas, demandas de recursos. De recursos minerales, evidentemente. Pero también, y sobre todo, de recursos humanos, de fuerza de trabajo. Es por ello por lo que el mercado de trabajo constituye el elemento estructural que primeramente, y con mayor intensidad, sufre el impacto de la irrupción de las nuevas actividades. De un modo muy rápido, el mercado de trabajo preexistente se ve desarticulado y ampliado, si es que no sencillamente instaurado como tal mercado (10). El resto de las transformaciones que experimentará la zona de estudio encuentran su raíz en este hecho esencial.

Pero esta demanda de mano de obra no se produce de una sola vez, ni siquiera de un modo continuado; sinó que aparece temporalmente segmentada, como segmentadas son las necesidades de la actividad minera: la consideración de la coyuntura minera se constituye así en una exigencia metodológica fundamental. El mercado de trabajo y la estructura ocupacional de la población activa acusa, así, cada viraje de la coyuntura minera. *La mina se convierte en el elemento dominante y dinamizador del conjunto del mercado de trabajo: estamos ante una situación de monoindustria carbonera*, máxime cuando la actividad minera, dada la funcionalidad asignada a la cuenca en las estrategias empresariales, se muestra incapaz de inducir un mínimo de diversificación industrial.

I.1. La instauración de una situación de monoindustria carbonera (1920-1960)

En 1960, en vísperas de la crisis general del carbón, la estructura por sectores de la población activa apenas tiene ya nada que ver con la situación anterior al despegue: una verdadera mutación ha tenido lugar en el plazo de tan sólo medio siglo.

A finales del siglo pasado (11), la población



Las formas de explotación. La explotación de galería: cargadero de mineral y escombreras. Villaseca (Villablino). (1980).

(8) Un inventario aceptable de los temas involucrados en los fenómenos de implantación industrial en áreas rurales puede ser consultado en BONTRON, J. C. y J. MENGIN, 1979 (Bibliografía final, nº 3).

(9) Ver, por ejemplo, PÉREZ GONZÁLEZ, R.: *Minería, población y desarrollo urbano en la cuenca hollera central de Asturias*, tesis doctoral, 3 vols., 1980, inédita, mecanografiada.

(10) Ver, por ejemplo, BONTRON, J. C. y L. MENGIN, 1979 (Bibliografía final, nº 3), y SANZ, L., 1981 (Bibliografía final, nº 11).

(11) La inexistencia de fuentes municipales inmediatamente anteriores al despegue nos ha obligado a recurrir al *Censo de Población de 1887* en busca de informaciones sobre estructura ocupacional: ello introduce probablemente un cierto sesgo en los datos que manejamos. Si a ello se une el que la información que suministra el Censo se refiere sólo a partidos judiciales (el de Murias de Paredes, en nuestro caso), se verá la necesidad de considerar las cifras siguientes como simples aproximaciones indicativas.

CUADRO I

POBLACION ACTIVA, POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA
Municipios de Cabrillanes y Villablino, 1960.

ACTIVIDAD	ZONA DE ESTUDIO		CABRILLANES		VILLABLINO	
	Número	% (a)	Número	% (a)	Número	% (a)
Agricultura y ganadería	800	13,6	285	38,3	515	10,0
Minería y canteras	3.540	60,3	320	43,0	3.220	62,8
Construcción	175	3,0	30	4,0	145	2,8
Artesanado	185	3,1	10	1,3	175	3,4
Transporte (b)	105	1,8	30	4,0	75	1,5
Comercio	305	5,2	30	4,0	275	5,4
Otros servicios	610	10,4	35	4,7	575	11,2
Mal especificada	155	2,6	5	0,7	150	2,9
TOTAL	5.875	100,0	745	100,0	5.130	100,0

(a) Sobre el total de población activa.

(b) A excepción de los empleados en el transporte que sirven directamente a la actividad minera (ferroviarios, etc.), que aparecen incluidos en "Minería y canteras".

Fuente: Padrón Municipal de Habitantes. 1960.

activa de la zona aparece abrumadoramente dominada por la actividad agraria: el 90 por 100 del total de los activos se encuentra en esta situación, frente a sólo un 3 por 100 dedicado a actividades secundarias (artesano al servicio de la explotación agraria), y a un 7 por 100 dedicado a actividades terciarias (un terciario económicamente parasitario: clérigos y funcionarios).

La comparación de estas cifras con las correspondientes a 1960 (Cuadro I) muestra la magnitud del cambio: más de la mitad de la población activa de la zona se encuentra empleada en la minería. La actividad agraria, antes dominante, da empleo a menos de un 15 por 100 del total de la población activa.

Pero la importancia real, social de la actividad minera es aún mayor de lo que los porcentajes de ocupación permiten suponer. Porque a la importancia directa de la actividad minera se une el hecho de que ésta subordina a su lógica, por diferentes vías, al resto de los sectores de actividad. A la actividad agraria, a través del gran desarrollo de muy diversas modalidades de agricultura a tiempo parcial. Pero también al transporte (ferrocarril minero, transporte de carbones por carretera, etc.), a la construcción, y al comercio y a los servicios (los cuales, además de crecer considerablemente, experimentan una profunda diversificación y modernización). La minería aparece así, no sólo como el sector que emplea a la mayor parte de la población activa, sino también como *el elemento responsable de la articulación interna del conjunto de la estructura*, por la vía de la subordinación del resto de los sectores de actividad.

Pero no sólo eso: la minería constituye también el principal factor responsable del cambio social que ha tenido como escenario a la zona de estudio. No menos de las tres cuartas partes de las familias de la zona incluyen a un asalariado —al menos— entre sus componentes. Relaciones de producción plenamente capitalistas se han instaurado así en la zona de estudio, diferenciándola notablemente de los municipios periféricos.

La actividad minera ha configurado, pues, un

espacio diferenciado, de características bien definidas: un islote económica y socialmente industrial en un medio plena y profundamente agrario. Un espacio, el espacio minero, fuertemente concentrado, en el que los rasgos dominantes del cambio decrecen rápidamente con la distancia, incluso en el interior de la *cuenca de empleo* construida por la actividad minera (12), tal y como puede apreciarse comparando la estructura ocupacional de cada uno de los dos municipios de estudio. Ahora bien, si la intensidad del impacto es distinta entre el centro y la periferia del espacio minero, su dirección, su lógica es única: la lógica de la mina.

I.2. Monoindustria y crisis: la desarticulación del espacio minero (1960-1975)

Desde un punto de vista geográfico, la crisis se manifiesta, ante todo, en una *reducción del empleo minero*. De acuerdo con los datos disponibles, el conjunto de la zona de estudio pierde en el período 1960-1975 unos 800 empleados en la minería, lo cual representa una pérdida de no menos de la quinta parte del empleo minero en la primera fecha (Cuadro II). De ellos, unos 200 corresponderían al municipio de Cabrillanes, mientras que el resto, en torno al 80 por 100 de las pérdidas totales, corresponderían al municipio de Villablino, el centro de la cuenca (13). Ahora bien, el impacto de las pérdidas de activos mineros sobre la estructura ocupacional de cada municipio es exactamente el inverso de lo que las cifras absolutas permiten suponer, ya

(12) La utilidad de esta noción en el estudio de la problemática que nos interesa aquí ha sido señalada por BONTRON, J. C. y L. MENGIN, 1979 (Bibliografía final, nº 3). Procede del campo de la economía espacial y, en concreto, de los estudios sobre mercados locales de trabajo. Ver, por ejemplo, CARMICHAEL, C. L.: "Local labour market analysis: it's importance and a possible approach", *Geoforum*, vol. 9, nº 2, 1978, pp. 127-148; y GAMBIER, D.: "Marché du travail et espace: un point de vue théorique", *L'espace géographique*, 1980 (1), pp. 7-13.

(13) El municipio de Villablino acogía en 1975 a los 7 —sobre 11— principales grupos mineros en funcionamiento en toda la cuenca.

CUADRO II

POBLACION ACTIVA, POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA

Municipios de Cabrillanes y Villablino. Variaciones en el período 1960-1975

ACTIVIDAD	ZONA DE ESTUDIO		CABRILLANES		VILLABLINO	
	Número	% (a)	Número	% (a)	Número	% (a)
Agricultura y ganadería	-108	-13	197	69	-305	-59
Minería y canteras	-823	-23	-153	-48	-670	-21
Construcción	24	14	-11	-37	35	24
Otras industrias (b)	17		2		15	
Artesanado	-107	-58	-7	-70	-100	-57
Comercio	-114	6	-19	-63	-25	-33
Transporte (c)	6	-37	-19	-63	-95	-34
Otros servicios	216	35	21	60	195	34
Mal especificada	-111	-72	-1	-20	-110	-74
TOTAL	-1.000	-17	10	1	-1.010	-20

(a) Sobre el número de empleados en la misma actividad en 1960.

(b) En 1960 no aparecen empleados en "Otras industrias" en la muestra utilizada, sin que en rigor pueda afirmarse que no existen.

(c) A excepción de los empleados en el transporte que sirven directamente a la actividad minera (ferroviarios, etc.), que aparecen incluidos en "Minería y canteras".

Fuentes: Padrones Municipales de Habitantes. 1960 y 1975.

que mientras el municipio de Villablino experimenta pérdidas de activos mineros próximas a la quinta parte de los que tenía en 1960, el municipio de Cabrillanes pierde en el mismo período cerca de la mitad de sus activos mineros. Ello parece poner de relieve el carácter espacialmente diferenciado del impacto de la crisis. Esta se manifiesta, pues, en una apreciable contracción de la cuenca de empleo, del espacio minero en su conjunto: la reducción del empleo se deja sentir antes, y con una mayor intensidad, en la periferia del área de drenaje de trabajadores (14).

Por otro lado, el impacto de la crisis sobre el conjunto de la estructura ocupacional de cada municipio aparece también fuertemente diferenciado. Ello es perfectamente observable a través de los cambios experimentados por los activos agrarios: mientras el municipio de Villablino ve reducirse su empleo agrario en casi un 60 por 100 respecto de sus efectivos en 1960, el municipio de Cabrillanes presencia un crecimiento de casi 200 activos agrarios, cerca del 70 por 100 de sus efectivos en 1960. Dicho en otros términos: mientras el centro de la cuenca pierde activos mineros y activos agrarios, su periferia acusa igualmente —y con mayor intensidad relativa— la pérdida de activos mineros, pero experimenta, en contrapartida, un fuerte crecimiento de su empleo agrario. La clave de este proceso parece encontrarse en el desigual desarrollo de la agricultura a tiempo parcial entre el centro y la periferia del espacio minero. En efecto, si consideramos que una buena parte de los activos mineros del municipio de Cabrillanes en 1960 pertenecían a familias mixtas, en las que los ingresos procedentes de la mina constituían un simple complemento de los ingresos familiares, estaremos en condiciones de explicar el fuerte crecimiento experimentado por el empleo agrario entre 1960 y 1975: los

activos mineros de 1960 que se han visto afectados por la reducción de empleo aparecerían en 1975 censados como activos agrarios. La agricultura a tiempo parcial de carácter principal cumpliría así su bien conocido "efecto de colchón" en épocas de crisis. Simétricamente, si consideramos que los activos mixtos del municipio de Villablino en 1960 pertenecían a familias en las que los ingresos procedentes de la mina constituían la partida esencial del conjunto de los ingresos familiares, podremos explicar la intensa pérdida de activos agrarios entre 1960 y 1975 como un simple efecto de arrastre del desempleo minero. En este segundo caso, la agricultura a tiempo parcial de carácter secundario no solamente no enjugaría los efectos de la crisis, sino que más bien los acentuaría.

En resumen, lo que parece tener lugar tras la apertura de la crisis es una profunda contracción del espacio minero a costa de su periferia, y a costa también de una determinada categoría de trabajadores: los alternantes de dedicación secundariamente agraria. Ello es lógico, por otra parte: toda "reestructuración" minera pasa por la reducción de las tasas de absentismo de la mano de obra, fenómeno que presenta un particular desarrollo en el caso de los alternantes.

El terciario, por su parte, experimenta también transformaciones muy considerables, tanto en el volumen de empleo que genera (con un crecimiento del 10 por 100) como, sobre todo, en su composición interna. Así, mientras el subsector comercio sufre una pérdida de casi la tercera parte de sus efectivos en 1960 (en función de la reducción de la demanda por efecto de la emigración generada por la crisis), otros subsectores (hostelería, establecimientos financieros, administración pública y defensa, enseñanza y sanidad) crecen en tal proporción que compensan, e incluso superan, las pérdidas experimentadas por el comercio. El fenómeno de reestructuración del terciario es particularmente intenso en el caso de Villablino, y aparece conectado con el reforzamiento reciente de la función central del núcleo de Villablino a escala comarcal.

La crisis, en resumen, parece traducirse —por la

(14) Ver PÉREZ GONZÁLEZ, R.: "Estructura profesional y zonas de reclutamiento en la cuenca carbonífera del Aller" (in) *Ciudad e Industria. IV Coloquio sobre Geografía* organizado por la Asociación Española para el Progreso de las Ciencias (Oviedo, 1 al 4 de octubre de 1975), Oviedo, 1977.

vía de un trastocamiento de la estructura ocupacional de la población— en una profunda desarticulación del espacio minero que había sido construido en las épocas de coyuntura favorable. La crisis introducirá un corte definitivo entre los dos municipios desde el punto de vista de su organización, de su dinámica y, en definitiva, de la forma específica en que cada uno se integra en la organización económica general. El peso de la mina continúa siendo abrumador en el caso de Villablino, en donde emplea a más de la mitad de su población activa, mientras que el empleo agrario no alcanza siquiera el 10 por 100 del total. Y se trata, además, de un empleo agrario subordinado a la actividad minera: más de un 80 por 100 del total de las explotaciones agrarias existentes en el municipio a finales de 1978 empleaba al menos a uno de sus miembros en actividades no agrarias, particularmente mineras. La contracción del espacio minero reproduce, en dimensiones reducidas, el modelo general de 1960.

Por su parte, el municipio de Cabrillanes, desgajado ya del espacio minero en un sentido estricto (la minería emplea a menos de la cuarta parte de la población activa), aparece en 1975 como un municipio esencialmente agrario: más del 60 por 100 de la población activa se halla empleada en actividades agrarias, y tan sólo menos de la mitad de las explotaciones emplean a alguno de sus miembros en actividades no agrarias.

II. EL CAMBIO POBLACIONAL: UN PROCESO DIRECTAMENTE SUBORDINADO A LA LÓGICA DE LA ACTIVIDAD MINERA

Sobre la base de la demanda de mano de obra que ejerce, la actividad minera desencadena importantes y complejos flujos de población que se

entrecruzan en la zona de estudio. Por ello, aparece como la principal responsable de la evolución y características de la población de la zona, así como de las estructuras —demográficas y territoriales— resultantes.

II.1. Crecimiento poblacional, estructuras demográficas y coyuntura minera: el peso decisivo de los movimientos migratorios

La evolución de los volúmenes de población refleja fielmente las pulsaciones de la mina: los flujos y reflujos de su demanda de empleo se traducen directamente, sin apenas mediaciones, en llegadas y salidas de población. *Las migraciones —de uno u otro signo— aparecen así como los elementos determinantes de la evolución de los volúmenes de población. Pero también —y ello es más importante, dada su mayor inercia— de las estructuras demográficas.*

En efecto, tras un período de crecimiento muy débil y lento a lo largo de —por lo menos— la segunda mitad del siglo pasado y de la primera década del actual, la zona de estudio verá desaparecer sus efectivos a partir del período 1910-1920, coincidiendo con la puesta en explotación de los yacimientos carboneros. Entre 1910 y 1960, la zona en su conjunto pasará de tener 4.810 habitantes a tener 17.851, lo que supone que multiplica su población por 3,5 (Cuadro III). Se trata, pues, de un crecimiento muy intenso. Pero también muy localizado, tal y como lo pone de relieve la comparación con los crecimientos de los municipios leoneses limítrofes (que, en general, pierden población a lo largo del período considerado), así como la comparación de los crecimientos entre los dos municipios de estudio.

Pero la actividad minera, y su evolución, no explica únicamente la desigual intensidad del cre-

CUADRO III

POBLACION DE HECHO

Municipios de Cabrillanes, Villablino, Murias de Paredes, Palacios del Sil y San Emiliano, y provincia de León. 1950-1979, por decenios

Municipios (a)		1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1975
Cabrillanes	Número	1.828	1.820	2.159	2.036	2.088	2.255	2.322	2.073	1.691
	(x)	100	99,6	118,1	111,4	114,2	123,4	127,0	113,4	92,5
Villablino	Número	2.877	2.990	4.991	6.798	7.647	11.255	15.529	13.821	13.851
	(x)	100	103,9	173,5	236,3	265,8	391,2	539,8	480,4	481,4
Murias de Paredes	Número	3.160	3.076	2.960	2.711	2.653	2.555	2.318	1.596	1.304
	(x)	100	97,3	93,7	85,8	84,0	80,9	73,4	50,5	41,3
Palacios del Sil	Número	2.766	2.575	2.547	2.566	2.720	2.785	2.816	2.043	1.894
	(x)	100	93,1	92,1	92,8	98,3	100,7	101,8	73,9	68,5
San Emiliano	Número	2.251	2.239	2.270	2.167	2.138	2.244	2.038	1.685	1.347
	(x)	100	99,5	100,8	96,3	95,0	99,7	90,5	74,9	59,8
Provincia de León .	Número	386.083	395.430	412.417	441.908	493.258	544.779	584.594	548.721	526.492
	(x)	100	102,4	106,8	114,5	127,8	141,1	151,4	142,1	136,4

(x) Crecimiento con base = 100 en 1900.

(a) Los datos aparecen referidos a los municipios tal y como se encuentran configurados territorialmente en la actualidad. En el período considerado, un solo cambio ha tenido lugar: Huergas, núcleo del Municipio de San Emiliano hasta 1963, pasa al de Cabrillanes a partir de esa fecha.

Fuentes: Censos de Población y Padrón Municipal de Habitantes, 1973.

cimiento de los distintos municipios, sinó también el ritmo de ese crecimiento —ritmo que reproduce fielmente las tres grandes etapas en la evolución de la minería leonesa *entre principios de siglo y la crisis de finales de los años 50*: expansión hasta comienzos de los años 20, ralentización entre la ligera crisis de la primera mitad de los años 20 y el final de la Guerra Civil, y formidable expansión, de nuevo, a lo largo de toda la postguerra (15) (Fig. 2).

Un crecimiento de estas características llama la atención acerca de la importancia que en la evolución de la población de la zona debió desempeñar la inmigración. La zona, a lo largo del período 1920-1960, ha sido el escenario de un ininterrumpido ir y venir de trabajadores, al calor de las variaciones coyunturales de la oferta de empleos. El balance de esta extraordinaria movilidad ha sido altamente positivo: en 1960 la población nacida fuera de la zona y llegada a ella entre 1919 y 1960 era de aproximadamente 8.300 personas, es decir, más del 45 por 100 de la población con la que contaba la zona en la segunda fecha. Y es preciso considerar que esa cifra es expresión, en realidad, de lo que en 1960 quedaba de la inmigración: una buena parte del volumen real de inmigrantes no aparece contabilizada, en tanto que es posible suponer que habría vuelto a marcharse a lo largo de un período tan extenso.

Porque la mano de obra minera —o, al menos, una parte de ella— aparece como extraordinariamente móvil, extraordinariamente sensible a las variaciones de coyuntura. El examen de la procedencia de los inmigrantes en edad de trabajar así permite suponerlo (Fig. 3). Sobre esta base es posible detectar dos tipos bien diferenciados de inmigrantes. De un lado, la inmigración de aluvión, la de mayor importancia cuantitativa, que procede de áreas predominantemente agrarias, tal vez deprimidas, y que expulsan población: una inmigración constituida por trabajadores no cualificados, y cuya procedencia parece ajustarse a un modelo de aureolas concéntricas de intensidad decreciente en torno a la zona de estudio. De otro lado, aparece, aunque con una intensidad no comparable, una inmigración de mano de obra minera, especializada, cuya procedencia no parece ajustarse al modelo de aureolas concéntricas, y que llega a la zona de estudio desde otras áreas mineras españolas.

En cualquier caso, se trata siempre de una inmigración joven, e incluso muy joven, con un predominio absoluto de los grupos de edad comprendidos entre 15 y 35 años. Por encima de esa edad, el volumen de los inmigrantes se estrecha notablemente: sólo un 10 por 100 del total de los inmigrantes llegan a la zona con edades superiores a los 40 años. Por su parte, los inmigrantes que contaban al llegar a la zona con edades comprendidas entre los 10 y los 20 años representan tan sólo el 15 por 100 del total. La importancia de la población infantil comprendida entre 0 y 5 años (un 15 por 100 del total) llama la atención sobre la composición familiar de los inmigrantes: una parte considerable de la inmigración aparece constituida



Las formas de explotación. La explotación a cielo abierto: competencia minero-agraria por el uso del suelo. Quintanilla de Babia (Cabrillanes). (1980).



El crecimiento de suelo edificado. Vista general de Villablino (Villablino). (1982).



El crecimiento de suelo edificado. La ocupación de la vega (I). Villablino (Villablino). (c. 1940).

(15) CORTIZO ALVAREZ, T.: *op. cit.*, p. 41.

por matrimonios jóvenes con hijos de muy corta edad.

La magnitud del volumen de inmigrantes, y las características de éstos —neto predominio de familias jóvenes, con elevado potencial reproductor—, son fenómenos que no podían dejar de ejercer un muy intenso impacto sobre las estructuras de la población de la zona (Fig. 4). Entre 1877 y 1960 las estructuras por sexos y edades de la población han experimentado un vuelco fundamental. A un perfil característico de una sociedad agraria preindustrial de montaña (obsérvese el desequilibrio entre los sexos en el tramo de los adultos jóvenes, que evidencia la importancia de la emigración invernal masculina), se opone una estructura fuertemente rejuvenecida, que resulta de la combinación del impacto directo de la inmigración y del elevado potencial reproductor de esta masa de población: si la importancia directa de los inmigrantes es muy elevada en el tramo de los adultos, la importancia indirecta de los mismos, en términos de un muy intenso crecimiento vegetativo, no lo es menos en la base de la estructura.

A partir de 1960 la situación se invierte completamente. Pero esa misma inversión llama la atención sobre la permanencia, aún durante la crisis, del hecho fundamental: el dominio omnipresente de la actividad minera (esta vez en negativo) sobre la evolución y características de la población.

En efecto, la crisis minera, al expulsar activos, se traduce de modo inmediato en pérdidas de población. Tanto más cuanto que, al cerrar —o, en cualquier caso, limitar muy considerablemente— el horizonte del empleo no agrario, deja abierta la puerta al impacto sobre la zona de los procesos de éxodo agrario y rural que, a partir de esa fecha, adquieren un carácter generalizado en la mayor parte de las áreas rurales del Estado. Se produce así una brusca inversión de las tendencias hasta entonces dominantes en el cambio poblacional: la emigración pasa a constituirse en el factor decisivo en la dinámica de la población.

Se trata de una emigración importante, de aproximadamente 4.500 personas entre 1960 y 1975 para el conjunto de la zona, lo que equivale a la cuarta parte del total de la población de la zona en 1960. Su importancia ha sido, sin embargo, muy distinta de un municipio a otro, traduciendo fielmente el desigual impacto de la crisis minera sobre la estructura ocupacional, así como la forma específica en que los procesos generales de éxodo agrario y rural se articulan con la crisis minera en cada uno de ellos. Villablino pierde por emigración entre 1960 y 1975 la cuarta parte de su población en la primera fecha. Y lo hace, además, con un ritmo específico: en los primeros diez años, los años de la crisis, las pérdidas por emigración alcanzan el 2 por 100 anual, mientras que más tarde, entre 1970 y 1975, la emigración parece ralentizarse hasta alcanzar un 1 por 100 anual. El municipio de Cabrillanes, por su parte, se ve afectado más profundamente por la crisis: entre 1960 y 1975 pierde por emigración casi la tercera parte de su población. Pero con un ritmo exactamente inverso al de

Villablino: entre 1960 y 1970, el “efecto de colchón” ejercido por la alternancia minero-agraria de carácter principal hace que las pérdidas sean de tan sólo (!) el 1,4 por 100 anual, mientras que en los últimos cinco años su incorporación al proceso general de éxodo rural se realiza en forma brutal, alcanzando tasas del 4,0 por 100 anual.

El impacto de esta sangría migratoria sobre la evolución de los volúmenes de población no ha sido tan intenso, sin embargo, como podrían hacer suponer las cifras anteriores: la zona en su conjunto pierde entre 1960 y 1975 tan sólo 2.309 habitantes, un 13 por 100 de la población con la que contaba en 1960. El predominio de la población joven en 1960, que se traduciría en un crecimiento vegetativo importante, de casi un 1 por 100 anual, parece atenuar así el impacto de la emigración.

Impacto que es posible detectar igualmente en la estructura por edades de 1975. La emigración ha afectado fundamentalmente —como era de esperar— a los grupos de edad correspondientes a los jóvenes y a los adultos jóvenes. En el caso de los primeros, es decir, el compuesto por aquellas personas que, a lo largo del período 1960-1975 ingresan en el tramo de los adultos jóvenes y, con ello, en el mercado de trabajo, el impacto de la emigración es muy intenso: el grupo que en 1960 tenía edades comprendidas entre 10 y 25 años experimenta pérdidas por emigración próximas a la tercera parte de sus efectivos iniciales. Ello hace que en 1975 los adultos jóvenes no superen ya a los adultos viejos, contrariamente a lo que ocurría en 1960. En el caso de los adultos jóvenes de 1960 ocurre algo similar, aunque con una menor intensidad (pérdidas de un 25 por 100 aproximadamente), lo que parece traducir una mayor resistencia a la emigración por encima de los 40 años. En conjunto, el impacto directo de la emigración ha tenido como consecuencia la apertura de un cierto proceso de envejecimiento, que se observa en la atenuación general de los rotundos rasgos que presentaba la pirámide de 1960, —envejecimiento que incide de forma indirecta sobre la base de la pirámide. La llegada al pleno período procreador de los jóvenes de 1960 —siendo, como era, ya en esa fecha, un grupo comparativamente débil, y que sufre las mayores pérdidas por emigración entre 1960 y 1975—, se traduce en un cierto estrechamiento de la base de la pirámide. Un estrechamiento, además, progresivo hacia la base, lo que constituye el dato más significativo de la naturaleza de la tendencia dominante en la evolución de la población de la zona.

II.2. Concentración y desertización: un proceso combinado

Si la evolución y estructuras de la población aparecen modeladas, hasta en los aspectos de detalle, por las exigencias de la actividad minera, lo mismo parece ocurrir con su distribución espacial. La actividad minera desencadenará en la zona de estudio, y en los municipios limítrofes, un intenso y complejo proceso de redistribución de la población,

que dará al traste con la vieja organización de la red de asentamientos. El desarrollo de la actividad minera abre un doble proceso de concentración y despoblación, cuyo resultado es la génesis de un nuevo espacio, funcionalmente jerarquizado: el centro crece y concentra población, mientras que los municipios periféricos se despueblan en beneficio de aquél. Cada vez en mayor medida, *la periferia del espacio minero en sentido estricto tiende a convertirse en un simple espacio de reserva de fuerza de trabajo.*

La observación del proceso de crecimiento de los distintos núcleos de población permite verificar tal hipótesis. Se trata de un crecimiento en aureolas de intensidad decreciente a partir del centro: el factor distancia-accesibilidad parece regular lo esencial del proceso (Fig. 5).



El crecimiento de sueto edificativo. La ocupación de la vega (11). Villablino (Villablino). (1982).

En efecto, del total de 68 núcleos considerados, la mitad, 34, han experimentado, *a lo largo del período 1900-1960*, es decir, a lo largo del período expansivo de la minería, pérdidas de población en proporciones muy diversas. Si a ellos añadimos aquellos otros que mantienen su población prácticamente estacionaria entre ambas fechas, obtendremos un total de 45 núcleos que no parecen haberse visto afectados positivamente por el desarrollo de la actividad minera. Todos se localizan en los municipios limítrofes al de Villablino, incluyendo seis correspondientes a lugares de difícil accesibilidad del municipio de Cabrillanes.

Una segunda aureola aparece formada por los 10 núcleos que, a lo largo del mismo período, experimentan un crecimiento débil, inferior al 100 por 100 respecto de 1900. Se trata en la mayor parte de los casos de pequeños núcleos, con menos de 150 habitantes en 1900: su participación en el crecimiento absoluto general ha sido, pues, muy escasa. Pero significativa en cuanto su localización dibuja, en el interior de la zona de estudio, los límites aproximados del impacto poblacional de las actividades mineras.

El centro del espacio minero aparece limitado, entonces, a tan sólo 12 núcleos, situados en su mayor parte en el municipio de Villablino. De ellos, sólo cinco experimentan crecimientos verdaderamente intensos, de más del 300 por 100; y tan sólo tres, el corazón del espacio minero, presentan crecimientos excepcionales: Villablino-San Miguel (700 por 100), Caboalles de Abajo (1.039 por 100) y, sobre todo, Villaseca (2.919 por 100). Además, estos tres últimos núcleos acaparan, por sí solos, el 70 por 100 del crecimiento absoluto general experimentado por la zona de estudio entre 1900 y 1960.

Se trata, pues, de un *proceso de crecimiento altamente localizado, puntual, dialécticamente conectado con la despoblación de la periferia.* Un crecimiento, además, que adopta la forma de corredor, privilegiando las principales vías de comunicación: en este contexto, unos pocos kilómetros, una cierta deslocalización, bastan para condenar al ostracismo a un núcleo de población.

A partir de 1960, y hasta 1975, la aceleración del éxodo rural en la periferia del espacio minero, y la combinación de éste con los efectos depresivos de la crisis en los núcleos de crecimiento importante durante el período anterior, se conjugan para explicar el que la casi totalidad de los núcleos considerados pierdan población, en proporciones muy diversas. Tan sólo cuatro núcleos consiguen mantener su población en ese período: son aquellos núcleos que, habiendo tenido fuertes crecimientos durante el período anterior, han podido contrarrestar las tendencias regresivas a través del mantenimiento o reforzamiento, a distintos niveles, de su centralidad.

Este desigual y contrastado crecimiento ha introducido importantes transformaciones en la estructura de la distribución espacial de la población. En 1975, algo más de la mitad del total de la población de los cinco municipios considerados se encontraba concentrada en tan sólo tres núcleos (Villablino-San Miguel, Villaseca y Caboalles de Abajo), y más del 60 por 100 si a estos tres se añaden Caboalles de Arriba, Villager y Orallo, todos ellos pertenecientes al municipio de Villablino. En 1900, esos seis núcleos no acaparaban más allá del 15 por 100 del total de la población asentada en núcleos concentrados. Así pues, la estructura de la red de asentamientos de comienzos de siglo, dispersa y equilibrada, con una muy leve concentración en las cabeceras de ayuntamiento, se ha visto sustituida por otra dominada por un alto grado de concentración de la población en unos pocos núcleos, y por un importante —aunque desigual— vaciamiento en el resto.

III. UN NUEVO MODELO DE ARTICULACIÓN TERRITORIAL: LA POLARIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES

La estrecha dependencia de las labores mineras respecto de la localización de los yacimientos, y la concentración de la población en sus inmediaciones, son los fenómenos que se encuentran en la base del intenso proceso de redistribución espacial de las actividades (económicas y no económicas) que

experimenta la zona de estudio y los municipios limítrofes a partir del despegue. Se genera así *un espacio fuertemente diferenciado, concentrado y jerarquizado desde un punto de vista funcional*, capaz de generar flujos polarizados de gran intensidad. Un modelo territorial que nada tiene ya que ver con la vieja organización funcional de la red de asentamientos, segregada por una sociedad agraria preindustrial, y que reposaba en una distribución homogéneamente dispersa y de baja densidad de las actividades. Sólo algunos servicios administrativos —de rango municipal o supramunicipal— introducían en ese modelo una cierta nota de concentración y, con ella, de centralidad.

III.1. La simplificación funcional de la red de asentamientos

El nuevo modelo puede ser bien observado a través del estudio de la localización de los servicios y equipamientos de la zona. El terciario, en función de las profundas y recientes transformaciones que ha experimentado, acusa de forma especialmente significativa la magnitud y características del cambio funcional. El método utilizado (16) consiste básicamente en la obtención, para cada núcleo de población de un "índice funcional" que resulte proporcional al número de servicios y equipamientos que posea, así como al grado de especialización, rareza y, en general, "calidad" que presenten. Tal método presenta la doble ventaja de permitir el establecimiento, por simple agrupación estadística de los índices obtenidos, de tipologías funcionales de los núcleos, así como de llevar a cabo manipulaciones cartográficas expresivas (Fig. 6).



El crecimiento de suelo edificable. La conversión de la vega en suelo edificable. Villablino (Villablino). (1979).

Los 68 núcleos considerados se distribuyen entre los cuatro niveles que han sido detectados en la forma que recoge el Cuadro IV. Los núcleos correspondientes al nivel IV, que son la absoluta mayoría, se caracterizan por su absoluto desequipamiento, o por un nivel de equipamiento que se reduce a la existencia de un solo comercio —mixto y de baja calidad—, las más de las veces con despacho simultáneo de bebidas. Eventualmente pueden poseer también escuela primaria y, más raramente, taxi. En cualquier caso, esos servicios mínimos se orientan hacia su propia población, la cual ha de recurrir a núcleos de niveles superiores, incluso cuando se trata de acceso a servicios de escasa especialización. En el tramo superior de este nivel es posible desgajar un subnivel (IV-1), formado por cinco núcleos, cuya favorable situación, en las carreteras principales y a la salida de los pequeños valles secundarios, les aseguraba tradicionalmente un cierto papel en relación a los núcleos del subnivel anterior, pero que hoy —aunque dotados de ciertos servicios particulares muy comunes— tienden a convertirse en simples lugares de paso, en beneficio de los centros de niveles superiores.

CUADRO IV

NUCLEOS, POR NIVEL DE FUNCIONALIDAD		
Municipios de Cabrillanes y Villablino, 1979		
NIVEL DE FUNCIONALIDAD	Índice	Número de núcleos
Nivel I	(100 y más)	1
Nivel II	(50-100)	2
Nivel III	(20-50)	5
IV-1	(8-20)	5
Nivel IV		
IV-2	(0-8)	55
TOTAL		68

Fuente: Licencia Fiscal Industrial. 1979, y encuesta.

El siguiente nivel (III) aparece perfectamente caracterizado: se trata de las cuatro cabeceras de Ayuntamiento consideradas aquí (a excepción, naturalmente de Villablino-San Miguel). Lo que las diferencia funcionalmente de los núcleos del nivel anterior no es tanto el tipo de comercio o de servicios particulares que ofrecen, como la presencia del ayuntamiento y de los organismos y servicios directamente asociados a él (Cámara Oficial Sindical Agraria, médico, farmacia o botiquín), así como —eventualmente— Caja de Ahorros. Se trata de verdaderos centros, capaces de generar desplazamientos de corto radio y de gran intensidad y continuidad en el tiempo, cuyo papel —en tanto que reposa esencialmente sobre servicios administrativos— no parece verse amenazado por la potencia de centros de nivel superior. A estas cabeceras se suma un quinto núcleo (Piedrafita), cuya situación de encrucijada (hacia Asturias,

(16) Ver DAUMAS, M.: *La vie rurale dans le Haut Aragon oriental*, Institutos de Estudios Oscenses y de Geografía Aplicada (C.S.I.C.), Madrid, 1976, cap. IV de la 5.ª parte. Se han introducido ciertas modificaciones metodológicas con el fin de adaptar el modelo a nuestro objetivo y a la escala del espacio estudiado.

por Somiedo, y hacia Villablino), y el hecho de haber sido hasta el momento de la crisis la capital de los yacimientos orientales de la cuenca, le ha permitido el forjarse una cierta área de influencia en lo que se refiere a servicios particulares de carácter intermedio (taller mecánico, peluquería, etcétera).

En cualquier caso, estos pequeños centros intermedios (subnivel IV-1 y nivel III) no han dejado de verse afectados —dada su localización periférica— por la despoblación que ha afectado a los márgenes del espacio minero: el comercio y los servicios han comenzado así a languidecer, y su papel ha sido en buena parte retomado por el desarrollo reciente de diversas modalidades de venta ambulante, que atienden una parte de la demanda de productos alimenticios de una población en regresión.

El nivel II, formado por tan sólo dos núcleos —Villaseca y Caboalles de Abajo—, aparece igualmente bien diferenciado desde un punto de vista estadístico. Pero no funcionalmente: su inmediata vecindad a Villablino, con trayectos que no superan en ningún caso los 10 minutos, limita su potencial área de influencia. Su equipamiento comercial y de servicios, de alto nivel y especialización, se dirige, entonces, y de manera esencial, hacia las demandas de sus propias poblaciones y, eventualmente, de unos pocos núcleos muy próximos. Por ello, desde un punto de vista funcional, parece más conveniente el considerar a estos núcleos bien equipados —pero no centros— como elementos de un conjunto superior: ambos, unidos a Villablino, funcionarían como una sola unidad internamente diferenciada y jerarquizada.

III.2. Una red organizada por un sólo núcleo: la “macrocefalia” de Villablino

Villablino-San Miguel, con un 40 por 100 de su población activa empleada en los servicios, aparece configurado en la actualidad como un núcleo esencialmente terciario. Con anterioridad al despegue minero y, en realidad, con anterioridad a la Guerra Civil, Villablino era una simple cabecera de Ayuntamiento, administrativamente dependiente de Murias de Paredes, cabeza de partido judicial.

La situación, desde un punto de vista funcional, parece haberse invertido: el continuado descenso poblacional del municipio de Murias de Paredes y, en general, de toda su área de influencia, dará al traste con la vieja capital de la Montaña de Luna, reducida hoy a una simple cabecera de ayuntamiento. Villablino, por su parte, se ha visto privilegiada por la instalación de las principales oficinas y dependencias de la “Minero-Siderúrgica de Ponferrada, S. A.” que ha hecho de este núcleo el punto de embarque del carbón destinado a El Bierzo. Se ha configurado así como un núcleo de elevado nivel de equipamiento, poseedor de servicios administrativos de rango supramunicipal, de un comercio abundante, especializado y de calidad, de servicios particulares de alto nivel y de un aceptable equipamiento educativo y sanitario, sin olvidar su equipamiento para el ocio y, sobre todo, su

magnífica dotación bancaria (6 bancos, una Caja de Ahorros y una financiera de capitalización), tal vez el elemento que mejor caracteriza hoy su nivel de funcionalidad.

Un tal nivel de equipamiento —resultado del proceso combinado de concentración de población y de polarización de las actividades productivas— asegura a Villablino un indudable papel central a escala comarcal (17). Un papel que se traduce, desde un punto de vista espacial, en la configuración de *un área de influencia bien consolidada y relativamente extensa*, si bien caracterizada por un trazado considerablemente irregular (Fig. 7). Se trata, en efecto, de un corredor más que de un área: el trazado de las principales vías de comunicación constituye el armazón sobre el que la influencia de Villablino se deja sentir. Ahora bien, el desarrollo del área en uno u otro sentido presenta características bien diferentes que evidencian la forma específica en que Villablino se articula en una red más amplia. Hacia El Bierzo el área se agota bruscamente, sin apenas perder intensidad: la presencia de centros competidores relativamente próximos (Bembibre, Fabero, Torenó y, sobre todo, Ponferrada) basta para explicar este fenómeno. Hacia León, sin embargo, la ausencia de centros competidores próximos es lo que explica el mayor desarrollo espacial del área, así como la pérdida progresiva y gradual de intensidad.



Las formas del crecimiento urbano. “Cuarteles” de Villaseca (Villablino). (1982).

En cualquier caso, se trata de un área sometida a un fuerte dinamismo: un dinamismo que traduce fielmente el movimiento de su centro. Recientemente, el área ha experimentado cambios de cierta consideración. Cambios, en primer lugar, en su configuración externa: de la mano del creciente peso de los yacimientos occidentales de la cuenca, el área parece ampliarse hacia el Oeste, hacia el municipio de Degaña, que se configura cada vez más como un sector asturiano que gravita ya sobre Villablino. Pero cambios también —y sobre

(17) LÓPEZ TRIGAL, L.: *La red urbana...*, op. cit.; y FONTANA TARRATS, J. M. (d.): *Atlas Comercial de España*, Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de España, Madrid, 1963.



Las formas del crecimiento urbano. Arquitectura "moniañesa" en Villablino (Villablino). (1982)



Las formas del crecimiento urbano. Poblado de Colominas. Villablino (Villablino). (1982).



Abandono de núcleos y tierras. La Cueta (Cabrillanes). (1980).

todo— en la rearticulación interna del área: Villablino parece reforzarse a costa de los niveles inferiores de su propia red, incluso en lo que se refiere a compras y acceso a servicios de bajo nivel. Dos son los hechos que intervienen en este proceso que condena a la decadencia a ciertos centros del área, y que tiende a simplificar considerablemente el tejido de la red, cada vez más regida por Villablino. De un lado, la creciente utilización del automóvil particular como medio principal de transporte: según una encuesta realizada a clientes de comercios de prendas de vestir, calzado y ferretería y menaje de cocina, más del 60 por 100 del total había utilizado este medio para su desplazamiento, frente a sólo un 20 por 100 que había utilizado el coche de línea. Los hábitos de compra se ven así modificados: el desplazamiento a Villablino por motivos de trabajo, administrativos o de acceso a un comercio especializado es aprovechado cada vez más para la realización de compras elementales. De otro lado, la reciente tendencia a realizar el pago de nóminas a través de los bancos, al tiempo que refuerza el papel de éstos —todos con sede en Villablino— supone también, indirectamente, un reforzamiento de su papel comercial: no en vano los comerciantes de Villablino realizan las mayores cajas en los días de paga. La creciente tendencia a efectuar los pagos de la leche a través también de bancos y Cajas de Ahorros no hace sino reforzar el proceso.

Un proceso que se traduce en *una creciente simplificación funcional de la red, que cada vez más presenta un desarrollo menos armónico y más inmediatamente jerarquizado*. La potencia de Villablino se deja sentir, cada vez de un modo menos mediado por otros centros, en los últimos rincones de su área de influencia: la cuenca de empleo, el área de drenaje de trabajadores —que genera flujos sin ruptura de carga— tiende a constituirse en el modelo al que, cada vez más, se ajusta el área de influencia de Villablino.

IV. CONCLUSION: LA FRAGILIDAD DEL ESPACIO MINERO

A la vista de lo hasta ahora señalado —y lo mismo podría hacerse analizando otros "campos de impacto" distintos: poblamiento, finanzas municipales, estructuras de poder, etc.—, una cosa, al menos, parece quedar clara, y dar sentido a todo el conjunto: nos encontramos ante una situación de *monoindustria de enclave*. Una situación, bien característica de la mayor parte de las implantaciones industriales puntuales en áreas rurales, que viene definida, ante todo, por la subordinación económica y espacial del conjunto del área a procesos económicos —y, en última instancia, a centros de decisión— "exteriores" a la misma.

En nuestro caso ello es así ya desde antes mismo del despegue: el proyecto inicial, y no completamente realizado, de la "Minero-Siderúrgica de Ponferrada, S. A." —un proyecto de gran envergadura productiva y espacial que habría de afectar a toda la fosa del Sil— asignaba a la cuenca de Laciana un papel específico y dependiente, el de

abastecedor del carbón destinado a la alimentación de las instalaciones siderúrgicas que la misma empresa pretendía construir en El Bierzo (18). Desde este punto de vista, el ferrocarril, condición necesaria del despegue y espina dorsal de la explotación minera, era, en un sentido más que metafórico, de sentido único. Todos los aspectos del cambio, incluso desde un punto de vista coyuntural, aparecen como tributarios de ese hecho esencial. *La zona de estudio se ha visto así subordinada de un modo inmediato y directo a la actividad minera, que la ha modelado —como si de arcilla se tratase— a la medida de sus necesidades.* El espacio minero se organiza, entonces, como *espacio de la producción*: campo minero, área de drenaje de trabajadores, etc. Pero también como *espacio de la reproducción de la fuerza de trabajo*. Y también en este campo la dependencia de la actividad minera —y de la empresa— aparece sin apenas mediaciones, ya sea a través del control del mercado de viviendas, de los economatos, de la sanidad, etc., ya sea a través del traslado de una parte de los costes de reproducción de la fuerza de trabajo, y de la conflictividad laboral, a un terreno distinto del minero, sobre la base del fuerte desarrollo de distintas modalidades de agricultura a tiempo parcial.

La dinámica del espacio minero reproduce, pues, los latidos de la mina (19). Unos latidos, un movimiento que se establece en función de procesos y estrategias que escapan al control de la zona de estudio, y de sus habitantes. Es por ello por lo que el espacio minero aparece como *un espacio altamente vulnerable, considerablemente frágil*, un espacio que, de la noche a la mañana, podría verse irreversiblemente dislocado, y sus poblaciones desarmadas: no faltan los ejemplos.

V. BIBLIOGRAFIA SOBRE IMPLANTACIONES INDUSTRIALES EN AREAS RURALES

V.1. Obras generales y de alto valor metodológico:

1. BARBICHON, G.: "Industrie et rurbanisation: aspects sociologiques", *Economie rurale*, 1977 (1).
2. BETEILLE, R.: "L'industrie en milieu rural en France", *L'information géographique*, 1978 (1).
3. BONTRON, J. C. y J. MENGIN "L. industrialisation, facteur d'intégration de la petite ville rurale et de sa région" (in) B. KAYSER (d.): *Petites villes et pays dans l'aménagement rural*, Centre National de la Recherche Scientifique, París, 1979.
4. DEZERT, B.: *Activité industrielle et vie humaine en montagne*, C. D. U., "Les Cours de la Sorbonne", París, 1975.
5. FISCHER, A. y J. MALEZIEUX: "L'enquête industrielle: réflexions méthodologiques", *L'information géographique*, 1976 (4).

(18) CORTIZO ALVAREZ, T.: *op. cit.*, p. 36.

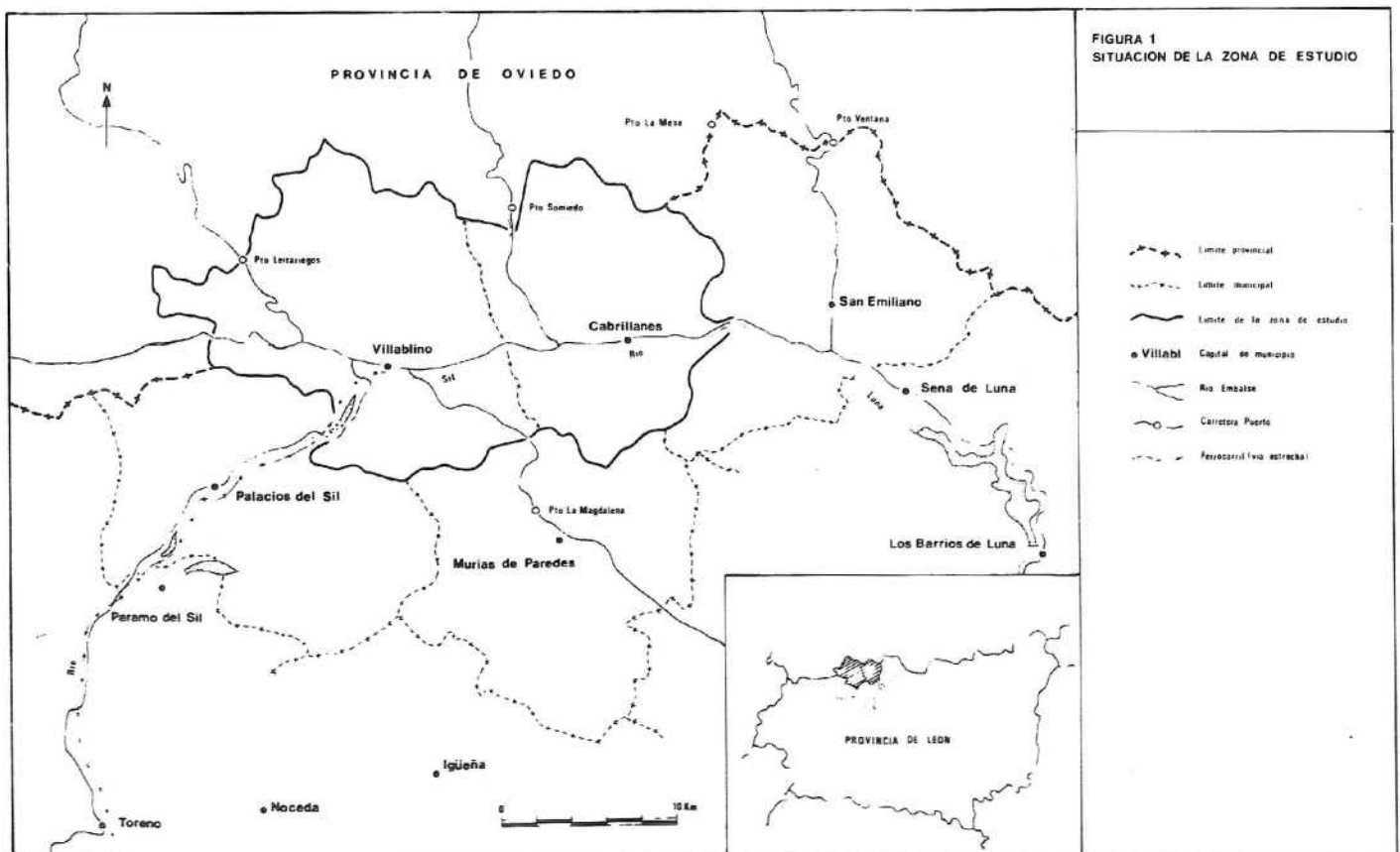
(19) Un magnífico ejemplo de análisis del sometimiento espacial de un área a la dinámica y a la lógica de la actividad minera lo constituye BOURELLE, B. y A. VANT: "Essai sur la production de l'espace stéphanois au XIX^e siècle", *Espaces et sociétés*, nos 20-21, 1977, pp. 85-102.

6. (L') impact national, régional, local des grands foyers énergétique-miniers et industriels nouveaux, *Travaux et mémoires de l'Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine*, n° 31, 1978.
7. *Industrialización rural*. Informe de la reunión del Grupo de Expertos en Industrialización Rural celebrada en Bucarest del 24 al 28 de septiembre de 1973, Naciones Unidas (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales), Nueva York, 1974.
8. (L') industrie en milieu rural ("rapport Chavannes"), La documentation française, París, 1975.
9. LABORIE, J. P.: "L'industrialisation, facteur de croissance des petites villes" (in) B. KAYSER (d.): *Petites villes et pays dans l'aménagement rural*, Centre National de la Recherche Scientifique, París, 1979.
10. ORTEGA VALCÁRCEL, J.: "Actividad industrial y espacio industrial como objeto de la Geografía" (in) *Ciudad e Industria. IV Coloquio sobre Geografía* organizado por la Asociación Española para el Progreso de las Ciencias (Oviedo, 1 al 4 de octubre de 1975), Oviedo, 1977.
11. PARRA, T., T. ROJO y L. SANZ: "Una aproximación al análisis espacial: mercado de trabajo y territorio", *Ciudad y Territorio*, 1981.
12. SANZ, L.: "Vivir para trabajar, trabajar para vivir: la irrupción del capitalismo y los cambios en el modo de vida en las zonas rurales", *Sociología del trabajo*, n° 5, 1981.
13. SCHNEIER, G.: "L'impact spatial de l'industrie. Essai méthodologique: le cas de la localisation de la sidérurgie en Argentine", *Annales de Géographie*, n° 480, 1978.
14. TOURNY, P.: "L'industrialisation rurale au service du développement local en Europe occidentale", *Economie rurale*, 1977 (2).

V.2. Estudios de casos

15. BAKIS, G., H. BAKIS, A. CHALET y R. GUGLIEMMO: "L'usine de Corbeil, un maillon français d'I.B.M." (in) *Mémoires et Documents du Service de Documentation et de Cartographie Géographiques*, vol. 14 (nueva serie), Centre National de la Recherche Scientifique, París, 1974.
16. BERTRAND, Y.: "Aspects de la diffusion du développement dans un cadre régional a partir d'implantations industrielles récentes", *Bulletin de Conjoncture Régionale*, 1970 (4).
17. BERTRAND, Y. y G. JEGOUZO: *Effets d'implantations industrielles récentes. Une enquête dans la région de Loudéac (Cotes du Nord)*, Centre National de la Recherche Scientifique-Institut National de la Recherche Agronomique, Rennes, 1968.
18. CALANDRE ROENIGSFELD, C. y J. BASCONES CALVO: "Impacto de la instalación de una factoría de automóviles sobre el área rural circundante: el caso de la G. M. en Figueruelas", *Revista de Estudios Agrosociales*, 1981 (1).
19. DAUMAS, M.: "Les conséquences démographiques d'une implantation industrielle en montagne: la population de Sabiñánigo (province de Huesca)", *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, XXXIII, 1962.
20. GARCÍA, A.: "Le bassin houllier de l'Aveyron. Etude de développement industriel", *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 1959.
21. GRIBET, M. F.: "L'activité minière a La Machine (Nievre) ou le mythe d'une reconversion" (in) *Mémoires et Documents du Service de Documentation et de Cartographie Géographiques*, vol 14 (nueva serie), Centre National de la Recherche Scientifique, París, 1974.
22. JALABERT, G.: "Un exemple d'implantation industrielle en milieu rural. L'usine aéronautique Ratier-Figéac", *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 1967.
23. LARBIU, S.: "Industrialisation-urbanisation? L'exemple de Lacq", *Etudes rurales*, n° 49-50, 1973.
24. NEMBRINI, J. L.: "Une transnationale en milieu rural: Grundig Fleurance, 1975-1980", *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 1980.

Mapas correspondientes al artículo "INDUSTRIALIZACION PUNTUAL Y PRODUCCION DEL ESPACIO: EL CASO DE LA CUENCA MINERA DE VILLABLINO",



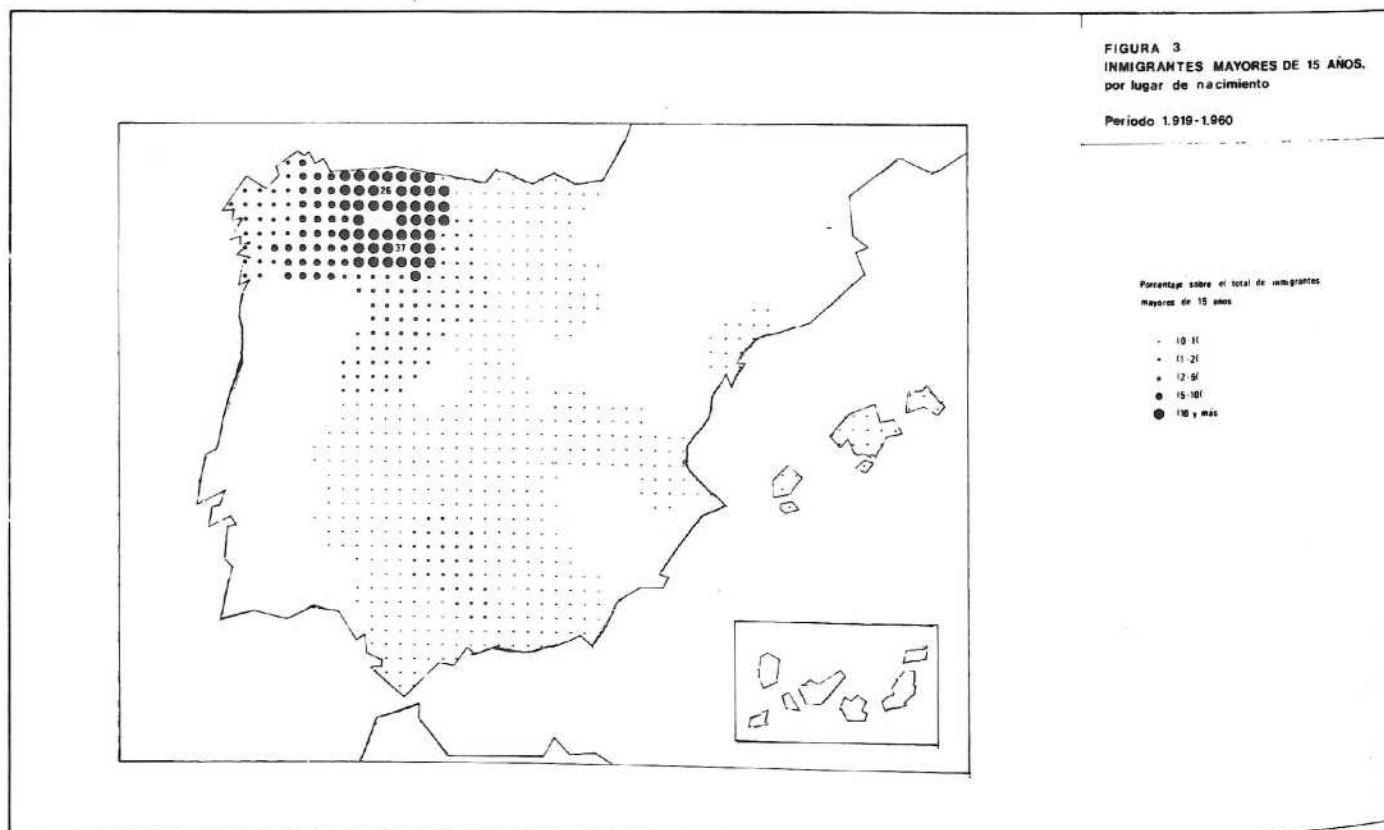
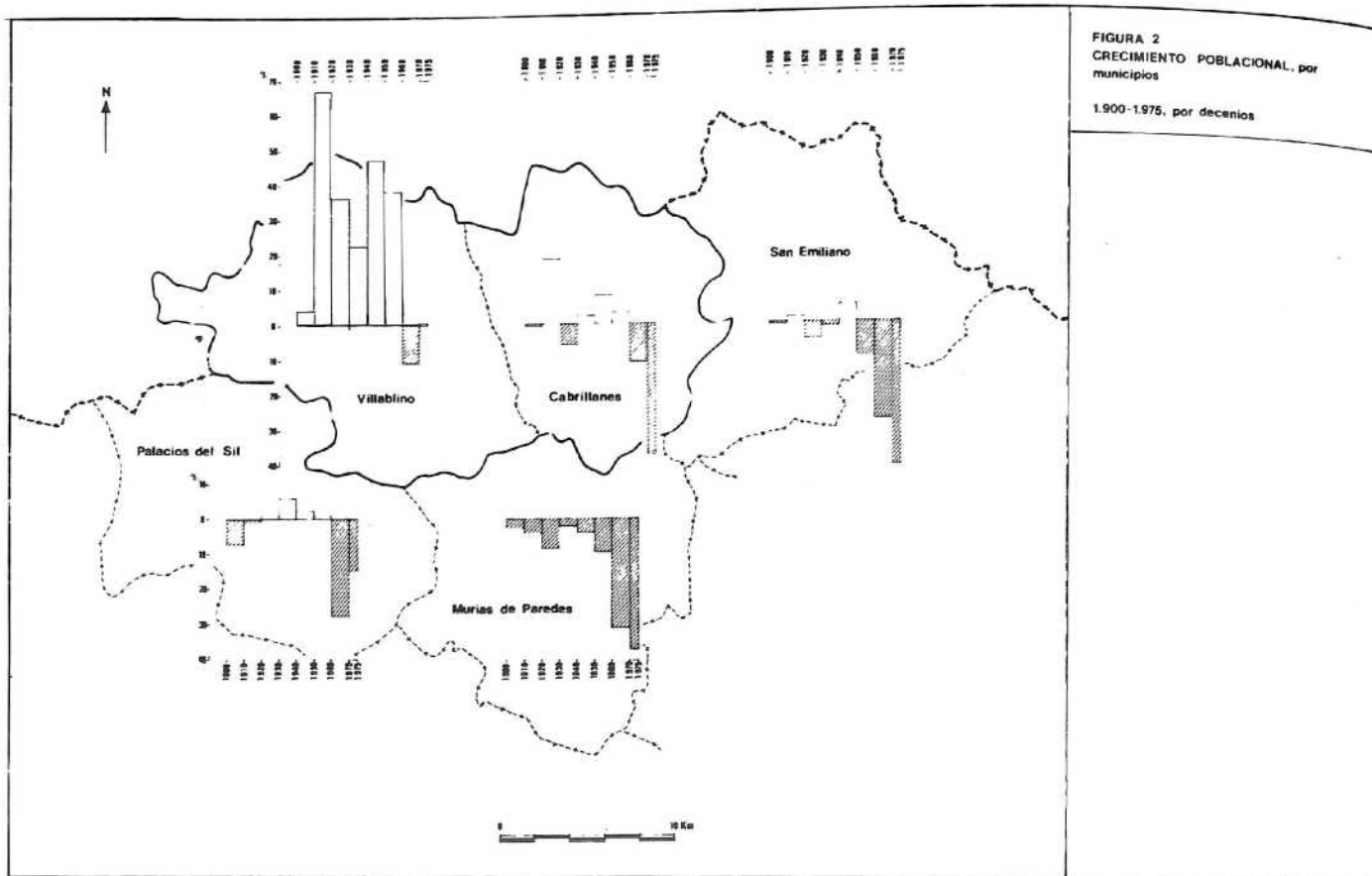


FIGURA 4
POBLACION DE HECHO, por sexo
y edad
1.877, 1.960 y 1.975

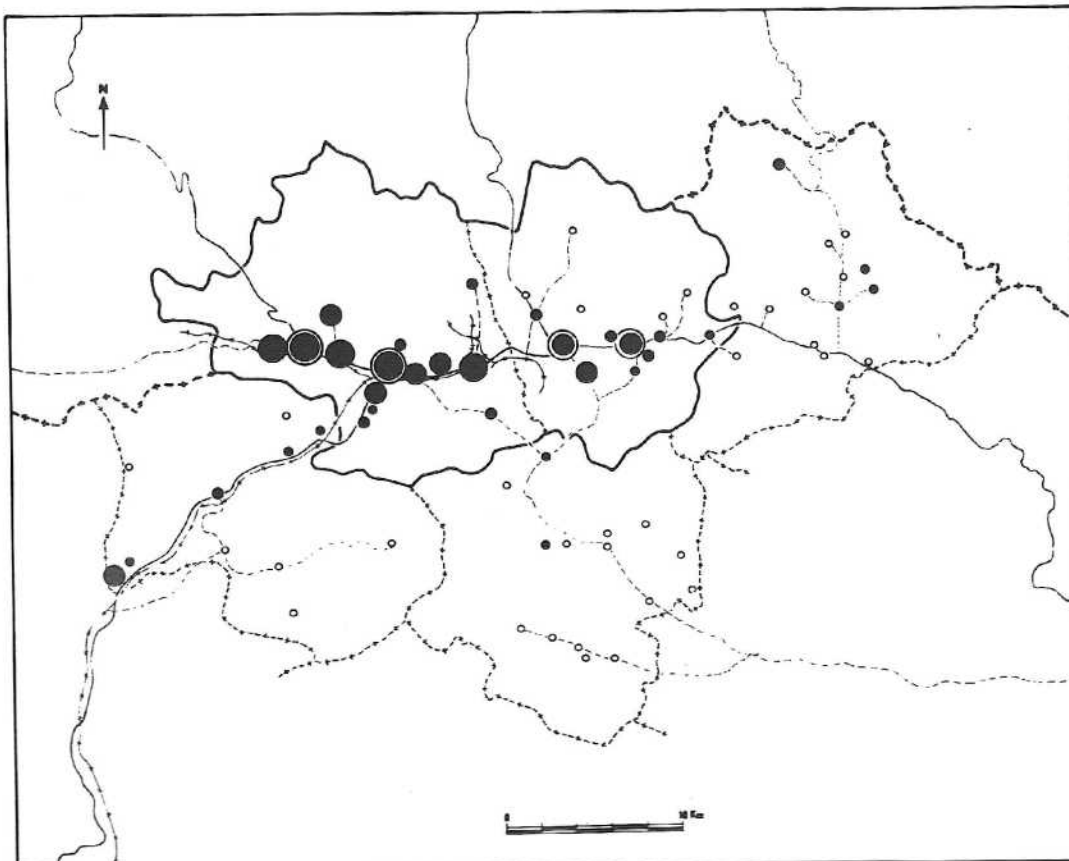
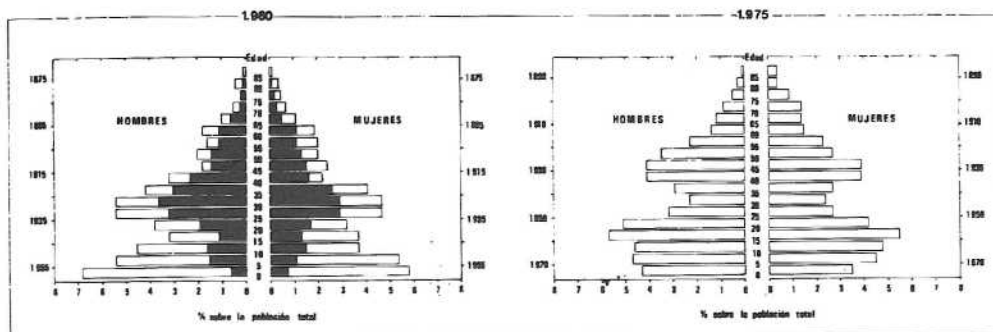
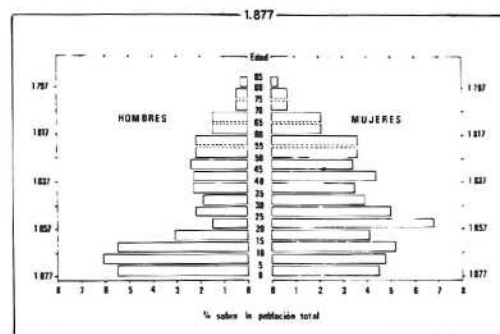
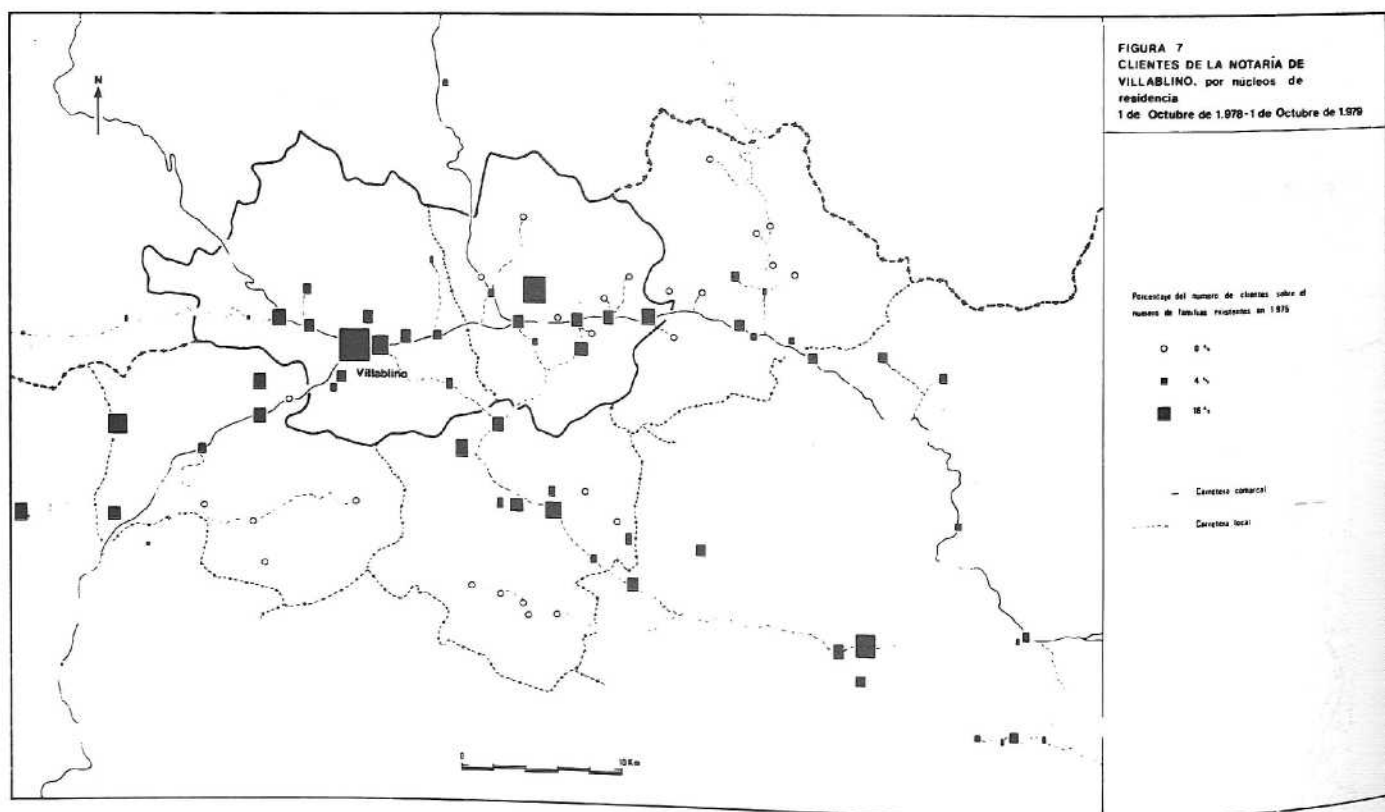
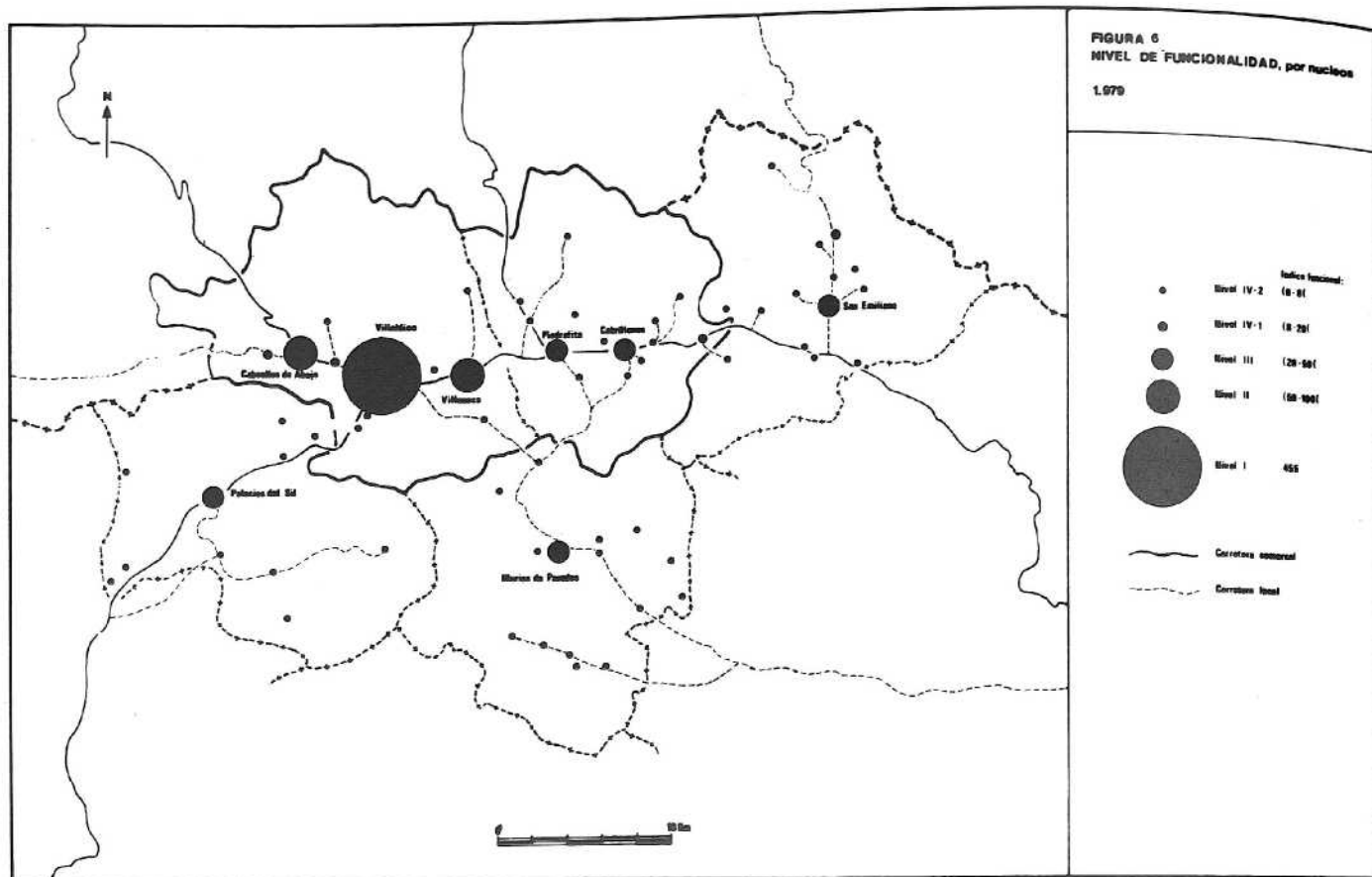


FIGURA 5
CRECIMIENTO POBLACIONAL, por núcleos
1.900-1.960 y 1.960-1.975



LA POLITICA URBANA DE PRIMO DE RIVERA

Del Plan Regional a la política de Casas Baratas.

por Carlos Sambricio *

En 1939 se publica, por el llamado Comité de Reforma, Reconstrucción y Saneamiento de Madrid, un texto titulado *Plan Regional de Madrid* (1). A diferencia de Barcelona, donde sabemos que casi quince años antes se habían planteado ya estudios y trabajos sobre tal posibilidad, parece que ésta es la primera vez que en Madrid se esboza este análisis. Sin embargo, la realidad es que desde 1919 se inicia este tipo de propuestas y si han permanecido hasta hoy poco difundidas se debe a las lagunas existentes en la historia urbana madrileña: dominando en el saber histórico las citas a proyectos concretos de arquitectura, sólo el Plan Zuazo de 1929 y los intentos del GATEPAC por llevar a cabo en Barcelona el Plan Macia han sido valorados por la historia urbana. Y, sin embargo, insisto, desde los inicios de la década de los veinte —e incluso antes, por parte de algunos— hubo entre los estudiosos del hecho urbano una idea clara de lo que significaba tal concepto.

Para Nicolás Rubió i Tuduri, Secretario de la Sociedad Cívica "*La Ciutat-Jardí*", ...*Regional Planning vol sempre indicar que una idea de conjunt es aplicada sobre tot un territori al que vols fer viure harmonicament* (2). Definida así, en 1926, la idea de Plan Regional, Rubió partía del concepto de territorio y lo contraponía al de ciudad. En su análisis señalaba cómo, en su opinión, se equivocaba-

ban al proponer reformas en la ciudad, tanto los que entendían la reforma del núcleo urbano desde una nueva valoración del extrarradio como los que consideraban que el problema de la ciudad se limitaba a la falta de viviendas proponiendo, como solución, atribuir a la municipalidad competencias inexistentes hasta el momento y con la intención de que pudiesen resolver el problema. Con su comentario, Rubió refleja la actitud de los que creyeron necesario aplicar a las ciudades españolas las experiencias inglesas y alemanas porque, preocupados por el constante desarrollo de la ciudad tradicional, rechazaban la idea de un crecimiento ilimitado basado en agregaciones sucesivas. Al censurar las propuestas de Henard sobre la ciudad —y que habían sido retomadas por Oriol en 1919 (3) aunque sin confesar su procedencia— basadas en fomentar las reformas viarias, su propuesta radicaba en desarrollar un plan sobre el territorio donde pudiese definirse la existencia de núcleos satélites acordes con la gran ciudad. Su actitud era similar a la de Eberstadt en Alemania cuando, poco antes, criticaba las mejoras higiénicas del siglo XIX, puesto que pretendían perpetuar una situación negativa y su opinión sobre la nueva ciudad chocaba con la que, en 1910, había defendido Núñez Granés para Madrid, al señalar que el proyecto de la nueva ciudad del extrarradio ...*sólo son estudios de trazados y aperturas de cierto número de calles y plazas* (4). No será sólo Rubió,

* Historiador, profesor de "Historia de la Arquitectura y del Urbanismo" en la Escuela de Arquitectura de Madrid.

(1) Comité de Reforma, Reconstrucción y Saneamiento de Madrid: *Esquema y bases para el desarrollo del Plan Regional de Madrid*. Madrid, 1939.

(2) Francesc Roca: *Política Económica i territori a Catalunya 1901-1939*, Barcelona 1979, cita el texto de Rubió i Tuduri en pp. 153 retomándolo de *La qüestió fonamental de l'urbanisme: el país-ciutat*, en *REVISTA DE CATALUNYA*, 20. Deseo agradecer a Manuel Torres Capel el que me haya permitido acceder a su importante Tesis Doctoral —desgraciadamente aún inédita—, presentada en la ETSAB con el título *El planejament urba i la crisi de 1917 a Barcelona*.

(3) El primer texto de Oriol fue publicado en *ARQUITECTURA* nº de octubre de 1920, junto con una importante crítica de Torres Tobas. Poco después, en el número de abril de 1924, se repetían las mismas ideas. Sobre su relación con Henard ver mi artículo *Ideología y reforma urbana en Madrid 1920-1940*, en *ARQUITECTURA* nº 198, pp. 65-78.

(4) AMOS Salvador: *La Urbanización del Extrarradio* BOLETIN DE LA SOCIEDAD CENTRAL DE ARQUITECTOS, 15 de febrero de 1923 (existe en el mismo la referencia de que fue publicado dicho artículo en el diario *El Sol* de abril de 1923).



Barrio de la Prensa. Madrid, 1910.



Viviendas del Fomento de la Propiedad.



Grupo de viviendas en la prolongación del Hipódromo.

desde Barcelona, quien desarrolle esta crítica: en esos mismos años y desde Madrid, también se combate la idea de ciudad que sólo pretende adecuarse a las nuevas necesidades sin cuestionar su sentido. Analizando el Plan de Núñez Granés algunos señalan como... *la nueva ciudad replantea el dividir la superficie que ocupa ésta por áreas limitadas por polígonos formados por calles y plazas para añadir poco más tarde: ...en la nueva ampliación sólo se establecen un conjunto de barrios sin relación ni consonancia entre sí, que no crean la gran ciudad complemento del Madrid actual* (5).

Así, durante la década de 1910, se cuestiona el planteamiento basado en abrir grandes vías comerciales en el casco interior para después continuar, en el extrarradio, la trama viaria existente y el debate sobre lo que debe de ser la gran ciudad se centra en el estudio de las opciones alemanas e inglesas: se estudia la idea del Gran Berlín al difundirse por varios autores (entre ellos Cipriano Montoliu) el tema del Concurso de 1910 y se fomenta el contacto con el grupo que, en estos años, configuran la *Housing and Town Planning Act* en 1909 (6).

La idea que dio pie al Gran Berlín fue reunir un conjunto de municipios y distritos administrativos independientes, situados dentro de un círculo teórico de aproximadamente 25 kilómetros de radio, en un intento de ordenar por zonas el espacio. De los cuatro millones de habitantes que, aproximadamente, establecía el censo de 1910 en este gran núcleo, sólo dos millones vivían en Berlín, siendo la extensión del territorio mancomunado de más de 350.000 hectáreas frente a 6.400 de Berlín. El concurso señalaba la necesidad de estudiar la división general de las zonas de urbanización y de indicar la ubicación de las grandes superficies libres de edificación. El resultado del concurso fue transformar ocho comunidades urbanas, cincuenta y nueve agrarias y veintisiete distritos en veinte nuevos distritos que definían una gran ciudad y donde se podía ahora plantear la transformación del centro y la formación de la nueva periferia (7). Difundidos en España los resultados del Concurso, a Madrid también llegan noticias de los supuestos

(5) La crítica de Amos Salvador en el texto citado no es sólo contra la forma en que se establece la nueva ciudad, sino que también censura la gestión que se propone, puesto que se asigna al Estado; *...en las urbanizaciones periféricas, dictar una ley especial para llevar a cabo las expropiaciones y corresponde a los municipios el estudio y urbanización de las vías de interés general, dejándose a los particulares (a las iniciativas individuales) la urbanización de los polígonos determinados por las vías radiales y envolventes establecidas por el Ayuntamiento.* BOLETÍN DE LA SOCIEDAD CENTRAL DE ARQUITECTOS, febrero de 1923, pp. 4, nº 147.

(6) En 1910, cuando Núñez Granés presenta en Madrid su Plan de Extensión de la Ciudad, Cipriano Montoliu publica y difunde las consecuencias del Concurso de Berlín. Ver en este sentido, además del texto de Montoliu, *Las ciudades modernas y sus problemas a la luz de la exposición de construcción cívica de Berlín* (1910), Barcelona, 1913, la Tesis ya citada de Torres Capel y el texto de Roca. Ver, también, Francesc Roca, *La "Gross Barcelona": dues introduccions. Ideologia i creixement industrial*, en RECERQUES, nº 6, pp. 119-135.

(7) Sobre el Concurso de Berlín ver, especialmente, Werner Hegemann, *Catalogo delle esposizioni internazionali di urbanistica, Berlino, 1910, Düsseldorf, 1911-1912*, reedición italiana en Milán, 1975, o el texto de Franco Mancuso: *Las experiencias del Zoning*.

de zonificación y la preocupación por estudiar cómo y dónde situar en la ciudad los barrios de obreros, la industria, zonas comerciales... Y es Amos Salvador quien comenta, refiriéndose a Madrid, cómo *...una urbanización moderna exige un plan general de estructura y disposición de la zona a que afecta, y con relación a las zonas que envuelve o que son contiguas, y estableciendo de tal modo que su ejecución resulte un organismo cívico perfecto, un instrumento de utilidad para la actividad y desarrollo de todas las actividades de la urbe y para su próspero económico y social; una expresión clara y bella de la vida compleja, pero armónica, de la gran ciudad* (8). Aparece por primera vez dentro del urbanismo español la idea del zonning como elemento coordinador de la gran ciudad y es el mismo Amos Salvador quien apunta la necesidad de elaborar, para Madrid, un plan de urbanización que cumpla las nuevas condiciones: *...Debemos solicitar que el Ayuntamiento ordene la formación de un verdadero plan de urbanización en las zonas periféricas de Madrid, proponiéndolas en relación con el ensanche y el casco interior y tratando de crear para el futuro una ciudad instrumento de progreso material y de cultura, cómoda, salubre y bella.*

Un plan de urbanización no puede descender a proyectar casa por casa. Sólo el iniciar tal idea es prueba de idiotez. Pero un buen plan de urbanización no puede dejar de prever:

— *El trazado de grandes vías de comunicación y transporte (ferrocarriles y tranvías).*

— *La posición de las estaciones de estas líneas.*

— *El recorrido de las conducciones de agua, energía eléctrica, gas, etc.*

— *La distribución del conjunto de la urbe en ciudades semiindependientes en distritos de carácter diferente, en barrios distintos.*

— *La interpolación de jardines, parques, campos de juego y bosques* (9).

El estudio que se publica de manera poco notoria en el Boletín de la Sociedad Central de Arquitectos (y no en la recién fundada revista *Arquitectura*, lo que le hubiese dado una mayor difusión), significa un primer enfrentamiento radical al proyecto de Núñez Granés y, sobre todo, un importante punto de partida para estudios posteriores.

Por primera vez —y dejando de lado la propuesta de Arturo Soria— el arquitecto plantea en Madrid una voluntad de articular un territorio ofreciendo no soluciones parciales —a la falta de vivienda, al trazado de nuevos barrios...—, sino que acepta la idea de una gran ciudad global donde pueda además, existir *...ciudades semiindependientes*, lo cual, en otros términos, significa introducir el tema de las ciudades satélites en las proximidades de la ciudad. El planteamiento, realizado en 1919, concibe la extensión de la ciudad tras un plan de ordenación de la periferia, y cuando se definen los usos de las nuevas zonas resulta evidente que la inversión en suelo es, a primera vista, un tema importante para esta

burguesía. (10). No era ésta la primera vez que se trataba la extensión de Madrid, puesto que ya la Compañía Madrileña de Urbanización había comentado como... *Hay que explotar toda esa región que se extiende de las vertientes de la Sierra hasta las puertas mismas de Madrid*, puesto que *“...la Ciudad Lineal no quiere limitarse a construir una barriada de casas sanas y alegres, sino que quiere reformar las condiciones de vida en toda la provincia de Madrid* (11). El propósito expuesto por la Compañía Madrileña de Urbanización era distinto del anunciado por Amos Salvador tanto en el fondo como en los motivos, porque, frente a un negocio particular, lo que ahora se pretende es coordinar la actuación de una burguesía emprendedora consciente que sólo podrá jugar un papel político si participa en el gobierno de la ciudad: y, en este sentido, sabe que es la vieja oligarquía quien posee los terrenos y detenta la posesión del suelo urbano. Por ello el primer supuesto del Plan Regional que quedará definido poco más tarde, con el proyecto de Aranda y Lorite, pretende encauzar estos intereses y dar respuesta a la necesidad de suelo urbano inexistente que requiere la nueva burguesía para participar en el control de la ciudad, resolviendo al mismo tiempo el problema de la extensión desde la planificación.

Frente a una clase social que entiende el casco interior y el ensanche como lugar de producción de riquezas y que define las grandes vías como lugares de producción de ideología, la burguesía surgida tras la guerra mundial ve, en la ordenación del suelo, un primer negocio y en este sentido fomentará y aplaudirá cualquier operación que cree suelo urbano. Contraria al proyecto de Núñez Granés, quien sólo proponía ampliar el límite de la ciudad a un perímetro en el que ésta no hubiese podido acceder al suelo calificado ahora como urbano, resulta que los modelos europeos de estos años son auténticos señuelos para los que deseen convertirse en propietarios de suelo urbano (12).

En Madrid es el ejemplo alemán el que sirve de punto de partida al primer plan de extensión cuando en realidad el caso madrileño se encuentra

(10) El estudio desarrollado por Roca sobre la política de la Mancomunitat, cuando señala cómo existe la idea de establecer una gran ciudad-jardín que abarcara de Barcelona a Arenys y de Barcelona a Gavá, se aprecia igualmente en Madrid donde el problema de las inversiones ha sido estudiado por Santiago Roldán y José Luis García Delgado en *La formación de la sociedad capitalista en España, 1914-1920*. Madrid, 1973 (La cita de Roca corresponde a *Política económica...*, pp. 87). Para comprender el cambio político que se produce en estos años, ver M. Tuñón de Lara, *Historia y realidad del Poder*, Madrid, 1975, especialmente pp. 71-108, y los *Cuadernos Económicos de ICE*, publicados por *Información Comercial Española* números 5 y 6.

(11) *Compañía Madrileña de Urbanización. Reorganización y Engrandecimiento de la Ciudad Lineal*. Madrid, 1919.

(12) Sabemos que en 1913 se dieron conferencias en Madrid y Barcelona por Thompson y Aldridge y que participaron en el ciclo Amos Salvador, Arturo Soria y González del Castillo, quien entonces era Presidente de la *Compañía Madrileña de Urbanización*. Pero quizá la nota más importante es que en ese mismo año de 1913 se anunciaba la visita a España para hablar de *Arquitectura en la habitación popular*, de Unwin. Ver en este sentido *ARQUITECTURA Y CONSTRUCCION*, de 1913, pp. 158-161. Sobre los conceptos alemanes de estos años ver el texto de G. Piccinato *La costruzione dell'urbanistica. Germania 1871-1914*. Roma, 1974.

(8) Amos Salvador. *op. cit.* pp. 4.

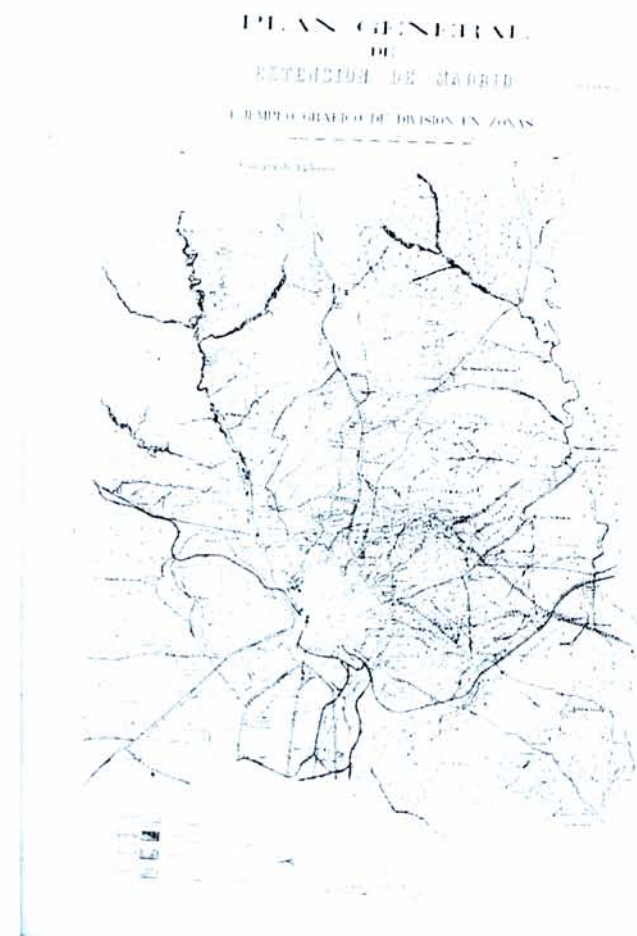
(9) Amos Salvador. *op. cit.* pp. 5.



Proyecto de Grases y Riera de 1901 para la Gran Vía de Madrid.

más próximo al americano, a diferencia de Barcelona, que mantiene un esquema más teórico y abstracto al no existir entre la burguesía industrial la necesidad de invertir en suelo urbanizable para obtener beneficios importantes o para gozar de opción política a nivel municipal. Pero en Madrid la idea de una ampliación del término municipal toma forma y, tras el texto de Amos Salvador, se establece, por parte de Aranda y Lorite, un proyecto de Plan de Extensión en el que se toman las ideas de Amos Salvador, dándolas ahora forma. El Plan, firmado por Salaberry, Aranda, Lorite y García Cascales (13), significa un enfrentamiento total con la herencia del Plan Castro que Núñez Granés había recogido. Sus argumentos para rechazar éstos se basaban, fundamentalmente, en criticar el carácter formal del proyecto, puesto que se había adoptado un trazado en cuadrícula de ma-

(13) J. L. Salaberry, P. Aranda, J. Lorite y J. García Cascales: *Plan general de extensión de Madrid y su distribución en zonas*, en *ARQUITECTURA*, nº 58, años VI, febrero de 1924, pp. 44-69.



Plan de extensión de Salaberry, Aranda, Lorite y García Cascales, 1923.

nera rígida y sin haber tenido en cuenta la situación topográfica de la ciudad, ubicada a lo largo de una sucesión de colinas y que no se presta, por tanto, a adaptarse a tal trazado. Por ello, señalaba en su Memoria, ciertos barrios proyectados han tenido un desarrollo escaso y la zona del Paseo de las Acacias y Embajadores podrían ser un ejemplo de ello (14). Y si la crítica al proyecto de Castro viene dada en estos términos, lo que se argumenta contra Núñez Granés es que el Plan de vías que propone se cierra por un perímetro que lo condiciona, desconociendo entonces la realidad de un Madrid que ha buscado su crecimiento hacia el norte, en la unión con Fuencarral, Chamartín y la Ciudad Lineal, y por el sur con Vallecas y Carabanchel, mientras que se aparta del Arroyo del Abroñigal.

Destacaban en su estudio cómo, de forma espontánea, existía, ya en 1923, un principio de agrupación de viviendas obreras o modestas (en

(14) *Ibíd*, pp. 45.

Cuatro Caminos, Puente de Vallecas, Carretera de Carabanchel y Andalucía) fuera del límite de ciudad propuesto y cómo existe igualmente, más allá de las previsiones establecidas en el proyecto de Núñez Granés, una concentración de viviendas que definen una inicial ciudad jardín en la zona comprendida entre el Hipódromo, Chamartín, Ciudad Lineal y Carretera de Aragón. Por último, se criticaba la imprevisión de un plan que no había comprendido que la zona industrial se situaría en las proximidades del Puente de Vallecas y Abroñigal.

En el Proyecto de Plan de Extensión de 1923 no sólo se rechazan las opciones contenidas en el Plan de Núñez Granés, sino que, por primera vez, se enuncia la voluntad de definir el estudio de la ciudad desde una idea del conjunto, a la que se incluyen los alrededores de Madrid. Entiende que proponer soluciones a la situación o tratamiento de barrios obreros, parques urbanizados, barrios industriales o zonas militares es equivocado si se establece de forma aislada. El valor de su idea es que comprenden lo que significa el concepto de territorio y el estudio de zonas que plantean lo conciben haciéndolo depender de la realidad de la ciudad. En este sentido asumen los esquemas del taylorismo sobre el estudio general del objeto y los factores que lo determinan y, tras un análisis de las agrupaciones que lo constituyen, señalan las diferencias existentes entre las zonas de uso y servicio; estudiando los espacios libres necesarios al conjunto; la relación entre las partes integrantes y, señalan de esta manera, siguiendo las propuestas tayloristas, cómo la ciudad al igual que una edificación industrial, comercial, de vivienda, edificio público... *no puede rendir resultado positivo y funcionar con comodidad eficaz e higiénicamente si no ha presidido aquella, en el planeamiento de las ciudades ocurrirá un hecho análogo* (15).

Aparecía así la referencia a las ciudades satélites, formadas por viviendas unifamiliares y, basados en el análisis e ideas de Amos Salvador, los autores del Plan de Extensión de 1923 constatan cómo en toda aglomeración urbana en la que se produzca un crecimiento se forman, fuera de su núcleo, centros secundarios de actividad económica y social, llegando a ampliar su zona de influencia hasta lugares distantes, a los cuales *...la actual celeridad de transportes permite utilizar como poblados satélites* (16). Y es entonces cuando, citando a la *Housing and Town Planning Act* de 1909, el informe sobre la Urbanización del Extrarradio expresa, por vez primera en Madrid, la necesidad de sustituir la idea del Plan de Extensión por el nuevo concepto de Regional Planning.

Tras analizar los errores de Castro y Núñez Granés definen dos puntos como básicos al establecer los límites donde debía llegar la extensión para, posteriormente, centrarse en el diseño de la urbanización interior fuera de cuadrículas o de modelos formales. Proponían, como respuesta al problema de los límites, un Plan para Madrid que alcanzase desde Valdeletas, en la carretera de

(15) En estos años empiezan a aparecer en las revistas de construcción y edificación una serie de artículos sobre el taylorismo. Torres Capel, en su *Tesis Doctoral*, apunta cómo los criterios de Taylor son aplicados por Montoliu en sus textos de 1918-19. Es evidente que apenas pocos años más tarde esta misma opinión se refleja en Madrid, aplicándose por parte de los autores del Plan de Extensión. El párrafo de los madrileños señala, en concreto, *...cómo para la ordenación de sus elementos o factores y su composición total debemos seguir la norma aceptada por modernos urbanistas y que recoge Taylor en un reciente y notable juicio sobre planeamiento de ciudades*", p. 50.

(16) La cita concreta se hace a la sección 55 de la ley (*Housing and Town Planning Act* de 1909). *Op. Cit.*, pp. 53-54.



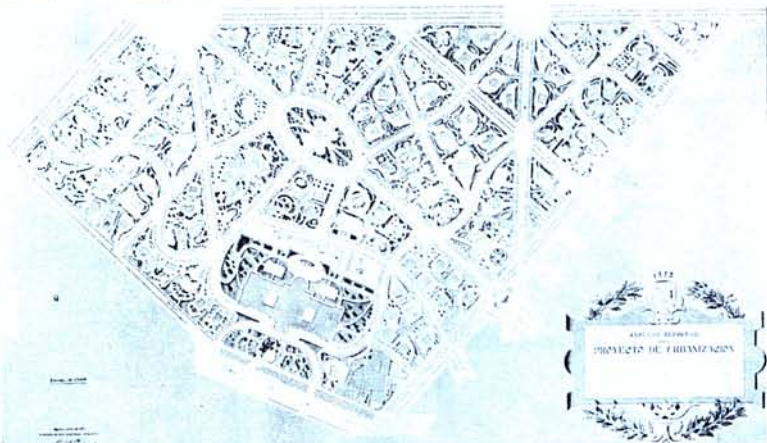
Detalle del plan de Salaberry de 1923. Zona sureste de Madrid, donde se aprecia el proyecto de la nueva Ciudad-Lineal.



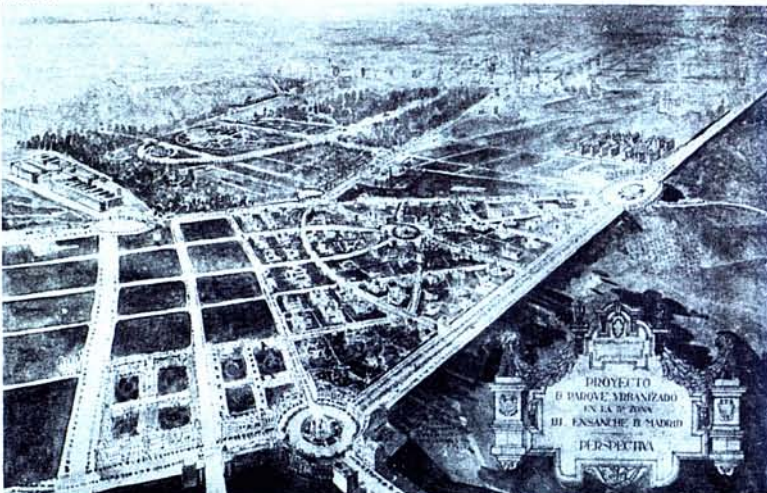
Proyecto de Ciudad-Jardín en Olot. 1916. Arq. Juan Roca.



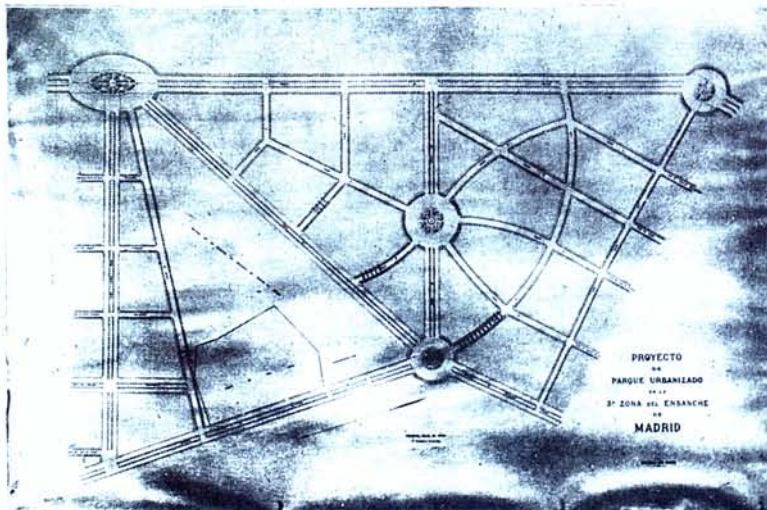
Proyecto de urbanización de la zona de "Ribes Roiges" y enlace con Villanueva y Geltru. 1917. Arq.: Miró Guibernau.



Proyecto de urbanización en la zona del Hipódromo. Madrid, 1917. Arq. Emilio Alba.



Proyecto de parque urbanizado en la zona de Doctor Esquerdo, Ibiza y Menéndez Pelayo. Madrid, 1924. Arq.: Lorenzo Gallego.



Planta del proyecto de parque urbanizado de Lorenzo Gallego.

Colmenar —donde sitúan una colonia de Comunidad—, hasta Villaverde —donde ubican la zona industrial.

La propuesta de zonificación, retomada y desarrollada por Lorite y su equipo, se convierte en un inicial Plan Regional próximo a los esquemas urbanos ingleses y alemanes. Preocupada por acceder a un poder municipal, la burguesía apoya en Madrid este proyecto y es entonces cuando, frente a la Ciudad Lineal que explota la Compañía Urbanizadora Metropolitana, se enuncian ideas próximas a las ciudades —jardín de Howard. Los núcleos satélites, concebidos como *ciudades semiindependientes*, ligados al centro a través de un sistema viario, pretendían en el esquema inglés solucionar no sólo el crecimiento de la ciudad (ofreciendo como alternativa la construcción de ciudades satélites) sino también cercar la ciudad, acotándola de forma indirecta y estableciendo una relación campo-ciudad donde la industria quedaba ubicada y donde los nuevos barrios adquirirían un carácter propio. Con la aplicación de estas ideas se definía un estudio en la ciudad antagónico, distinto al propuesto por Oriol cuando proyecta la Gran Vía Diagonal, al de Emilio de Alba sobre los parques urbanizados en la segunda zona del ensanche (al proyectar una primera ciudad-jardín, en la zona norte de la ciudad), o al de Lorenzo Gallego, con el análisis que realiza sobre la prolongación de Doctor Esquerdo.

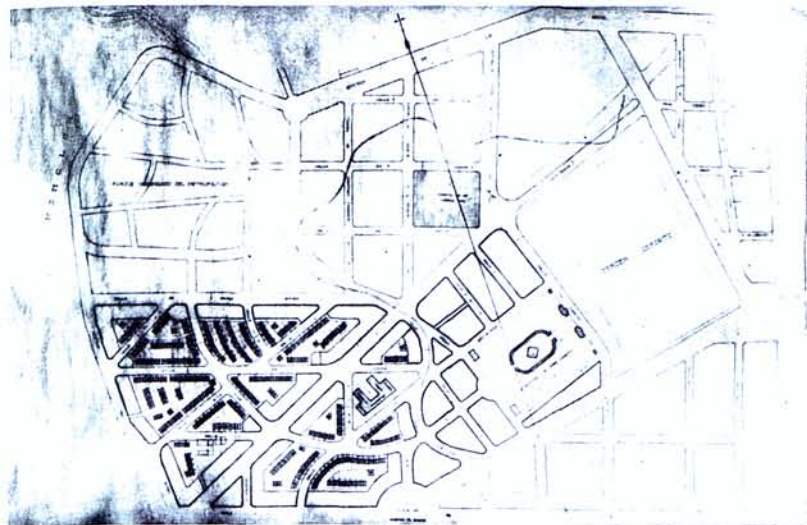
La influencia del Urbanismo Inglés en Madrid: Ciudades-satélites, ciudad-jardín, colonia de casas baratas.

Las primeras noticias sobre el urbanismo inglés contemporáneo y sobre las ciudades —jardín de Howard las tenemos en España a través de Cipriano Montoliu, difundándose, desde 1910, antes en Barcelona que en Madrid. El motivo de ello puede situarse en que en aquellos años Madrid conocía muy difusamente los argumentos de Howard —el único que escribía sobre ello era el propio Soria en los textos de la C.U.M.— y siempre se entendían como consecuencia de un enfrentamiento entre ambas ideas. Por ello, cuando se precisa obtener nuevo poder (aunque en un primer momento sea municipal), la propuesta de Soria (definir una nueva ciudad alternativa) carece de lógica y aparece, ante los que desean suelo municipal de la gran ciudad, la propuesta de Howard como la única viable.

Estudiada la actividad de Montoliu en Barcelona por Roca en su texto *Política económica i territori a Catalunya 1901-1939* (17) y por Torres Capell en su Tesis Doctoral —aún inédita— *El planejament urba i la crisi de 1917 a Barcelona* (18) sabemos que, tras haber estudiado el Concurso de Berlín de 1910 y conocer la idea de la Gross-Stadt, Montoliu frecuenta los grupos ingleses y alemanes y asiste a la conferencia de *Town Planning Council of*

(17) Ver nota 2.

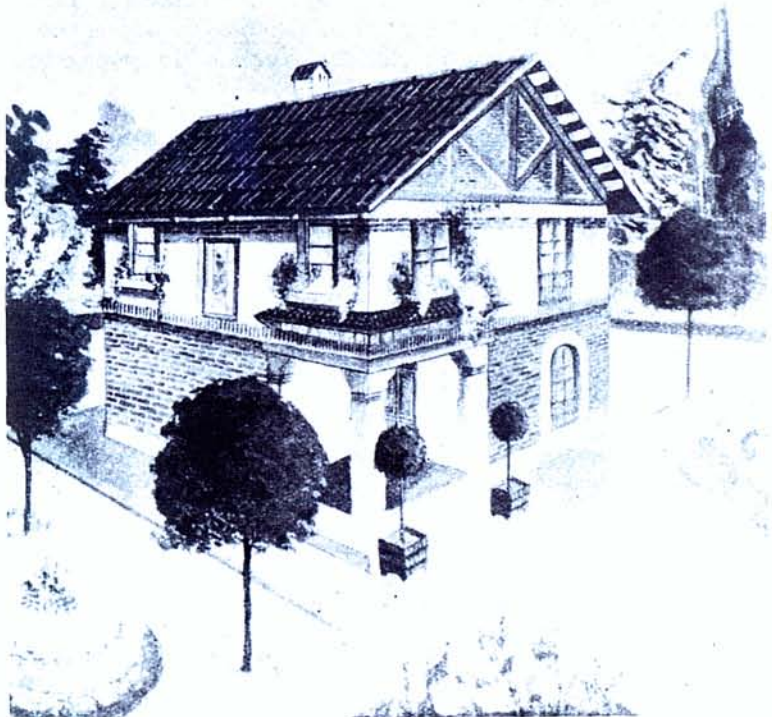
(18) Ver nota 2.



Proyecto de parque urbanizado en la zona norte del Ensanche de Madrid, 1924.
Arq.: Carrasco Muñoz.



Viviendas en la Colonia del Marqués de Vallellano. Madrid, 1924.



Viviendas en la Colonia del Marqués de Vallellano. Madrid, 1924.

London, donde contacta con la experiencia de Letchworth al tiempo que visita los suburbios jardines de Hampstead y Ealing. A su vuelta a Barcelona difunde, a través de su actividad como publicista, los ejemplos ingleses y su influencia en Martorell, Rubió o Puig y Cadafalch se sintetiza en la creación del Museo Cívico de Barcelona, en donde se establece en 1912 la *Societat Cívica "La Ciutat-Jardi"*.

En Madrid la fecha de 1910 significa, por el contrario, el año en que Núñez Granés da a conocer su Proyecto para establecer el nuevo término municipal y en el que define el límite del extrarradio. Pero también la fecha de 1910 representa el momento en que Emilio Alba propone la organización en un *parque urbanizado* en la zona de Doctor Esquerdo o el año en que se proyecta la Colonia de Prensa y Bellas Artes en las proximidades de los altos del Hipódromo. Por ello para los madrileños de estos años la propuesta de *parque urbanizado* significa no el modelo inglés de *ciudad satélite*, sino la barriada de lujo, la posible ciudad segregada a imagen americana y no, por tanto, el modelo propuesto por Amos Salvador o Salaberry, cuando plantean soluciones basadas en núcleos de población ajustados al Plan de Extensión.

Partían ambos, en su propuesta, de los estudios realizados por el Instituto de Reformas Sociales y en concreto del texto elaborado como estudio preparatorio para la ley de Casas Baratas. Concebidas las viviendas baratas como consecuencia de una política de viviendas obreras, para muchos el tema seguía siendo idéntico al desarrollado, por ejemplo, en el barrio obrero *Reina Victoria*, en la carretera de Extremadura, o se entendía desde el tipo berlinés de bloques-patio como los que se construyeron en la calle Granada, en Pacífico (19).

(19) El barrio de *Reina Victoria* fue construido a comienzos de siglo por el arquitecto Cabello Lapiedra. Emplazado en el lado izquierdo de la Carretera de Extremadura (a la altura del kilómetro 3), el barrio se organizaba sobre un rectángulo de 60 metros de ancho por 125 de fondo y en él se situaban 40 viviendas. Realizado por la llamada *Sociedad Benéfica Española de Casas Higiénicas*, la parcela se encontraba recorrida por calles que tenían la principal 12 metros y las paralelas a ella 10 metros. Cabello Lapiedra había estudiado el tema de las casas económicas y, en este sentido, había presentado en el VI Congreso Internacional de Arquitectos, celebrado en 1904, una ponencia sobre *Consideraciones relativas a habitaciones económicas*, luego editada en forma de folleto (Madrid, 1904), en el que brevemente señalaba las realizaciones llevadas a cabo hasta la fecha en Madrid. Poco más tarde, y también en forma de folleto, se publicó por la *Sociedad Benéfica Española de Casas Higiénicas* una memoria del proyecto de *Reina Victoria*, donde se daban estudios de los cuatro tipos distintos de viviendas a realizar (según fuesen de 63 m² construidos con dos plantas: 54 m² también con dos plantas: 54 m² con una sola planta, 66 m² con una sola planta y 49 m² en dos plantas) y se definían las manzanas (*Proyecto de casas económicas para obreros y clases modestas; memoria explicativa por Luis Cabello Lapiedra y José Espelius*. Madrid, 1906). En otro folleto fechado en 1907 el ingeniero de la Sociedad, Eduardo Gallego, vuelve a estudiar la propuesta y da en sus dibujos la imagen formal del proyecto, consistente en tres manzanas. En distintas publicaciones de comienzos de siglo aparecen referencias e incluso proyectos de esta urbanización, debido, sin duda, a que interesaba más destacar el carácter higiénico y de dotación de infraestructura y alcantarillado de la barriada que poner como ejemplo sus viviendas (Ver, por ejemplo, MODERNA, 1907, pp. 125, un artículo sobre *La instalación bacteriana económica en el barrio obrero de Reina Victoria*).

Ahora se proponía el concepto de ciudad-jardín como elemento capaz de contribuir a mitigar las contradicciones entre las clases sociales y "... su aplicación más hermosa y mejor es dar cobijo sano y atrayente a los operarios de las grandes fábricas, albergados ahora en los llamados barrios obreros, donde toda incomodidad tiene su asiento.

Aunque no fuese más que éste el objetivo de la ciudad-jardín sería suficiente para proclamar su gran utilidad. Porque el estado de cosas en cuanto se refiere a las relaciones patrono-obraero, tal como antes existía, es el más a propósito para aumentar la tirantez entre uno y otros, originarias de odios y rencores de huelgas y de luchas de clase (20).

Durante años el I.R.S. había estudiado el tema de la vivienda obrera, planteando distintas opciones y se había enfrentado igualmente al problema de su financiación. En este sentido sus ideas habían variado paulatinamente de fomentar la existencia de sociedades benéficas que construyesen viviendas obreras, a lograr que fuese el poder municipal quien adquiriese esta obligación. Por todo ello, y tras aplaudir la actuación de la *Constructora Benéfica* o de la sociedad formada por Cabello Lapiedra, autor de la Colonia *Reina Victoria* en el Paseo de Extremadura, el I.R.S. hace participar en su actividad a un importante municipalista, Adolfo Posada, quien señala como la única solución al problema de la vivienda radica en que la relación Estado-Ayuntamiento sea precisa, atribuyéndose a cada uno sus responsabilidades. De esta manera, el I.R.S. decidió tomar contacto con las experiencias europeas y así, en 1913, envía a los *Congresos de la Federación Internacional de Ciudades Jardín y Trazado de Poblaciones* a algunos responsables de la política municipal española, entre los que se encuentran Amos Salvador, Lorite y el barcelonés Cabestany (21).

Presidida la Federación por Howard, en realidad todos y cada uno de los Congresos celebrados por la Federación fueron un verdadero debate sobre el sentido y alcance de la Ciudad-jardín, pero señalando, de forma sistemática, la necesidad de plantear su construcción desde una idea general de Plan Regional. En este sentido en el Congreso de 1920, al que también asisten los madrileños, algunas de estas ideas había sido expuestas por Howard, Purdom, Unwin y Abercrombie. Si añadimos a esto el que poco antes también, y con motivo del Congreso de la Edificación y Urbanización, también habían visitado Londres Salaberry y Casuso, resulta que los autores del Proyecto de Plan de Extensión de Madrid de 1923 conocían la experiencia inglesa de manera directa y no sólo por los textos de Montoliu. Pero si los madrileños toman contacto con los urbanistas ingleses preocupados por la idea de Plan Regional desde la óptica del territorio, es evidente que se enfrentan de igual modo a problemas de gestión del suelo que hasta el momento habían quedado definidos.

Es en Inglaterra donde comprenden que los

conceptos, aparentemente idénticos, son, desde una visión técnica, distintos, puesto que ocultan diferencias importantes en la gestión. *Ciudad-jardín* y *ciudad-satélite* son los criterios que cobran una nueva dimensión, debido, sobre todo, al modo de plantearse su realidad y en estos años cuando Giralt-Casadesus, el urbanista catalán, enuncia... *La urbanización moderna ha tingut tres períodes: el de la pura geometría, el de l'estètica i el de la política urbanística... El tercer, que és el més modern, és el de la urbanitzacions que es preocupen no sols dels problemes estètics de la ciutat, sinó també del gran problema de l'habitació* (22).

Para Amos Salvador y para los autores del Plan de Extensión de 1923 las premisas del urbanismo moderno vendrán dadas por la gestión y nada tiene ya que ver con el tema de la ciudad como lugar de paz entre dos clases. Consecuencia de ello es que, en la España de 1922, el concepto de *ciudad-jardín* significaba "...la reunión de casas baratas situadas de tal forma, con relación a las vías colindantes, que tengan fácil acceso a éstas sin necesidad de construir calles ni de ejecutar obras especiales de urbanización", mientras que por *ciudad-satélite* se entendía: ... la reunión de casas baratas que aún dependiendo administrativamente de un núcleo de población, por su número e importancia, por ocupar un espacio considerable de terreno, por requerir obras especiales de urbanización como trazado de calles, circulación, distribución de manzanas y desagües, necesitan establecer servicios colectivos para responder a las exigencias de la higiene, cultura, cooperación, recreo, medios de comunicación... de sus habitantes. La diferencia existente entre una y otra era clara: mientras que la *ciudad-satélite* exigía una fuerte inversión por parte del Estado o del Ayuntamiento, la *ciudad-jardín*, por el contrario, ignoraba cualquier operación urbanística y reflejaba más que el deseo de ordenar la ciudad desde los supuestos tayloristas antes citados (en base a un estudio de las nuevas necesidades) una manifiesta voluntad de especular (23).

(22) Beatriz Colomina: *Giralt Casadesús, urbanista: un esquema interpretativo*, en "Ricard Giralt Casadesús", Publicacions del Col·legi d'Arquitectes de Catalunya. Girona, 1982. p. 24. La cita corresponde a un texto: *L'Obra sanitaría i urbana de l'Ajuntament de Badalona*. Febrero 1922.

(23) En el III Congreso Nacional de Arquitectos celebrado en 1915 en San Sebastián (y del que tenemos noticias gracias al artículo publicado en *LA CONSTRUCCION MODERNA* de 30 de octubre, de 1915, pp. 313-315), sabemos que una de las ponencias trató de las *Modificaciones que deben ser introducidas en la moderna legislación vigente para favorecer los modernos trazados de las poblaciones y hacer éstas más bellas e higiénicas*. Son numerosas las fuentes para el estudio de las Colonias de viviendas baratas en Madrid: desde las revistas no especializadas, como *EL CONSTRUCTOR*, a *HOGAR PROPIO*, pasando por las políticas y relacionadas con el IRS (después, a su desaparición, con los núcleos del Ministerio de Trabajo). Escasa vez la revista *ARQUITECTURA* trató el tema y sólo, creo, una recensión de Luis Lacasa al importante texto de Muthesius fue recogida en la revista. De cualquier forma, la mayor parte del material aparece, en forma de breves noticias en la *CONSTRUCCION MODERNA*, que estaba dirigida por E. Gallego, Ingeniero militar próximo a la Dictadura de Primo de Rivera, como lo prueba el hecho que fuese asesor del entonces Director de Administración Local, José Calvo Sotelo. Los nombres entonces de los arquitectos municipalistas, como Severiano de la Peña, Garcés, o abogados, como López Valencia, Crespo o Casais, son claves para el estudio del tema.

(20) E. M. Repulles: "La Ciudad Jardín", en *LA CONSTRUCCION MODERNA*, 29 de febrero de 1920.

(21) Pablo Aranda: *Conferencia pronunciada en el Ateneo de Madrid*. Madrid, 1924.

A partir de 1920 los contactos de los españoles que asistieron a los *Congresos Internacionales de Trazados de Poblaciones y Ciudades-Jardín* se regularon, y de esta manera representantes del I.R.S. (a su desaparición, de la Sección de Casas Baratas del Ministerio de Trabajo) asistieron a los Congresos de 1923, 1924, 1925 y 1926. Se mantuvo entonces la idea de desarrollar un Plan Regional, pero con motivo del cambio que se produce en la España de 1922 y, sobre todo, a raíz del golpe de Estado de 1923, la propuesta inglesa que había servido para cuestionar las ideas de los municipalistas españoles al defender los conceptos de *ciudades-satélites* se transforma ahora en *suburbios-jardín*; frente a la creación de núcleos urbanos fuera de la población, ahora lo que se pretende es aproximar éste a la ciudad, modificando la idea de *parque urbanizado* de viviendas baratas y manteniendo este concepto sólo para la vivienda de lujo.

Es evidente que este cambio frena, y lo hará durante casi cinco años, la propuesta de un Plan Regional y la causa de ello hay que buscarla en la crisis económica por la que va a atravesar la burguesía del país. Frente a la euforia industrial surgida en 1919, la ciudad aparentemente debía haber estado dispuesta para dar el gran salto adelante en su evolución, que significa pasar de un Plan de Ensanche a un Plan Regional. La realidad, sin embargo, fue otra distinta, puesto que la crisis de 1921 hace incidir dos factores no definidos hasta el momento: por una parte, el importante incremento de precios que se manifiesta en este año (24); en segundo lugar, el deseo de la burguesía, que había logrado los importantes beneficios en los años de guerra por lograr participar en la gestión de la ciudad. Para ello, y ante la falta existente de suelo urbano, se logra que el Ayuntamiento de Madrid, en Noviembre de 1923, pida *...al Ministerio de Gobernación que se amplíase el plano del ensanche de 1860 con la zona comprendida entre los límites de éste y los del término municipal del mismo, al tiempo que se solicitaba que la representación de los propietarios del ensanche debería formar parte de la Comisión Municipal correspondiente y se aumentase la misma con dos propietarios designados por las sociedades constituidas por los del extrarradio. Asimismo, se solicitó del Ministerio que no se autorizase el recargo marcado por la ley hasta que las calles en que dichas fincas radican tuviesen establecido por lo menos dos de los servicios municipales de urbanización más esenciales* (25). El espíritu que encerraba tal propuesta era claro: se pretendía aprovechar la Ley de Ensanche

de 1892 —a pesar del salto atrás que suponía— para que así la nueva clase —la burguesía poseedora del extrarradio— pudiese participar en la gestión política de la ciudad e invertir, aprovechando las ventajas fiscales, en construcciones de nuevas barriadas de viviendas que ahora se definían no como los bloques del ensanche, sino como colonias de viviendas baratas. Frente a esta idea Gustavo Fernández Balbuena formuló un recurso en el que señalaba que la Ley del Ensanche de 1892 era arcaica y deficiente, por lo que su aplicación al extrarradio no resolvería ningún problema, al tiempo que señalaba el proyecto de Núñez Granés, aprobado en 1916, como técnicamente inadmisibles y denunciaba, por último, la fórmula municipal para evitar el agio como ineficaz (26).

Idéntica a la opinión de Balbuena fue (aunque no tan concreta y ceñida al caso de Madrid) la del Congreso Nacional de la Edificación, celebrado en 1923 (27), y en el que, a instancias del socialista catalán Antonio Fabra Ribas, se reunieron representantes de obreros, técnicos, miembros de la Cámara Urbana de Madrid y patronos de la construcción. Tras analizar la falta de vivienda existente, la variación en el precio de los materiales de construcción, el paro creciente que se desarrolla tras la guerra y la falta de solares para construir viviendas, se aceptó el criterio de suspender la posible construcción de ciudades satélites —por los elevados gastos de infraestructura que supondría— y cómo la mayor parte de los presupuestos para la construcción de viviendas debía dirigirse hacia la realización de *ciudades-jardín* y de *suburbios-jardín*, entendiéndose este último ahora como *...la aplicación práctica de los complejos principios de la ciudad-jardín al caso particular del creciente desarrollo urbano de los grandes centros de población, tratando de encauzarlos según planes racionales y metódicos* (28).

Se eliminaba así el carácter naturalista-urbano que caracterizaba a la ciudad de Howard, del mismo

(26) Las alegaciones de Gustavo Fernández Balbuena aparecen en parte en LA CONSTRUCCIÓN MODERNA de 1924, p. 182, puesto que forman parte de la argumentación del Gobierno. También aparecen en el texto que años más tarde, en 1932, publican Anasagasti y otros contra el proyecto de la Técnica Municipal: *El Futuro Madrid. Crítica del Proyecto de Extensión y Extrarradio de 1932*. Madrid, 1932.

(27) *Actas de la Conferencia Nacional de la Edificación*. Madrid, 1924.

(28) Antonio Fabra Ribas: *El Problema de la Vivienda*, en EL CONSTRUCTOR, junio, 1925, nº 20, pp. 441-443. El mismo Fabra Ribas había publicado poco antes, en 1924, un importante texto dentro de las *Actas de la Conferencia Nacional de la Edificación* con el título *Apuntes para una memoria. La crisis de la Edificación*, que encierra el espíritu de aquellos socialistas que mantuvieron su colaboración con la Dictadura de Primo de Rivera. José Andrés Gallego, en su estudio *El socialismo durante la Dictadura, 1923-1932*, Madrid 1977, no cita la importancia que tuvo Fabra Ribas dentro del Ministerio de Aunós y tampoco comenta un tema tan importante como es la colaboración socialista en la política de vivienda de la Dictadura. Es importante consultar al respecto los textos de Aunós publicados después de la guerra y, en concreto, *Discurso del Excmo. Sr. D. Eduardo Aunós... en el acto de recepción pública en la Academia de Ciencias Políticas y Morales... La política social de la Dictadura*. Madrid, mayo de 1944. También ver *Política Social de la Dictadura y colaboración socialista*, en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, XVI, nº 40 (1964), pp. 39-75, citados por José Andrés Gallego en p. 235, nota 1.

(24) El estudio, sin duda, más importante realizado en aquel momento sobre el incremento de los precios es el que aparece en las *Actas de la Conferencia sobre la Edificación*, celebrada en Madrid en 1923. Sobre la evolución de las cotizaciones entre 1901 y 1923, ver J. Ceballos Teresí: *Historia económica, financiera y política de España en el siglo XX*. Madrid, 1923, tomo VII. En general, sobre la política del cambio, ver el tomo 10 de los Cuadernos Económicos del ICE, publicados por Información Comercial Española.

(25) La petición del Ayuntamiento de Madrid viene recogida en su integridad en LA CONSTRUCCIÓN MODERNA de 1924, p. 41 y siguientes. La resolución del Gobierno se publica en agosto de 1924 (GACETA de 20 de agosto) y aparece igualmente en CONSTRUCCIÓN MODERNA de 1924, p. 181.

modo que desaparecía cualquier planteamiento que se enfrentase a la posibilidad de realizar un desarrollo suburbano capaz de solucionar tanto el problema de la vivienda como de introducir el espacio verde en ciudad. Ocurre que frente a la idea que Amos Salvador enuncia en 1919... *Hay quienes preconizan la ciudad multimillonaria, monstruo, armónicamente integrada por distritos de distinto carácter y quienes defienden la composición de cada distrito como una pequeña ciudad con su diversidad de barrios. Ahora se opta por señalar:... la ciudad-jardín es una utopía práctica dotada de la elasticidad necesaria para articularse virtualmente con las más inflexibles premisas de la realidad social presente... No hay que oponer la ciudad millonaria a la ciudad-jardín, puesto que los nuevos proyectos están anexionando suburbios jardín a grandes ciudades* (29).

El problema definido por los ingleses en los Congresos de Howard ha evolucionado en Madrid, de forma que ahora se identifica *ciudad-jardín* con *barriada de viviendas unifamiliares* en el extrarradio de la ciudad, y es Anasagasti quien señala: *“¿Qué es la ciudad-jardín? ¿Cómo debemos definirla?... ¿Será aquella en que cada casa está rodeada de grandes espacios libres, de verdor de un recinto mayor que el ocupado por la edificación? Este fue el concepto más sencillo, el de la casa-jardín más que el de ciudad-jardín* (30). En realidad nunca existió confusión entre ambos términos y quienes mejor habían comprendido la diferencia existente entre ambas habían sido los promotores y constructores quienes, desde revistas de la edificación editadas y concebidas por ellos, habían difundido durante años estos conceptos, como lo prueba los ejemplos que facilitan de las ciudades-jardín de Irún, Fuenterrabía, Burgos, Olot, Villanueva y Geltrú... (31).

Sin embargo, *la progresiva tensión campo-ciudad, la emigración forzosa y masiva de la población campesina a los nuevos centros industriales... daría paso... a una agudización del centro-periferia que caracteriza... la formación de la sociedad industrial en España* (32).

Las Consecuencias de la dictadura de Primo de Rivera: El Estatuto Municipal y el Estatuto Regional.

Gracias a las Actas que se publicaron de la Conferencia Nacional de la Edificación celebrada en 1923 conocemos los distintos cambios que se produjeron en el campo de la edificación en los

años siguientes a la guerra. Tomando como ejemplo el cambio en el precio de los materiales de construcción, se decía, en las Actas, cómo éstos sufrieron, entre 1917 y 1922, un incremento tal que en el caso del ladrillo podría cifrarse en un quinientos por cien, en el del cemento un trescientos por cien, en el caso del hierro el aumento fue casi de otro quinientos por cien y en el del yeso del trescientos por cien (33). Durante tiempo se utilizaron estos argumentos para explicar el parón sufrido en la construcción de casas baratas al final de la guerra pero, en mi opinión, otros motivos que intervinieron como elementos determinantes en el problema son la falta de apoyo económico (de respaldo, podíamos matizar mejor) del Gobierno a los que plantearon dicha actuación.

En la Conferencia Nacional de la Edificación se insinuó, por parte de los miembros de la Cámara de la Propiedad Urbana, que la falta de viviendas era consecuencia de la ley existente, a pesar de que la ley de 1911 hubiese sido modificada (en 1921, por consenso de los grupos políticos) al establecerse la garantía de la renta al capital empleado en la construcción de casas baratas e invitarse a los Ayuntamientos, Cajas de Ahorros y Monte de Piedad a colaborar en la obra social y sanitaria de esta construcción. Pero debido a que el Estado no obligó a la Caja de Ahorros a efectuar préstamos para la construcción, el espíritu de la disposición resultó un fracaso, a pesar de que se procediese a conceder autorización al Ministerio de Trabajo para otorgar préstamos, con garantía hipotecable, de hasta cien millones. Prueba de que la modificación de 1921 no logró tener consecuencias importantes es que, en los concursos de subvenciones, hubo escasa afluencia de participantes. En un intento de remediar la situación la propia Conferencia encargó a su Secretario, el socialista Fabra Rivas, un estudio en el que, tras las ponencias y análisis expuestos en la Conferencia, se propusiesen soluciones posibles a la crisis de la edificación. Al poco, en 1924-25, Fabra Ribas proponía la creación de un nuevo organismo estatal, probablemente dependiente del Ministerio de Trabajo, y que debía completar el vacío existente tras la disolución por parte de la dictadura del Instituto de Reformas Sociales. Fabra Rivas proponía la creación de un Instituto Nacional de la Edificación basado en una idea aparentemente simple: solucionar el problema de la vivienda

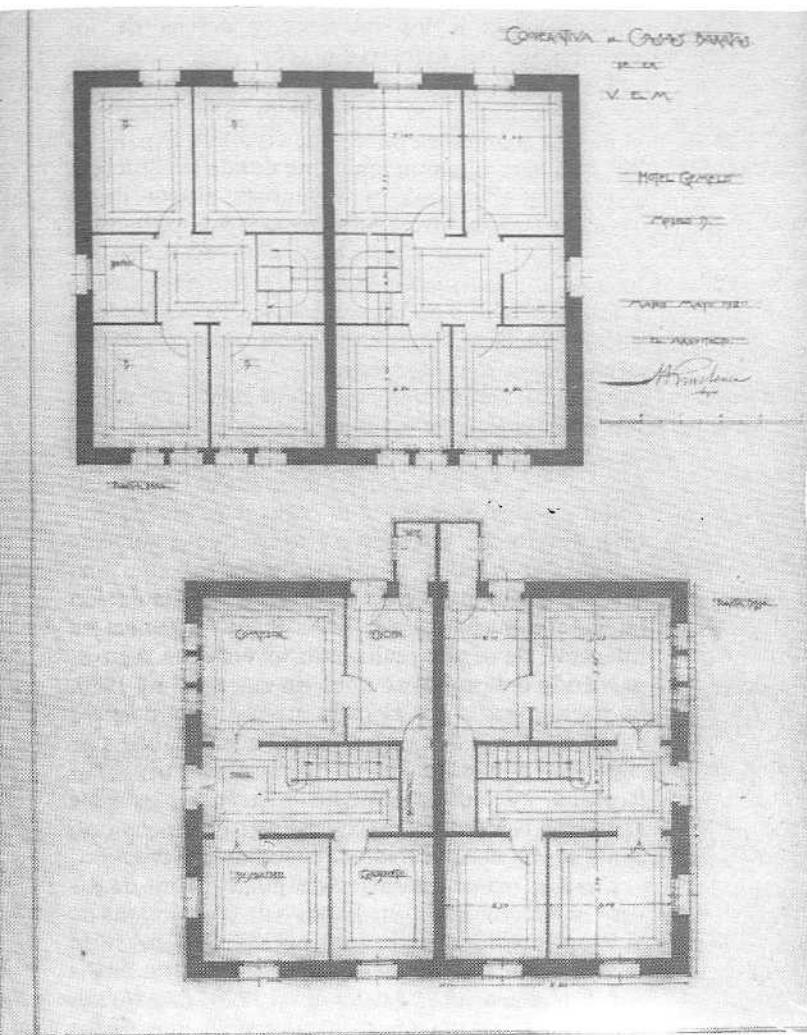
(29) Amos Salvador: *Las nuevas ciudades*, BOLETÍN DE SOCIEDAD CENTRAL DE ARQUITECTOS. Febrero de 1923, p. 5, nº 147.

(30) Teodoro Anasagasti: *La ciudad-jardín de Irún*, CONSTRUCCIÓN MODERNA, de 30 de mayo de 1925, p. 145-148.

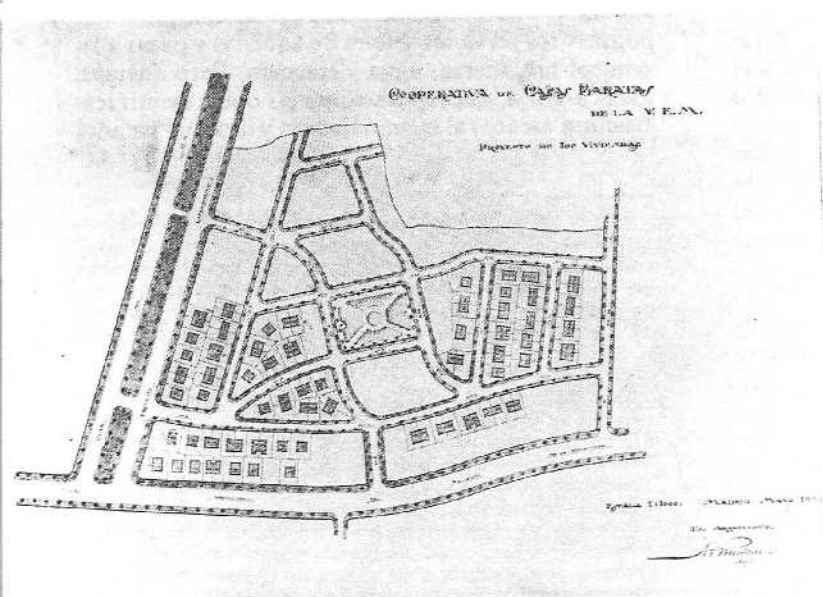
(31) De 1916 a 1919 la revista que con más insistencia toca el tema de las ciudades-jardín es LA CONSTRUCCIÓN, editada en Barcelona, y en la que frecuentemente colabora R. Giralta Casadesus. Poco más tarde, y tras el golpe de Estado de Primo de Rivera, la publicación que repetidamente estudia el problema de las colonias-jardín es EL CONSTRUCTOR, que dedica dos números (enero de 1925 y junio del mismo año), al estudio de las distintas experiencias llevadas a cabo en Madrid.

(32) Colectivo de Historia: *La Dictadura de Primo de Rivera y el Bloque de Poder en España*, en CUADERNOS ECONÓMICOS DEL ICE, nº 6, p. 178.

(33) Son numerosas las fuentes para el estudio del cambio de los precios: en primer lugar, importa consultar los tomos V, VI y VII del texto ya citado de Ceballos Teresi: *Política económica...* En segundo lugar, conviene consultar las *actas de la Conferencia Nacional de la Edificación*: un extracto de las mismas, referido al cambio de precios existente de 1914 a 1923, aparece en la revista ARQUITECTURA de Madrid, nº 59, de marzo de 1924, en la conferencia que pronunció Pablo Aranda en el Ateneo de Madrid (se retoma el cuadro de costos de precios de materiales entre dichos años), p. 106. Por último, una forma más complicada quizá, pero sin duda más auténtica, por cuanto que supone confrontar varias fuentes, es la que obtendríamos tras consultar, año a año, las distintas revistas pertenecientes a los Centros de Contratistas de Obras y Maestros Albañiles (en Barcelona es *La Construcción*, ya citada), la que edita Vega y March con el título ARQUITECTURA Y CONSTRUCCIÓN, o la de Eduardo Gallego, LA CONSTRUCCIÓN MODERNA: M. Tuñón de Lara, *Variaciones del nivel de vida en España*. Madrid, 1965.



Planta de las viviendas de la Colonia "V.E.M." Madrid. 1924
Arq.: Ruiz Senen.



Planta de la cooperativa de viviendas de la "V.E.M."

significaba evitar el encarecimiento de la misma. Afirmación casi tautológica. Fabra Rivas se planteaba paralelamente la necesidad de analizar los distintos factores que podían intervenir en ello y así proponía la creación de siete secciones específicas como base del Instituto. Tras denunciar la existencia de importantes fondos inmovilizados por temor a invertir de forma equivocada (o por no obtener los beneficios esperados a corto plazo) planteaba como básico para solucionar el problema de la vivienda: ... *el que nos preocupemos del trazado de ciudades... de la preparación del ensanche... y de construir viviendas higiénicas*. En este sentido, el Instituto Nacional de la Edificación constaba de secciones *Financieras, Urbanización, Trazado de ciudades, Habitación, Higiene, Técnica de edificación y Enseñanza*, y era en la tercera, *Trazado de ciudades*, donde hacía gravitar todo el peso del Instituto tras dividirla en *Ensanche de poblaciones, estructuras de ciudades, desarrollo interior, espacios libres, ciudades-jardín, ciudades-satélites y Zoning*, planteaba la siguiente idea: *Existen actualmente en el mundo cuatro grandes instituciones dedicadas a la enseñanza de las materias que se refieren a la edificación: la School of Landscape Architecture, de la célebre Universidad de Harvard (Estados Unidos); La Town Planning School, de Liverpool; el Seminaer für Stadtebau, de Berlín y la Ecole des Hautes Etudes Urbaines, de París. En las tres primeras se estudia el urbanismo aplicado únicamente al trazado y la edificación de ciudades, mientras que en la Escuela de París se dedica, además, especial atención a la importantísima obra —indispensable en España— de formar técnicos y administradores municipales.*

El Instituto Nacional de la Edificación de España podría ser, inspirándose en aquellos modelos, un centro en donde se cultivase la brillante escuela arquitectónica española y en donde pudieran prepararse debidamente los futuros técnicos y administradores municipales de nuestro país (34).

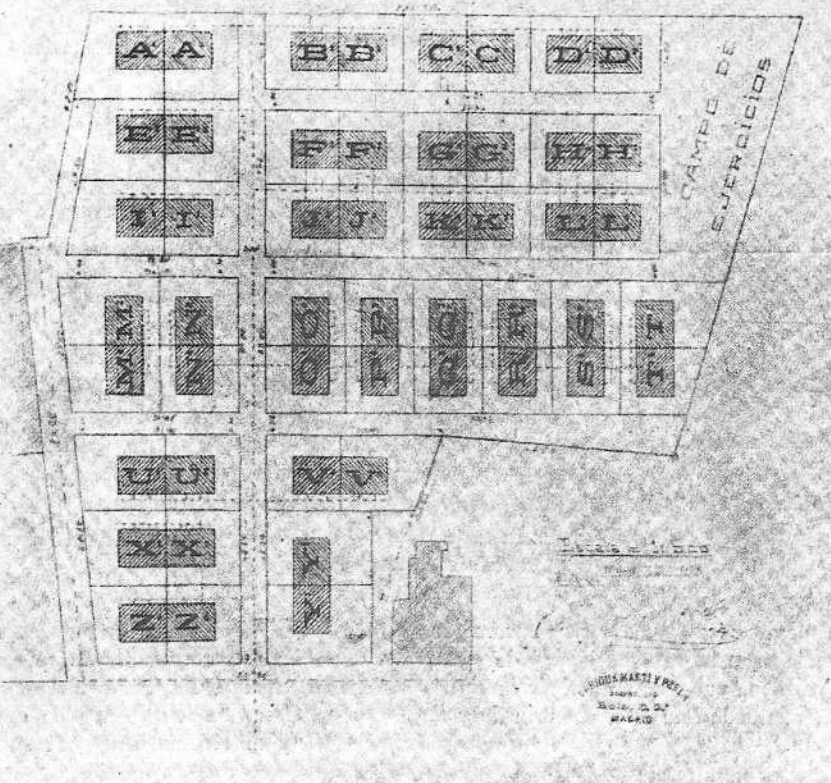
Lo destacable del proyecto de Fabra Rivas consistía en que, de nuevo, identificaba la solución del problema de la vivienda con la necesidad del estudio y trazado de la ciudad y, en este sentido, retomaba la tradición del análisis inglés.

El golpe de Estado de Primo de Rivera cortó los proyectos de Chapaprieta y de Fabra Rivas puesto que, insensible al deseo de los propietarios del extrarradio, denegó el recurso presentado por Balbuena y autorizó al Ayuntamiento a urbanizar la zona solicitada. La medida fue de suma importancia para los poseedores de los terrenos integrados en el Ayuntamiento (en teoría por lo menos), puesto que declarar *Ampliación de Ensanche* el terreno del extrarradio significaba la posibilidad de obtener ayudas inmediatas del Estado para ejecutar obras, iniciándose éstas... *tanto en la parte útil del proyecto aprobado de vías principales como en el todavía no iniciado de urbanización de los grandes polígonos (35).*

(34) Antonio Fabra Rivas: *El problema de la Vivienda; El CONSTRUCTOR*, año III, junio, 1925, pp. 441-443.

(35) Ver notas 25 y 26.

Plano de parcelación del terreno destinado al Grupo Thebussiano a construir en la prolongación de la calle de Martínez Izquierdo — Madrid



Planta de la colonia de viviendas para carteros, Madrid, 1924.

Las diferencias de criterios entre Fabra Rivas el Ayuntamiento eran claras, puesto que si para el primero la solución al problema de la vivienda sólo podía realizarse tras un análisis del territorio en el que se tuviesen en cuenta los problemas enunciados por Amos Salvador y Salaberry, para el Ayuntamiento, por el contrario, solucionar la falta de viviendas significaba recalificar como suelo urbano zonas que hasta el momento eran tenidas como rústicas, lo que permitía que la burguesía pudiese disponer de nuevas zonas donde edificar, beneficiándose así de las normas fiscales establecidas para las construcciones en el Ensanche. Y esta idea, favorecer los beneficios inmediatos de una clase frente a la posibilidad de desarrollar los estudios sobre la región, fue la que definió la actuación de Calvo Sotelo con el Estatuto Municipal de 1924. Informado el entonces responsable de la Administración Local por el ingeniero militar Eduardo Gallego (responsable de varias publicaciones periódicas de arquitectura, como *La Construcción Moderna* y *El Constructor*) de cuál era la finalidad de los responsables del Ayuntamiento al pedir tal cambio de ordenanza, la redacción del texto de 1924 podemos entenderla como la respuesta de

Calvo Sotelo a los intereses y deseos de los propietarios del extrarradio (36).

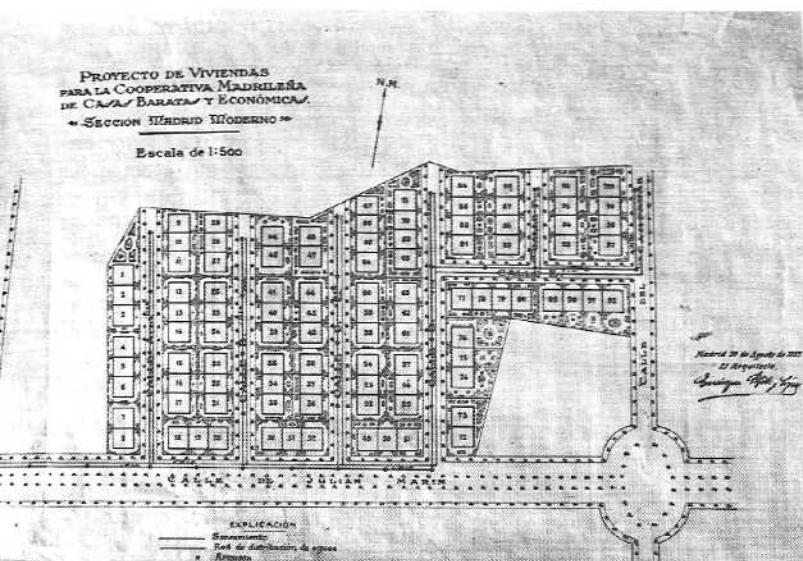
La Dictadura Militar de Primo de Rivera de 1923 se ha explicado en los últimos años desde la situación económica por la que atraviesa España en 1923. Sabemos, en un ambiente donde las quiebras que se suceden tras la coyuntura alcista de la Primera Guerra Mundial y que dejaron un semillero de disgustos en empresarios y trabajadores, que los precios, tras su subida de 1921, habían reducido a la nada las mejoras obtenidas en los años de la guerra. *La Dictadura debe entenderse como una alianza inestable, transitoria y defensiva entre dos burguesías, una ascendente y otra en decadencia* se ha comentado y, en este sentido, queda claro que el deseo de participar en el control de la ciudad hace que la burguesía ascendente conciba la ciudad como un lugar donde seguir realizando inversiones (37). Tuñón de Lara llega a afirmar que el golpe de Estado se explica desde la necesidad de una burguesía por proseguir el ritmo de acumulación iniciado a mediados del XIX, lo que significa su intención de seguir realizando inversiones seguras partiendo del capital acumulado entre 1915 y 1920, lo que explicaría que el suelo urbano se convirtiese en elemento de beneficio a corto plazo y que por ello se abandonen los esquemas de un Plan Regional entendido a medio o largo plazo: y es dentro de la idea de beneficio a corto plazo como se configura la construcción de colonias de viviendas.

Desde el primer momento del golpe, Primo de Rivera había contado con el apoyo de las Cámaras de la Propiedad Urbana de España (38). Consciente de la necesidad de mantener este respaldo y tras analizar el régimen local existente en 1920, decidió suprimir la existente subordinación jerárquica de las autoridades municipales a las del Estado. Para ello, y pretendiendo revitalizar la industria y absorber el paro existente la primera gran medida que se adoptó, el Estatuto Municipal pretendía impulsar la autogestión de las entidades de población al "municipalizar" los servicios vitales de aquéllas y pasar a su control luz, fuerza, agua y tracción. Pero además, al encargar a las corporaciones las obras de infraestructura creaba, al mismo tiempo y desde el Estado,

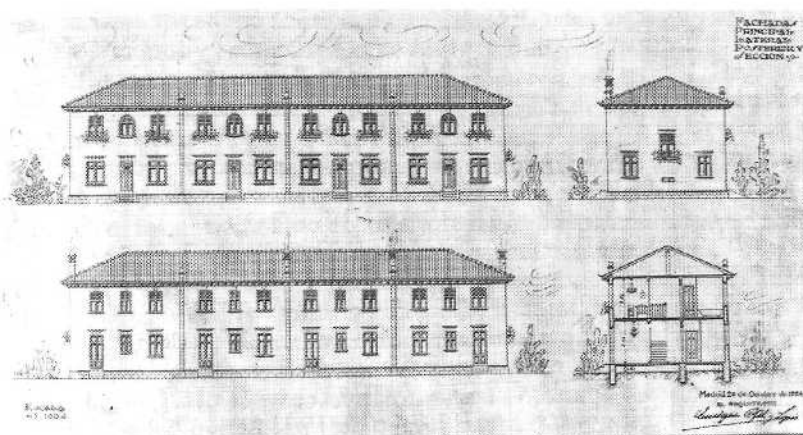
(36) J. M. Gil Robles, en su obra *No fue posible la paz*, Barcelona, 1968, señala en las pp. 29,30 y 31 cómo él colaboró en la redacción del Estatuto Municipal. Los contactos de Gallego con Calvo Sotelo los sabemos por las declaraciones del propio Gallego al I Congreso Nacional Municipalista de 1925 y que publica en *LA CONSTRUCCIÓN MODERNA* de 1925, p. 305.

(37) Ver nota 32.

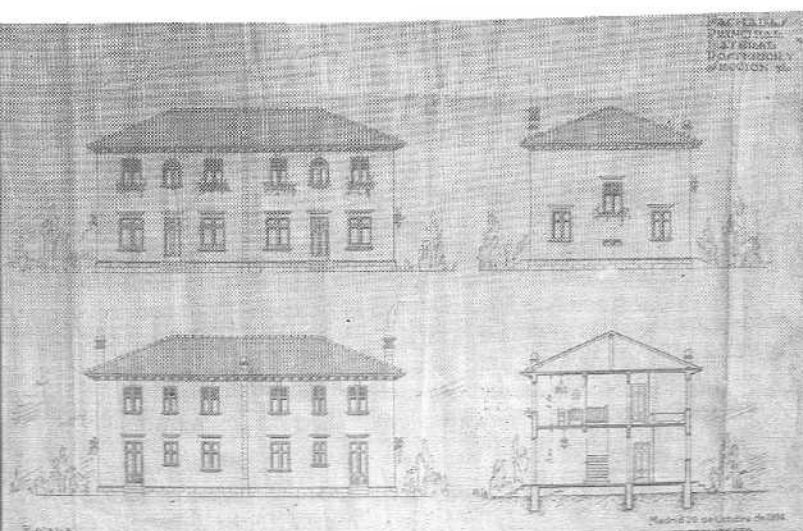
(38) M. Tuñón de Lara: *En torno a la Dictadura de Primo de Rivera*, en *CUADERNOS ECONÓMICOS DEL ICE*, nº 10, 1979, pp. 9-37. La referencia concreta a las Cámaras de la Propiedad Urbana se establece en la p. 21 ...¿Quién sostiene a Primo de Rivera? sin circunloquios, organizaciones patronales como los Círculos Mercantiles, la Asociación de Ganaderos, la de Oliveros, la de Agricultores, las Cámaras Agrícolas, las de la Propiedad Urbana... De hecho, el mismo Largo Caballero apoyará, poco después, a la política de vivienda de Primo de Rivera, como lo señala en un artículo publicado por *El Socialista*, de 27 de marzo de 1924, cuando plantea la necesidad de colaborar con el Estatuto, debido a que ...éste impone sanciones a los organismos que tengan derecho en él reconocido y no lo ejerzan, para argumentar a renglón seguido cómo ...con la autonomía que se otorga, si no está bien dirigida, sería el caciquismo quien encauzaría la vida pública.



Proyecto de viviendas para la cooperativa del Madrid Moderno. Madrid, 1927. Arq.: Fritz y López.



Alzados y sección de las viviendas del Madrid Moderno.



Alzado y sección de las viviendas del Madrid Moderno.

un instrumento de crédito local capaz de dar una autonomía financiera a las corporaciones municipales lo que significaba la novedad de dar autonomía política a los Ayuntamientos.

En cualquier caso, los Ayuntamientos quedaron obligados, dejando aparte lo que significa la racionalización del sistema fiscal municipal, a realizar un proyecto de urbanización en las ciudades con más de 20.000 habitantes y a iniciar un conjunto de obras municipales que les separaba ya definitivamente de los ideales del Plan Regional (39).

Al depender ahora del Ayuntamiento el Plan de Urbanización del Exrarradio y controlar los presupuestos de urbanización, queda claro que la posibilidad de crear infraestructuras se convertía en una medida especulativa de primer orden para aquella burguesía que había luchado por poder acceder al control del suelo.

En este sentido, y como luego veremos, se dio el caso de colonias de casas baratas construidas en los terrenos del extrarradio para que la infraestructura de urbanización, red viaria, alcantarillado, luz, agua y transporte fuese sufragada por el Ayuntamiento, quien hacía atravesar estas dotaciones por terrenos particulares no urbanizados, con lo que, tras la puesta en servicio de las colonias obreras utilizadas —y este punto es el que considero fundamental— como coartadas, los propietarios de los terrenos a quienes se había dotado de infraestructura veían aumentado el valor de éstos.

El Estatuto Municipal establecía dos tipos de comunidades: una para fines y servicios de competencia municipal, y otra, extramunicipal, formada por una mancomunidad de municipios. La diferencia fundamental entre ambas radicaba en que mientras en la primera se entendía como célula de organización política, en la segunda, por el contrario, se concebía desde un orden administrativo y en ella sólo existía ordenación política si se agrupaban los municipios para modificar el régimen de entidad superior. Dicho de otra forma, Primo de Rivera parte, tras su manifiesto en Barcelona en 1923, de la voluntad por desarrollar los esquemas regionales que la burguesía catalana ha planteado durante estos años. De hecho, en el manifiesto de septiembre de 1923 plantea una abierta inclinación hacia lo regional, como lo demuestra el párrafo en el que señala: *...Es conveniente que los nuevos diputados se sientan animados del espíritu de expansión comarcal o regional preciso para dibujar el germen de futuras personalidades supraprovinciales* (40).

(39) J. I. Bermejo Gironés: *El Estatuto Municipal: Antecedentes y motivaciones*, en CINCUNETARIO DEL ESTATUTO MUNICIPAL. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1975, pp. 53-94. El estudio concreto de las ampliaciones de las competencias que establecía el Estatuto se encuentran en pp. 84-86.

(40) Juan Luis de Vallina Velarde: *Pasado, presente y futuro de la Región*, en CINCUNETARIO DEL ESTATUTO MUNICIPAL..., pp. 665-681. La cita concreta se encuentra en p. 673. Sobre el concepto de *Región* en estos años, ver Amparo Rubiales: *La Región, Historia y actividad*. Sevilla, 1973, pp. 161-166, e Ignacio Olabarri Gortazar: *La cuestión regional en España 1808-1939*, en *LA ESPAÑA DE LAS AUTONOMÍAS. PASADO, PRESENTE Y FUTURO*. Madrid, 1981, tomo 1º pp. 115-197. En concreto, la política de Primo de Rivera sobre la Región aparece en las pp. 176-177.

Quizá sea ahora cuando debamos establecer la diferencia existente entre el concepto de región existente que se define en Barcelona y el que se plantea para Madrid. En el primer caso (y a pesar de los textos de Montoliu, Rubió y tantos otros) la idea que se adopta sobre la región se encuentra más ligada a la componente político-cultural que retoma Eugenio D'Ors cuando reivindica, en 1911, la idea de una Catalunya-ciutat (41) entendida como *la entidad geográfica de tal tensión espiritual que, en el más apartado de sus rincones, es capaz de albergar un espíritu sensible a las palpitaciones de los tiempos*. De aquí a la experiencia de la construcción cívica de 1916, donde desarrolla los términos de *política territorial* y a los esquemas políticos de la Lliga, se puede establecer como lo que primaba era una conciencia nacional por encima de cualquier opinión urbana concreta. En Madrid la idea es distinta, puesto que se parte del problema de crecimiento urbano de la Capital, que se enfrenta a un crecimiento desordenado. Frente al esquema nacionalista catalán en Madrid sólo existe la voluntad de ordenar la región y, en este sentido, la contradicción en Primo de Rivera aparece cuando concibe el Estatuto Provincial de 1925 enfrentándolo a la idea de Región. Defendiendo la provincia como creación artificial del legislador, se señalaba: *... como no es posible otra cosa mientras algunas regiones no se hayan desintoxicado y el español no tenga otra formación patriótica* (42), y por ello, mientras que los políticos catalanes establecen como tema principal la organización regional, Primo de Rivera, por el contrario, plantea que a la región sólo se puede llegar a través de comunidades interprovinciales, y en el caso en que éstas uniones fuesen sólo administrativas. Este hecho es el que desliga a la burguesía catalana de Primo de Rivera, puesto que la negativa explícita a la aspiración de construir entidades de tipo regional significa mantener —a través del concepto *provincia*— la creación administrativa de un centralismo viejo ya de un siglo.

En el caso de Madrid, y como señalaba Ruiz Almansa en la Conferencia de la Edificación... *el movimiento expansivo de la población madrileña no pudo contenerse en los límites arbitrarios e insuficientes del término municipal, sino que invadió los términos inmediatos, creando en ellos núcleos de población y de construcción, a los que, en rigor, no es posible separar de la masa urbana central sin llegar a constituir lo que en otros países se llama distrito metropolitano, o sea, una gran ciudad rodeada de suburbios y pueblos satélites, independientes entre sí, pero coordinados con el núcleo de mayor importancia. Sin llegar a eso, se ha formado en poco tiempo una zona suburbana fuera del término municipal, que suma ya más de 77.000 habitantes y 5.000 edificios habitados, y en*

la cual quedan ya incluidos por completo los términos de Chamartín y Carabanchel Bajo, contando con entidades tan populosas como Tetuán de las Victorias, la Ciudad Lineal y el Puente de Vallecas (43). Parece, pues, lógico que ahora se pretendiesen ordenar estas actuaciones y, en efecto, las primeras normas que se dictan con la intención de ordenar la ciudad se centran en primer lugar en primar el transporte; en segundo lugar en dar importancia a las obras públicas, haciendo que sea el Ayuntamiento a través del Banco de Crédito Local quien defina las obras; en tercer lugar, fomentar la creación de colonias de casas baratas. Así, en el Estatuto Municipal, el artículo 211 fomenta la actuación del Ayuntamiento en la construcción de viviendas y, para ello, especifica la existencia de tres tipos de estímulos: a) Establecer exención de impuestos, tributos y gabelas de carácter municipal a todo edificio destinado a vivienda; b) Auxiliar a los constructores... por medio de subvenciones, préstamos y garantías y c) Estimular la formación de nuevas barriadas o núcleos de población en los alrededores de las poblaciones, estableciendo vías que enlacen los barrios o terrenos donde se construyan los centros urbanos más próximos y dotándoles de los servicios indispensables para la vida (agua, alcantarillado, pavimento) (44). La realidad fue que a pesar de las medidas citadas no se desarrolló, en la medida de lo previsto, el plan de casas baratas, debido, sobre todo, a la carestía de terrenos, al precio de los materiales de construcción, al régimen de transportes, al gravamen del Arancel y a que los enormes beneficios que esperaban hacer los contratantes e intermediarios no se dieran. En este sentido, y ante la petición de que el Estado activase la ejecución de las obras proyectadas, se insinuó por parte de las centrales obreras la necesidad de imponer un fuerte impuesto, progresivo y directo, sobre los solares sin edificar, al tiempo que se pedía que fuesen los bancos quienes destinasen una parte de sus beneficios al establecimiento de créditos. Sin embargo, el argumento expuesto por parte de los constructores para explicar la crisis en la edificación que existe en 1925 se resumía en la falta de garantías existentes por parte del Estado para el capital que acudiese a fomentar la edificación.

Como señalan diversos políticos contrarios a este estancamiento, lo que en realidad sucede es que el capital en estos momentos no se conforma con unos beneficios acordes a lo que significa el capital invertido. Fuese cual fuese la causa, la realidad es que la construcción de colonias de casas baratas se paralizó, aunque siguieran concibiéndose en algunos casos concretos, *parques urbanizados*, donde la arquitectura mantiene un carácter formal, con referencias regionalistas o de tipo vienes, pero siempre alejadas de una racionalidad constructiva. Y son estos esquemas de racionalidad constructiva los que diferenciarán las colonias de casas baratas del suburbio jardín.

(41) Guillermo Díaz Plaja, en *Estructura y sentido del novecentismo español*, Madrid, 1975, cita en la página 53 estas ideas de Eugenio d'Ors, que dice entresacar de los Glosari de 1911. Sobre la política regional de la Mancomunidad, ver Roca y Torres Capel en las notas 2 y 15.

(42) Julián Soriano cita en *Calvo Sotelo ante la II República* (Madrid, 1975, p. 48) la frase en cuestión atribuyéndola al texto de Joaniquet, publicado en 1939 sobre Calvo Sotelo, p. 104.

(43) J. Ruiz Almansa: *La población y la vivienda en Madrid*. ACTAS DE LA CONFERENCIA NACIONAL DE LA EDIFICACIÓN. Madrid, 1924, pp. 549-550. Citado igualmente por Bassols en *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico español (1812-1956)*. Madrid, 1973, p. 505.

(44) Ver nota 39.



Vista aérea (de 1928) de la Colonia Residencia frente al Hipódromo de Madrid. 1927. Arq.: Blanco Soler.

Con la aprobación en 1925 de la ley de casas económicas cambia la situación y se pretende fomentar la construcción de viviendas dirigidas no a la clase obrera (como eran las casas baratas a las que se refería la ley de 1921), sino a la clase media. *...Antes de ahora... se habló de la preparación de un proyecto de ley de casas económicas tendentes a fomentar la vivienda dirigida a la clase media. Decíase que los límites de 30.000 y 6.000 pesetas anuales señaladas en la Ley de Casas Baratas respecto al coste de la edificación y máximo de ingresos del beneficiario no podía ser alterado. Se ampliaba, por tanto, el coste de la edificación a 60.000 como el máximo de ingresos del beneficiario y, lo que es más importante, se establecía un aval del Estado a los intereses de las cédulas inmobiliarias emitidas para la construcción de casas con destino a las cooperativas de funcionarios... como la medida del Gobierno más eficaz... del programa del Directorio (45).*

(45) El porqué de esta medida era claro: El Consejo Directivo de la Unión de Municipios Españoles —que es quien apoya la modificación de la norma— está compuesto por las mismas personas a quienes se dirige la petición. En este sentido, el entonces alcalde de Madrid, Conde de Vellallano; el alcalde de San Sebastián, José Elsegui; Luis Jordana de Pozas, Pi y Suñer y José María Gil Robles formaban parte al mismo tiempo de la UME y de los más importantes puestos políticos de la Unión Patriótica. Quizá por ello el Decreto de 1924 estaba redactado en tales términos que un fiel partidario del Gobierno de Primo de Rivera, como era Casais y Santaló, comenta en la revista *EL CONSTRUCTOR*, de octubre de 1925 (nº 24, pp. 761-764) con el título *La Casa Barata: el Decreto-Ley de Casas Económicas*, como *...el capítulo II (donde se indica la naturaleza y los avales para los préstamos) es la medida legislativa más trascendente emanada del Ministerio de Trabajo durante los dos años de Gobierno del Directorio.*

La promulgación de estas medidas, tendentes a fomentar la construcción de bloques en altura en los terrenos del Extrarradio, significaba un freno a los estudios sobre las colonias de viviendas y al tema del Plan Regional. Al plantear que la ciudad era todavía un hecho inconcluso que debía ser finalizado, en realidad se retomaban las ideas de Núñez Granés y se daba un extraño salto atrás en la concepción de la ciudad: Durante estos años se intentó enfrentar, de nuevo, el bloque de alquiler a la colonia de casas baratas y sólo cuando fracasa la posibilidad de realizar un importante número de casas económicas para la clase media (para los *cuellos blancos*) se produce en las colonias de casas baratas una racionalización constructiva. La rígida aplicación de los esquemas tayloristas acaba por minimizar los supuestos estilos arquitectónicos y así una colonia de viviendas obreras de bajo presupuesto —como es, por ejemplo, el Madrid Moderno— adopta una expresión arquitectónica donde el lenguaje es consecuencia del proceso constructivo. Todas y cada una de las viviendas son entonces idénticas y esa uniformidad contrasta con otro tipo de colonias de viviendas, destinadas a la clase media, en la que la adopción de una expresión formal significa, precisamente, el lujo de la moda: y en este sentido el taylorismo imperante en *El Madrid Moderno*, su racionalismo constructivo, se enfrenta a la labor casi artesanal con que se construye el *monumento racionalista* de la Colonia Residencia (46).

(46) Los planos de la colonia Residencia han sido publicados por Paloma Barreiro en su trabajo *Las colonias de vivienda unifamiliar en Madrid (1900-1936)*, en *"Q", Revista del Consejo Superior de Arquitectos de España*, nº 49, octubre de 1981, pp. 44-61. Paloma Barreiro redacta en la actualidad un decisivo trabajo sobre las colonias de Madrid.

En realidad, la posibilidad de enfrentar en la ciudad edificios de viviendas en altura para la clase media empieza a dividir la opinión de los arquitectos y, mientras que en Burgos se siguen proyectando en su ciudad —jardín ...viviendas de muy variadas condiciones, desde el chalet rodeado de jardines y dotado de todo género de comodidades hasta el sencillo apartamento que forma parte de una casa de pisos (47), en el XI Congreso Nacional de Arquitectos se propone, para la organización de las barriadas obreras, el esquema antes citado de construcción de bloques de 2, 3, ó 4 alturas, tras haber analizado los costes que supone actuar en el extrarradio (48). Resulta que los temas propuestos por la *Federación de Ciudad-Jardín y Trazados de Poblaciones* dejan de ser asuntos eruditos, destinados sólo a los arquitectos preocupados por un asunto abstracto, como es el futuro de la ciudad, y ahora se relacionan con el problema concreto de ordenar al extrarradio basándose ...en la relación coste de suelo y coste de servicio de vivienda. Y es entonces cuando las nuevas barriadas adoptan un trazado formal conocido cuando, como ha estudiado Solá-Morales, ...los modelos howardianos son progresivamente domesticados y puestos en circulación como herramientas con las que afrontar el problema de la vivienda obrera en las grandes ciudades, dentro del planteo más general de racionalizar los problemas de la ciudad moderna (49), substituyéndose, para ello, las viviendas unifamiliares aisladas por nuevas propuestas de viviendas con 2, 3 ó 4 alturas y en hilera, pero conservando la idea de ciudad-jardín, de colonias aisladas de la gran ciudad.

El fracaso de estas actuaciones, que apenas si representan algún caso concreto, tuvo como consecuencia que los arquitectos comenzasen a ver esta línea como equivocada y así, ante la imposibilidad de llevar a cabo los estudios iniciados en 1919, los técnicos (arquitectos y urbanistas) comienzan a distanciarse de las consignas políticas o de la euforia de Unión Patriótica, que sigue difundiendo los temas de Cooperativas de viviendas, estudios de alquileres, como pautas fundamentales. Muchos de los propios dirigentes de U.P. en 1925 ó 1926 comprenden la ineficacia del Estatuto Municipal y proponen orientar los esfuerzos de su política hacia las obras públicas. Pero los arquitectos que desde hacía siete años venían trabajando sobre el tema, en 1926 se reúnen en el Primer Congreso Nacional de Urbanismo y enuncian la necesidad de plantear un Plan Nacional de Urbanismo (50).

Basándose de nuevo en las ideas de los ingleses, el I Congreso Nacional de Urbanismo que se cele-

(47) Luis Moya: *Burgos y la ciudad-jardín de Burgos ARQUITECTURA*, diciembre de 1919, pp. 363-366.

(48) *El urbanismo en las aglomeraciones de tipo industrial*. Ponencia presentada por el XI Congreso Nacional de Arquitectura, I de Urbanística por la Asociación de Arquitectos de Vizcaya. LA CONSTRUCCIÓN MODERNA, 30 de diciembre de 1927, p. 373.

(49) Ignacio Solá-Morales: *Sobre Noucentisme y arquitectura; notas para una historia de la arquitectura moderna en Catalunya (1909-1917)*, en CUADERNOS DE ARQUITECTURA Y URBANISMO, nº 113, marzo 1976, pp. 19-34. La referencia concreta se hace en la p. 30.

(50) Luis Lacasa: *Escritos 1922-1931*, introducción de Carlos Sambricio. p. 68, nota 80.

bra en 1926 no sólo presenta los textos y las ideas enunciadas por Unwin en el *Congreso Federación de Ciudades-Jardín* de 1924, sino que pretende retomarlas al sustituir la obligatoriedad que marcaba el Estatuto Municipal de un Plan de Extensión para las ciudades de más de 20.000 habitantes por un Plan Nacional de Urbanismo en el que se adopten los criterios del Plan Regional.

Las ideas de Unwin habían sido claras: tras denunciar las características de la ciudad de esos años en base a ...complicados sistemas de servicios y transporte, donde los costes de distribución se elevan, la congestión del tráfico aumenta y hay signos anunciadores del fracaso de la ciudad. Se ha prescindido de los ciudadanos, cuya vida no les permite desarrollar su habilidad para hacer frente a las exigencias que sobre ellos pesan", comenta cómo ...hay que acabar con la confusión y conseguir para cada ciudadano un lugar adecuado, espacio para vivir y trabajar y oportunidad para desarrollar todas sus actividades plenamente. Es necesario detener el crecimiento continuo de las grandes ciudades por aglomeración, inflación y agregación desordenada a lo largo de su perímetro y distribuir mejor la población, el comercio y la industria... El movimiento innecesario es una calamidad: la congestión y confusión del tráfico en nuestras ciudades proviene de que personas y cosas están mal colocadas y señala cómo restaurar el orden en la ciudad sólo se puede conseguir mediante la adopción de un Plan Regional (51).

De nuevo los urbanistas ingleses influyen en los madrileños y la idea de la que parten, la referencia a la vieja ciudad, se entiende por parte de algunos como paralela a la que al mismo tiempo se desarrolla sobre la arquitectura cuando se comenta la necesidad de plantear una *vuelta al orden*. Señalando que la ciudad existente es el caos, los puntos sobre los que debe asentarse la investigación sobre la nueva urbe —consecuencia del Plan Regional— los enuncia Abercrombie, al comentar como son: a) *Investigación física: geología, nivel, vientos, lluvias, vegetación.* b) *Desarrollo histórico.* c) *Comercio e industria: tendencias de centralización o de descentralización.* d) *Población y viviendas: densidades, condiciones de casas...* e) *Sanidad: comparación de las condiciones sanitarias y determinación de los requisitos indispensable.* f) *Medios de comunicación: métodos diferentes; su consideración regional distinta de la local.* g) *Espacios libres: estudio de los parques existentes y determinación de los terrenos susceptibles de ser destinados a ese fin.* h) *Aspectos generales: utilización del terreno como base de información general, saneamiento natural que demuestra las tendencias generales del desarrollo y sumario de los diferentes aspectos de la investigación* (52).

(51) Federico López Valencia: *Memoria del Congreso Internacional de Trazado de Poblaciones, Amsterdam 1924* Madrid, 1925 pp. 13-14. Sobre la visita a España de Unwin, ver nota 12.

(52) López Valencia señala en la misma Memoria la discusión promovida por Purdom sobre el tema *Establecimiento de las ciudades satélite en relación con el Plan Regional*. Es importante la intervención de Taut sobre el tema al señalar cómo la posible solución en la construcción de ciudades satélites se centraría en la construcción de las viviendas en serie.



Colonia Cruz del Rayo. Madrid, 1929.



Colonia del Manzanares. 1928. Arq.: Aizpiri.



Colonia Prosperidad. 1925.

La difusión de los puntos marcados por Abercrombie será básica para el urbanismo madrileño de la década, puesto que los ocho puntos enunciados serán recogidos por la llamada Oficina Municipal que, en 1928, dirige Fernández Quintanilla para realizar el estudio que sirva de información al concurso de 1929 y que se publica con el título *Informe sobre la Ciudad*. Dadas a conocer las ideas de Abercrombie en 1925 por parte del Ministerio de Trabajo, la ponencia que, en el mismo Congreso, presenta Purdom sobre el tema *Establecimiento de ciudades satélites en relación con el Plan Regional* va a tener amplia difusión (53), puesto que en el Plan de Extensión que elabora Núñez Granés en 1926 se conciben ya este tipo de núcleos en las proximidades de Madrid.

Pocos años antes, Purdom había editado en Inglaterra un importante estudio: *The building of satellite towns: a contribution to the study of town development and Regional Planning*, donde establecía varios supuestos: en primer lugar, señalaba como la ciudad satélite es una unidad cívica distinta que posee las características económicas, sociales y culturales de una población; por otra parte, comentaba como la ciudad satélite es, además, la derivación de una gran ciudad y, aun teniendo su propia identidad, está en relación de dependencia respecto de ésta. En este sentido, para él la ciudad satélite, concebida sobre la base de la ciudad-jardín, era la única solución práctica para evitar el crecimiento continuo de las ciudades, concibiéndose como un proceso de descentralización. Concluyendo con que la ciudad satélite no debía significar el desarrollo de pequeños núcleos poblacionales ya existentes sino que, y para evitar conflictos entre la parte antigua y moderna de la ciudad, debía instalarse en terrenos nuevos (54).

A la vista de los comentarios de Unwin, Abercrombie y Purdom parece evidente que el Congreso de 1924 —y que fue publicado en 1925— tuvo enorme importancia entre los urbanistas españoles porque ya a los pocos meses y con motivo de la redacción del Plan de Extensión que redacta Núñez Granés, Aranda, García Cascales y Casuso, se rechazan las propuestas de bloques de viviendas económicas y se adopta la idea de Plan Regional con ciudades satélites definidas.

El Congreso de 1924 aparece como una nueva esperanza de futuro respecto de la ciudad y los que, ante el paso de la ciudad-jardín al suburbio-jardín, han debido resignarse ante una situación económica de crisis, cuando ven como el suburbio-jardín fracasa de nuevo porque la financiación no se dirige hacia las colonias, sino a los grandes bloques de viviendas económicas para la clase media, de nuevo alzan sus miras hacia el Plan Regional como única forma de entender la ciudad del futuro. Para ellos, el Plan Regional no es ya un elemento más de la utopía mecanicista que enunció Hennard, sino que es la posibilidad de restaurar el orden existente en

(53) Ver nota anterior.

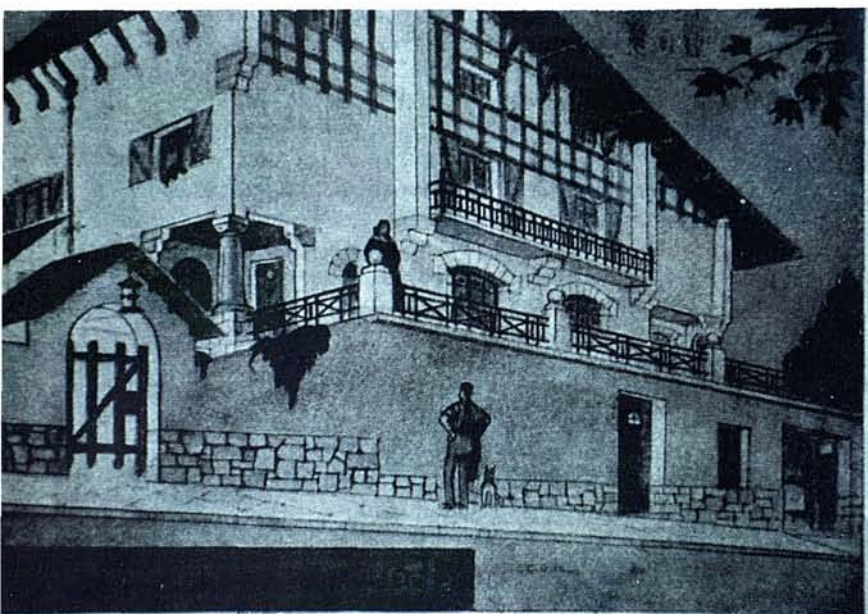
(54) No es éste el único libro publicado por Purdom en estos años, puesto que poco antes, en 1913, había dado a conocer su texto *The Garden City: a study in the development of a modern Town*.



Colonia Popular Madrileña. Villaverde (Madrid).



Compañía Urbanizadora Metropolitana. 1925. Arq.: Otamendi.



Compañía Urbanizadora Metropolitana. Detalle de una de las viviendas.

la ciudad que el crecimiento ha desbordado. Por ello su esperanza radica en considerar el marco territorial como único capaz de contener y coordinar la ciudad, puesto que el concepto enunciado por Núñez Granés al señalar como *es buen negocio planear* determina la naturaleza de las actuaciones llevadas a cabo: *...Toda urbanización supone la creación de una riqueza que antes no existía y, por consiguiente, para resolver el problema basta con exigir a los propietarios enriquecidos por la acción municipal que contribuyan a los gastos colectivos* (55). Frente a las propuestas de los que proponían un orden económico basado en la apropiación de las rentas derivadas del aumento del valor del suelo, la realidad confirma su fracaso y, por ello, el I Congreso Nacional de Urbanismo recoge una tradición de estudio y sobre su base elabora premisas nuevas.

Sin embargo, todavía la política del partido en el Gobierno, Unión Patriótica, intenta desarrollar el sentido del Estatuto Municipal, configurando los supuestos de una ciudad de clases a través de los Congresos Municipalistas. Y este enfrentamiento entre los que, ante el fracaso de la gestión, proponen la vuelta a la ciudad-territorio y los que siguen reivindicando la vieja metrópoli de Simmel, caracteriza este momento entre 1926 y 1928.

Los Congresos Municipalistas

Ya he comentado cómo el acceso al poder de Primo de Rivera y la promulgación del Estatuto de 1924 significó un freno para los que deseaban llegar al proyecto de la Gran-Ciudad, puesto que —frente a sus deseos de urbanizar el extrarradio— debía someter los planes de actuación de los Ayuntamientos *...a centrarse entre los límites del ensanche y los del término municipal*.

La ciudad que propugnaba el Estatuto Municipal no era ya la Gross-Stadt enunciada en Europa años antes, en la que la gestión del Ayuntamiento se complementaba con la actuación del Estado, sino que ahora se concedía una teórica libertad al Ayuntamiento, al mismo tiempo que ello servía para que el Estado se librase de cualquier responsabilidad sobre la gestión. Preocupado el responsable de la Administración Local por conceder a los Ayuntamientos una *carta municipal*, su intención era que *...se obliga a los Ayuntamientos a que adquieran los medios indispensables para el desarrollo de sus necesidades* (56).

A pesar de lo que en mi opinión significó en realidad el Estatuto Municipal (detener el crecimiento de la gran ciudad) algunos saludaron su promulgación con signos de alegría, como fue el

(55) W. J. Fox, citado por H. González del Castillo en su artículo *EL Greater London*, en *LA CONSTRUCCIÓN MODERNA*, 1930. Antes también Núñez Granés, en la Memoria del Plan *La Extensión general de Madrid*, premiada por el Ayuntamiento en 1924, señalaba cómo *...toda urbanización supone la creación de una riqueza que antes no existía*.

(56) Luis Lacasa. Introducción..., p. 68, nota 80. Ver también José Nicolás Carmona: *La intersección de actividad Municipio-Estado en el Estatuto de 1924*, en *CINCUENTENARIO DEL ESTATUTO MUNICIPAL*. Madrid, 1975, pp. 199-216.

caso de Fernando García Mercadal, quien llegaría a decir, en el Congreso de Urbanismo de 1926: *En España el urbanismo ha nacido oficialmente el 8 de mayo de 1924, fecha de la aprobación del Estatuto Municipal* (57). El porqué de la afirmación estaba claro: al atribuirse al Ayuntamiento la facultad de elaborar la ordenación del extrarradio creyeron que ahora podrían enfrentarse mejor al caos y no comprendieron que ...los planes de actuación del Ayuntamiento deben ajustarse entre los límites del ensanche y los del término municipal (58). Sorprende que Mercadal lanzase las campanas al vuelo sin comprender que la ciudad que defendía el Estatuto era sólo la antigua metrópoli, la utopía negativa enunciada por Simmel en la ciudad alemana de los primeros años del siglo, y donde las intervenciones en el campo de la vivienda que se llevan a cabo responden a una política de casas baratas que no ayuda a resolver el problema de la ciudad del futuro. Así, y aunque el Estatuto señalaba que los Ayuntamientos quedaban obligados a adquirir las medidas indispensables para el desarrollo de sus necesidades urbanísticas, la realidad es que esto sólo se llevaría a cabo —en el mejor de los casos— en la medida de sus posibilidades y siempre de una forma confusa, sin que existiese una ley general que regulase obligaciones o necesidades. De esta forma, la figura de un Gabinete Municipal, de una Oficina de Urbanismo capaz de coordinar las actuaciones de un Plan General, empieza a cobrar importancia y es, como consecuencia de ello, por lo que en el I Congreso Nacional de Urbanismo se desarrolla la voluntad de establecer un Plan Nacional (59).

En la política desarrollada por Unión Patriótica la regeneración del país pasaba por una intensificación de la vida municipal. En este sentido, la idea de Calvo Sotelo de una revolución desde arriba dio pie a potenciar la figura del arquitecto municipal y, como consecuencia, al desarrollo de una importante actividad sobre la ciudad que se sintetizó en los Congresos Municipalistas que se celebraron en estos años (60). El Primer Congreso, celebrado en 1925, partía de una difícil situación, puesto que debía analizar el sentido y alcance del enfrentamiento existente entre Estado y Ayuntamiento. En él se planteó entonces, como tema fundamental, el problema de la financiación de las

casas baratas y se dio como posible solución a la duda sobre quién debía financiar la construcción de éstas (Estado, Ayuntamiento o iniciativa privada) la necesidad de un crédito nacional a largo plazo que abarcara todas las posibilidades del problema. Se señalaba cómo, frente a la función del Estado, los Ayuntamientos debían ...ser obligados a cooperar en la solución del problema mediante: a) La concesión de terrenos urbanizados para edificar viviendas económicas. b) El pago de los gastos que ocasione la urbanización de los terrenos que se destinen a dicho fin. c) El reintegro de las cantidades (a plazos o al contado) de las cantidades que se inviertan en urbanización (61).

La operación que propician los Ayuntamientos es perfecta, si tenemos en cuenta que quienes integran las corporaciones son, precisamente, los poseedores de terrenos y los hombres de ligados a negocios de la construcción; tras haber logrado la recalificación de una zona, para poder obtener en la construcción los beneficios que marca la ley para los que edifican en el Ensanche, plantean además que sea el propio Ayuntamiento quien garantice la inversión, tanto con avales como urbanizando los terrenos. La política que en estos momentos desarrolla Primo de Rivera va a ser favorable a estos criterios y es entonces cuando desde la propia Unión Patriótica se marcan toda una serie de normas sobre la actuación política que deben seguir los Congresos Municipalistas (62). Prueba de ello es que individuos como el entonces alcalde de Madrid, Vallengano, Gil Robles (colaborador de Calvo Sotelo en la redacción del Estatuto), José Elósegui (alcalde de San Sebastián) y Jordana de Pozas, figuran, entre otros, entre los miembros del Consejo directivo de la Unión de Municipios Españoles, organización que lleva a cabo los Congresos.

Sería entonces a partir de este Primer Congreso Municipalista, organizado por la Unión de Municipios Españoles, cuando se desarrolle por fin la construcción de viviendas en barriadas, según las ideas que marcan la Federación de Entidades Ciudadanas o distintas organizaciones de tipo cooperativo. Sin embargo, la realidad fue otra, porque las casas baratas construidas en aquellos años, las distintas colonias realizadas de 1923 a 1927, no son sino una coartada de los que pretendieron organizar otra forma de ciudad. Coartada o contradicción, su intención fue apoyarse en un

(57) Fernando García Mercadal: *Ponencia presentada al I Congreso Nacional de Urbanismo*. Madrid, 1927.

(58) Ver nota 56.

(59) *El Primer Congreso Nacional de Urbanismo, en la CONSTRUCCIÓN MODERNA*, diciembre, 1927.

(60) José Calvo Sotelo: *Mis servicios al Estado*. Madrid, 1974, p. 50. *La Ciudad es el mayor agente contemporáneo del progreso. Ya se ha dicho que la civilización es obra de las ciudades. Hoy, más que nunca. La ciudad nos garantiza la salud, el bienestar, la cultura, esto es, la libertad. Porque libertad sin salud es muerte y no puede ser comprendida. La ciudad, complejo humano con vida peculiar, es un verdadero organismo autóctono, cuyo tejido son los edificios, cuyo aparato respiratorio son las calles y plazas, cuyo cerebro son las escuelas, ateneos y bibliotecas, cuya fisonomía física es el paisaje de sus alamedas y avenidas, cuya fisonomía moral se va labrando poco a poco en forma de hábitos, ideas, tradiciones, usos y dialectos. La idea de ciudad de Calvo Sotelo se intentó plasmar en la Asamblea que celebró la Federación de Entidades Ciudadanas en el mes de junio de 1924 y en la que trataron temas de vivienda, sanidad, urbanismo, transporte, carestía de vida y abastecimiento.*

(61) En *LA CONSTRUCCIÓN MODERNA* de 1925 (pp. 305-310) aparece una larga referencia del Primer Congreso Nacional Municipalista. Formado por cinco comisiones sobre: 1.ª) Constitución de la Unión de Ciudades; 2.ª) Hacienda Municipal; 3.ª) Arreglo y extensión de ciudades; 4.ª) Servicios sanitarios y 5.ª) Enseñanza pública. Sabemos que la ponencia 3.ª sobre Extensión de ciudades, trató los temas de política municipal de viviendas, analizando la memoria sobre casas baratas que presentó Federico Tárrega y que se encuentra recogida en *EL CONSTRUCTOR*, año IV, febrero, 1926, nº 28, pp. 107-112. El texto sobre *Necesidad para los municipios de redactar sus Planes de Extensión y Ensanche, adelantándose a las exigencias de la edificación*, se da a conocer también en *LA CONSTRUCCIÓN MODERNA* de 1925, pp. 369-370, presentada por Eduardo Gallego.

(62) Juan Luis de Simón Tobalina: *El Gobierno Municipal en el Estatuto de 1924*, en *CINCUNETARIO DEL ESTATUTO MUNICIPAL*. Madrid, 1975 pp. 321-352.

Ayuntamiento que financiase la urbanización del extrarradio y la realidad fue que el número de las que se construyeron —y, sobre todo, el número de viviendas realizadas— no se ajustó en absoluto a la importancia que desde revistas políticas se concedió al tema, y así es significativo que *El Constructor* dedique, durante 1925, en todos los números por lo menos dos trabajos sobre casas baratas y que en 1926 no aparezca, a lo largo de todo el año, ninguno, siendo sustituido el tema por el estudio de carreteras, presas y obras públicas que fueron, de todos es sabido, el nuevo canal en el que se orientó, a partir de esa fecha, el deseo de invertir de la burguesía que propició la dictadura (63).

En el segundo Congreso, celebrado en abril de 1926, se presenta una ponencia con el título *Base para el estudio de una Ley General de Urbanización*, donde se formulan los siguientes puntos: *Los municipios deberán, en lo sucesivo, elaborar los proyectos de reforma y extensión de los poblados, sujetándose a las normas que precepte la Ley General de Urbanización que al efecto se dicte. Uno de los aspectos de mayor importancia en estos trabajos es la necesidad de planificar todo lo que se refiere a la extensión de poblados, así como su reforma, lo cual implica una misión de conjunto en torno a las vías de acceso, sedes de abastecimientos de aguas y de alumbrado, espacios libres..., al tiempo que se insiste en el punto de vista formal que deben de poner los proyectos de reforma y se marcan plazos —quince años— para revisar y corregir los planos de extensión (salvo en casos de excesivos crecimientos, en cuyo caso se plantearían revisiones más continuadas* (64).

Es evidente que el problema de la vivienda se sigue planteando como básico, pero ahora el punto central es la dotación de infraestructura, *...necesidad de planificar lo que se refiere a la extensión de poblados*. Dudando sobre si esta idea significa sentar las bases de una acción paralela al Plan Regional o si, por el contrario, se trata de una actuación consistente en llevar a cabo grandes obras públicas, que en época de crisis, garanticen puestos de trabajo, la realidad es que los conceptos enunciados en el II Congreso se desarrollan en el III, que se celebra en 1927 en Barcelona.

El III Congreso es, en mi opinión, clave para comprender el cambio existente en la política municipal de estos años, puesto que significa el momento en el que coinciden distintos factores; por

una parte, ha evolucionado la política de inversiones de la burguesía hacia las obras públicas, que invierte preferentemente en las grandes compañías constructoras que se van a crear en estos años; por otra parte, el fracaso de la política de casas baratas es ya un hecho y de la normativa vigente sólo se aprovechan las corporaciones y cooperativas, que deciden construir sus propias viviendas; además el año antes, en 1926, se ha realizado el I Congreso Nacional de Urbanismo, en el que los técnicos —como hemos visto— proponen la vuelta a los estudios sobre Plan Regional. Por todo ello, y después que Balbuena y Rubió hubiesen tratado el concepto de Plan Regional y señala Rubió como *...la previsión de lo que debe ser la gran ciudad, en sus relaciones con el país y territorio sobre el que se encuentra, constituye lo que los ingleses llaman Regional Planning*, para añadir: *...propongo sugerir la conveniencia de recomendar a los poderes públicos, Ayuntamientos y Diputaciones, proponiendo además la reunión de una Conferencia Nacional para estudiar su aplicación* (65).

Por todo ello, el cambio que se produce en el III Congreso Municipalista será evidente, puesto que conscientes de cómo el Estatuto Municipal sólo ha sido una jugada política tendente a beneficiar, a corto plazo, a una clase que además no ha aprovechado este mecanismo, se da ya marcha atrás a los enfoques establecidos sobre los problemas de casas baratas, de cooperativas, de financiación o de créditos... y se acepta la necesidad de comprender, desde el estudio del urbanismo, el sentido de la ciudad y su posible crecimiento. Así, en la ponencia sobre urbanismo se señalaba ya lo negativo que resultaba que el concepto *urbanismo* corriese de boca en boca, mientras que se cometían todo tipo de infracciones, y rechazaba la moda que significaba: *...el que todos seamos un poco urbanistas al igual que un poco poetas o filósofos*. Sorprendentemente, acusaba a los urbanistas de *hallarse al margen de la verdadera función del urbanismo, en su concepto de aplicación de ideas de la futura obra*. En este sentido se comentaba la actuación de ciertos técnicos que, en ciudades como Barcelona, proponían dar la espalda a la misión de financiación del Ayuntamiento y aceptaban una política de Regional Planning, al plantearlo no como extensión indefinida de la gran ciudad, sino como la integración de ésta en el territorio, en un paisaje y, en definitiva, lo que, de forma gráfica, se expresa como el *Tratado de paz entre la ciudad y el campo* (66).

Consecuencia, sin duda, del espíritu existente en esos años en la cultura catalana; sabemos que tras los textos de Cipriano Montoliu o Eugenio D'Ors, en 1920 se había planteado por parte de Ferrer Vidal la idea de *La futura enorme ciutat de Catalunya* y que en el mismo año la *Societat Cívica Ciutat-Jardín* planteaba como tema de su Congreso una *Conferencia d'urbanizació regional de Cata-*

(63) Sobre la política de Obras Públicas de Primo de Rivera, ver Rafael Izquierdo de Bartolomé: *El Modelo de Transporte*, en LA ESPAÑA DE LAS AUTONOMÍAS: PASADO, PRESENTE Y FUTURO, Madrid, 1981, pp. 369-479. En particular, ver pp. 411-413.

(64) Celebrado en Madrid del 25 al 30 de abril de 1926, el II Congreso Nacional Municipalista estudió sólo la *conveniencia de una ley general de poblaciones, para lo cual se discutieron las siguientes bases de partida: 1.ª) Los Municipios deberán en lo sucesivo elaborar los proyectos de reforma y de ampliación de sus poblados, sujetándose a las normas que precepte la ley general de urbanización que al efecto se dicte. 2.ª) El estudio de proyectos de reforma y de ampliación habrá de iniciarse dentro del primer año de vigencia de la ley, y el anteproyecto deberá estar ultimado antes de los cuatro años de la fecha de su promulgación. 3.ª) En los anteproyectos se abordará conjuntamente lo que se refiere a la ampliación de los poblados y lo que se relacione con su reforma interior en cuanto afecte a la estructura urbana*. Ver EL CONSTRUCTOR, 1926, pp. 429-430.

(65) Nicolás Rubió i Tudurí: *Legislación en materia de urbanismo*, en LA CONSTRUCCIÓN MODERNA, 1928, pp. 66-69, de la ponencia presentada al XI Congreso Nacional de Arquitectos, I de Urbanismo.

(66) Nicolás Rubió i Tudurí: *El Urbanismo, el problema de los espacios libres*. EL CONSTRUCTOR, 1926, pp. 465-467.

lunya (67). Quizá por esto el III Congreso Municipalista centre su atención en un problema que preocupa a las culturas industriales: el abandono del campo —con su despoblación— y la masificación de la ciudad y proponen que el Regional Planning —la organización estructurada en el territorio— sea *...el freno de la exagerada atracción de los centros de vida urbana, la limitación de la fuerza de aglomeración de las ciudades por el único medio que existe, que es la disolución de la energía de atracción del núcleo urbano por todo el ámbito del país* (68).

Al mismo tiempo, mantiene la opinión de fortalecer una municipalización del urbanismo y discute sobre la creación de planos de ensanche a la vez que plantea la necesidad de unificar la legislación. Además, señala la necesidad de enfocar una política de urbanización del territorio y una de sus conclusiones es, precisamente, *...(sobre) la necesidad de preceptos que regulen la urbanización del territorio, para señalar como ...la orientación general de ésta será respecto del paisaje y a los municipios subalternos y, por consiguiente, la limitación de la gran ciudad* (69).

La evolución en la línea de estudio de los Congresos Municipalistas se sintetiza en el IV Congreso, celebrado en Zaragoza, en 1928, y es el que plantea como tema de estudio *La Gran Ciudad*. La propia Unión de Arquitectos Municipalistas acepta, a través de la ponencia presentada por Navarro, que sean los Ayuntamientos los encargados de coordinar los planes de éstas intentando, en lo posible, establecer un organismo directivo de carácter regional capaz de lograr el nuevo urbanismo. El cambio era evidente respecto a la política municipal anterior, puesto que se aceptaba que los Ayuntamientos no habían logrado, por lo general, desarrollar su labor, y aun en el caso en que las corporaciones hubiesen aprobado planes de extensión éstos sólo eran proyectos parciales desligados de las necesidades reales (70). Comienza ya oficialmente la crítica al Estatuto Municipal por parte de los cuadros dirigentes de la Unión de Municipios Españoles y César Cort dirá en este mismo año: *...El Estatuto ha tenido la virtud de estimular el interés de los municipios por las obras de urbanización, aunque, a decir verdad, la inmensa mayoría no ha cumplido las obligaciones contenidas en los preceptos legales en aquella parte que se refiere a los planos de reforma y extensión de los cascos urbanos* (71).

(67) Francesc Roca: *Política Económica...*, pp. 78.

(68) El III Congreso Municipalista se celebra en mayo de 1927 en Barcelona y la ponencia sobre Urbanismo que ahora se presenta había sido encargada poco antes al Instituto de Estudios Municipalistas, creado un año antes. La documentación de este Instituto se encuentra en la Biblioteca del Instituto de Estudios de la Administración Local, habiéndose así evitado su pérdida, de la misma manera que los fondos del Instituto de Reformas Sociales (su biblioteca) se encuentran en el Archivo del Ministerio de Trabajo.

(69) *Memorias del Instituto de Estudios Municipalistas*, 1927, p. 144.

(70) Miguel Allué Salvador: *La política urbanizadora. La CONSTRUCCIÓN MODERNA*, 1929, p. 85.

(71) César Cort: *Trazado, urbanización y saneamiento de poblaciones*. ARQUITECTURA, septiembre, 1925, p. 205.

Concretando la crítica, ocurría que los Ayuntamientos ni habían actuado en la definición de los planes de extensión ni habían tampoco proporcionado las ventajas económicas precisas para intervenir en los solares urbanizados, y un estudio de los precios de los solares en el extrarradio demostraría cómo la especulación se desarrolla de forma progresiva en la zona que Núñez Granés había propuesto, en Madrid, como residencial. Por ello, en el Congreso Municipalista de Zaragoza, Allué Salvador señala, como única solución razonable para solucionar el problema de la ciudad, que los Ayuntamientos desarrollen una política territorial: *Un modo de intervenir el Ayuntamiento en el problema de la vivienda es desarrollando una política territorial que permita adquirir terrenos tangentes al casco de la población respectiva, para enajenarlos después debidamente urbanizados, y obteniendo para la comunidad el incremento de valor que se hubiere producido* (72). La falta de preparación para desarrollar esta política o las dificultades con que pudieran tropezar en determinadas circunstancias, obligan a pensar en procedimientos menos radicales que conduzcan a análogo resultado. Uno de estos procedimientos no exento, sin embargo, de obstáculos, consistía en coordinar la intervención del Municipio, mediante el auxilio del Estado, con las aportaciones de los propietarios de terrenos que hayan de destinarse a la edificación, las aspiraciones y recursos de las sociedades cooperativas de la vivienda y los medios financieros que puedan aportar las empresas capitalistas.

Frente a la opción de una política territorial que marca el cambio producido en el último Congreso Municipalista —y vista la opinión de los que, durante estos años, han seguido planteando el concepto de territorio frente al de extrarradio—, los comentarios de los partidos obreros demuestran no tener opinión y así el P.S.O.E. seguirá pidiendo, en estos momentos, que se fomente la construcción de casas baratas en el extrarradio sin comprender que, con sus opiniones, da fuerza y argumentos a los miembros más recalcitrantes de Unión Patriótica. *...Existe... en España una desproporción grande entre los progresos que se utilizan y el atraso y descuido en todo lo que hace referencia a la vivienda, ofreciéndose el espectáculo de un pueblo que, por otra parte, vive en nuestro siglo de adelanto, y por otra, reside en casas que ofrecen el aspecto y condiciones de las construidas en siglos anteriores. Por eso era necesario acometer la resolución de este problema con todo entusiasmo, buscando la manera de proporcionar habitación decorosa a las clases más modestas de la sociedad*. Para algunos de estos socialistas la crítica al programa de fomentar un Plan Regional, lo que significa la aparición de ciudades satélites frente a ciudades-jardín, viene de que se ha olvidado que la solución al problema de falta de vivienda es de incumbencia municipal —a pesar de que el Estado haya concedido para ello créditos con facilidad— y se señala cómo, hasta el momento, el Ayuntamiento no se ha preocupado de ello debido, sin duda, a la falta de

(72) Ver nota 70.

suelo (73). Así, Miguel Muiño, de la Federación Local del Ramo de la Edificación de Madrid (U.G.T.) y futuro concejal por Madrid de la II República, se expresa en términos radicales que ponen en cuestión la estructura social existente: *...La crisis de la vivienda alcanza ya límites más extensos y más grandes y, por lo tanto, se requieren medidas más radicales, al objeto de poner un freno eficaz a la codicia de los propietarios de terrenos y a todos aquellos que por su carácter de intermediarios inútiles vienen a agravar, aún más, la crisis de la habitación. Siempre fue la clase trabajadora partidaria de ir a la adopción de medidas radicales en contra de los capitalistas, pues sabemos que es una crisis del régimen capitalista vigente, que tanto en España como en todos los países no tienen soluciones para resolver los problemas que agobian a la humanidad* (74).

¿Qué fueron entonces las colonias de casas baratas construidas en el Madrid de aquellos años? En primer lugar, creo que un reflejo de las tensiones existentes entre los que querían ordenar un territorio y entendían la solución en términos de ciudad satélite y los que, por el contrario, las entendieron como la posibilidad de participar en el poder de la ciudad. Por ello, el trazado con el que fueron definidas varía de manera evidente. Unas se definieron como núcleos aislados en ciudad, con un diseño propio y definido en el que el modelo de la ciudad satélite de Howard se repetía formalmente, como es el caso de la Colonia Cruz del Rayo o del Manzanares, en las que la introducción del racionalismo constructivo que hemos comentado se advierte en las viviendas construidas en último lugar, siendo entonces un perfecto ejemplo de cómo el cambio económico determina una modificación tipológica. Un segundo grupo de estas barriadas de casas económicas lo forman aquellas en que, construidas amparándose de las normas de casas económicas y no viviendas baratas, reflejan un lenguaje

(73) Severiano de la Peña: *Sobre el problema de la vivienda*, en EL CONSTRUCTOR, junio, 1925, nº 20, p. 453.

(74) Miguel Muiño: *Problema de la vivienda y crisis de trabajo*, en EL CONSTRUCTOR, junio, 1925, nº 20, p. 454.

formal *racionalista*, próximo a los modelos europeos que se manifiestan en estos años y conjuntos, como *El Viso*, *Residencia* así lo reflejan.

El Viso y *Residencia* fueron en realidad parques urbanizados más próximos de la Compañía Urbanizadora Metropolitana, a la Colonia de Bellas Artes o al Proyecto de Alba para Doctor Esquerdo que ejemplo de la política de casas baratas. Y si adoptaron un estilo *racionalista* en lugar del *neovasco* de tantas otras colonias no fue sino porque el gusto de la clase media había variado. Hubo, en mi opinión, otro grupo de colonias que encaja dentro del concepto de *casas baratas*. Son las colonias del Madrid Moderno, Albéniz, Fuente del Berro, Bosque y Mina, porque, en su construcción, se aplicó un racionalismo constructivo —tayloriano— que hizo que el problema de costes primase sobre cualquier otro. Colonias definidas casi como *ciudades-jardín*, de las que nadie se preocupó de dotar la infraestructura ni de urbanizar sus calles o aceras. Y por último existió un cuarto grupo constituido por aquellas que fueron *utilizadas* para, mediante la financiación del Ayuntamiento, dotar de infraestructura y servicios no sólo a la colonia, sino también a los terrenos colindantes. En este sentido, la orientación de la colonia, definida sobre un eje principal se puede ver —consultado el plano de 1929— cómo es la continuación de una calle detenida bruscamente, ante la presencia de solares, pero que se sigue a través de la colonia. En ésta la colonia más importante numéricamente en Madrid y dentro de este grupo se puede situar la de *Previsores de la Construcción* o *Unión Eléctrica Madrileña*.

Desde 1926-27 se siguen concibiendo colonias de casas baratas en Madrid, pero su construcción ahora es autónoma del problema del territorio y del extrarradio; por ello (y en cualquier monografía que estudie el tema) sería necesario estudiar las realizaciones posteriores y la obra del Patronato de la Sociedad Inmobiliaria del Estado. Pero este estudio significa abandonar la importante relación que durante casi diez años significó estudiar la ciudad-jardín como consecuencia de un Plan Regional.

LA CUADRICULA: UN MODELO URBANO PARA LAS CIUDADES AMERICANAS

por Javier Aguilera Rojas*

La ciudad en la colonización española de América.

El fenómeno de fundación de ciudades por los españoles en América y su desarrollo posterior durante más de tres siglos, desde California hasta el sur de Chile y Argentina y desde Santo Domingo al Ecuador, puede considerarse como una de los mayores procesos de creación de nuevas ciudades de la historia del urbanismo.

La Corona española estuvo decididamente a favor de la fundación de ciudades desde los primeros tiempos de la conquista y colonización. Así las nuevas poblaciones cumplieron un papel clave en el proceso de ocupación del enorme territorio americano. Los primitivos poblados, escasamente comunicados entre unas zonas y otras, se convirtieron en primer lugar en núcleos de apoyo para las nuevas conquistas dentro de una amplia cadena de fundaciones que unían los nuevos dominios con la Península. Luego, estos núcleos ya estabilizados en asentamientos que con cierta frecuencia habían cambiado de lugar, llegan a ser cabezas de puente por penetraciones cada vez más profundas y más amplias en el territorio. Las nuevas ciudades americanas van a ser desde el principio los centros administrativos, religiosos, comerciales y culturales de las regiones que las circundan, convirtiéndose asimismo en centros de control de la propiedad del suelo y de la población indígena que se somete con mayor o menor aceptación, según las zonas.

La ciudad es de esta manera el elemento alrededor del cual gira todo el proceso colonizador, respondiendo su distribución espacial a un ingente plan de apropiación del Nuevo Mundo. No es de extrañar que la urbanización sea para los españoles, como expresa Lavedan, una meta deseable en sí misma. (1).

*Arquitecto-Urbanista.

(1) PIERRE LAVEDAN: "Histoire de l'Urbanisme". París, 1923.

Los condicionantes geográficos

La base física sobre la que van a realizarse los nuevos asentamientos urbanos —el continente americano— es un territorio de tales características que exige el olvido de los módulos europeos de medición, habituados a establecer una relación entre el hombre y su medio que en el Nuevo Mundo carecen de valor. (2)

Las distancias, los tamaños y la magnitud de los elementos geográficos es de tales características, que la idea que desde el punto de vista europeo se tiene sobre el medio físico no permite aprender la geografía americana en toda su extensión sin un profundo y detallado análisis.

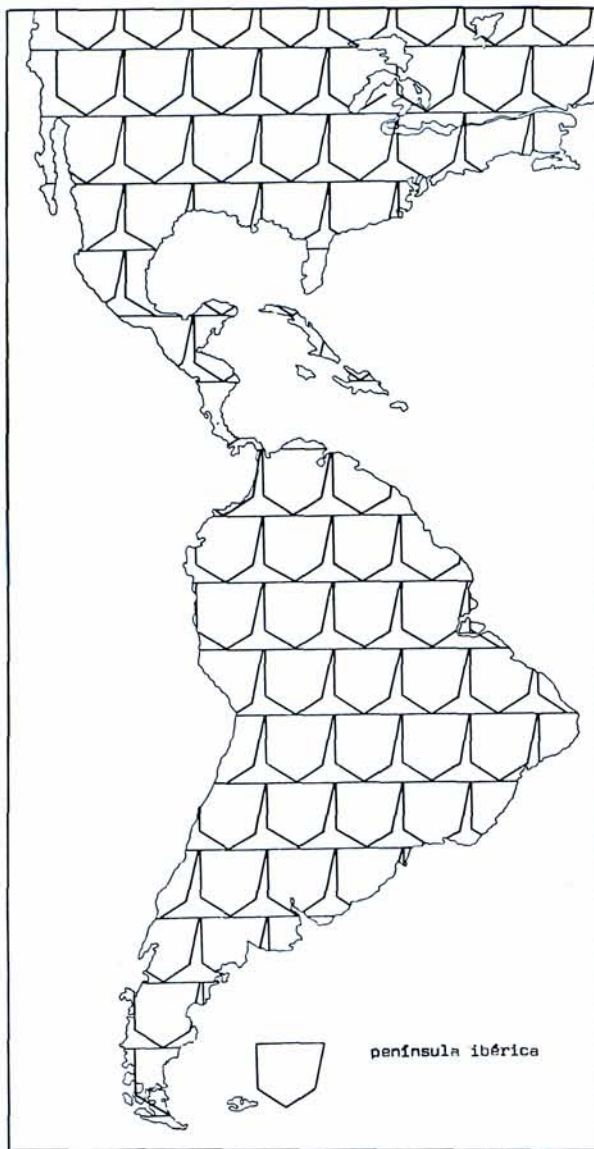
América resulta inmensa comparada con España (ver gráfico 1) y resto de las naciones europeas de donde procedían los conquistadores del Nuevo Mundo. La superficie del continente americano es 82 veces mayor que la de España y sólo Sudamérica tiene una extensión de 18.000.000 de kilómetros cuadrados, enorme, comparado con la pequeña Europa.

Como explica el profesor Morales Padrón (3), es muy difícil comprender América sin tener en cuenta sus dimensiones. El examen de un mapa aisladamente, continúa Morales Padrón, es engañoso porque la mente europea encierra unas medidas que no sirven y son incapaces de evidenciarnos ante ese mapa que el Brasil, por ejemplo, es mayor que los Estados Unidos de Norteamérica y la Europa del Este juntas; o que el Amazonas, con una anchura de 300 kilómetros y 6.500 de longitud, es navegable en una distancia equivalente a la que separa Nueva

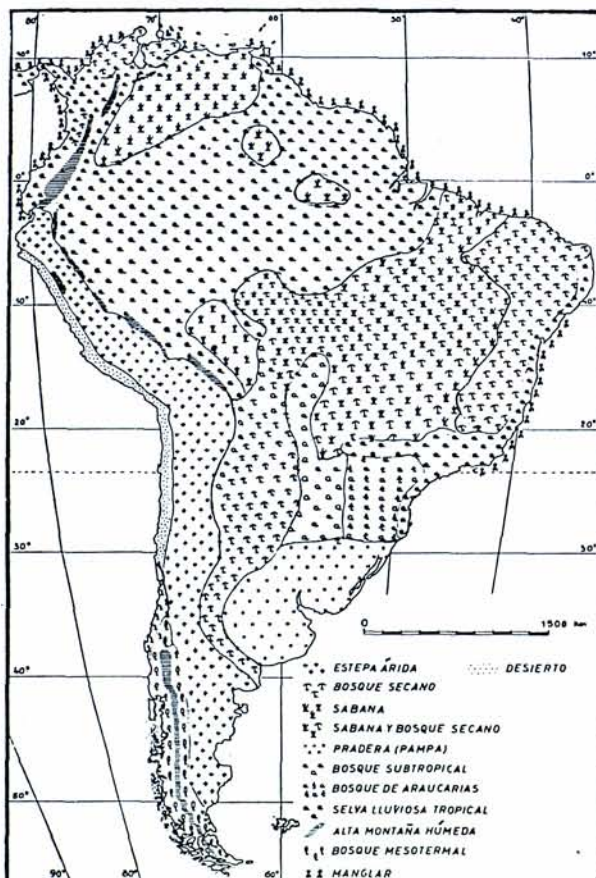
(2) GEORGE KUBLER: "Ciudades y cultura en el período colonial de América Latina". Boletín nº 1/1964 del Centro de Investigaciones Históricas y Estéticas. Universidad Central de Venezuela. Caracas.

(3) FRANCISCO MORALES PADRÓN: "Historia de Hispanoamérica". Sevilla, 1972.

1. Comparación de escala entre España y América



2. Vegetación en Sudamérica según O. Schneider



York de los Angeles, o que entre México y Buenos Aires hay la misma distancia que entre Londres y Nueva Delhi; o que el lago Titicaca, a 3.900 metros de altitud, posee una extensión de 8.000 kilómetros cuadrados.

Los conquistadores y colonizadores españoles se enfrentan al llegar al continente americano con un medio físico, en muchos casos, totalmente distinto al que estaban acostumbrados a vivir. El relieve del terreno desde los llanos del Orinoco hasta la inmensa mole de la cordillera andina nada tienen que ver con las tierras castellanas, extremeñas o andaluzas de las que ellos procedían. La vegetación americana, desde las selvas lluviosas tropicales hasta los áridos desiertos de las mesetas mexicanas o la puna andina, eran paisajes desconocidos para estos hombres que llegaron al Amazonas, a la costa oriental de Sudamérica o a las heladas tierras de la Patagonia. Pero no sólo el tamaño o la escala diferente a la europea es lo que hace tan distinta a las tierras americanas, sino la enorme variedad de caracteres geográficos, que hacen de este continente realmente un Nuevo Mundo para estos nuevos pobladores (ver gráfico 2).

El proceso urbanístico en el contexto histórico

La conquista y colonización de este inmenso territorio, como es sobradamente conocido, se inicia en Santo Domingo, extendiéndose sucesivamente al resto de las islas del Caribe: Cuba, Puerto Rico y Jamaica, en un principio, para pasar luego al continente en un proceso que tiene sus puntos de apoyo en México y Panamá, prolongándose sucesivamente hacia el Sur. Hacia 1580, la etapa de descubrimientos y conquistas está casi concluida y España ha alcanzado casi su máxima expansión en el territorio americano con las principales rutas marítimas y terrestres ya fijadas (gráfico 3).

En esta fecha, como explica Hardoy (4), estaban ya fundadas la gran mayoría de las principales ciudades en las que se concentraron las funciones administrativas y religiosas y los servicios culturales y hospitalarios de la Colonia; estas ciudades fueron también los principales centros comerciales y, con excepción de los reales minas, prácticamente los únicos centros industriales. La temprana preeminencia de algunas de estas ciudades fue decisiva en la estructuración de los sistemas urbanos regionales posteriores y aún es claramente visible en muchos países de América Latina (gráfico 4).

Además, hacia el año 1600 —continúa Hardoy— cada región había adquirido características en su economía que habían de permanecer sin mayores cambios hasta el final del período colonial: la minería en el Alto Perú y el norte de Nueva España, la ganadería en el Río de la Plata, la agricultura en los valles fluviales de la costa del Perú y en el centro de Chile, al azúcar en el área del Caribe, una agricultura diversificada y ganadería en el Ecuador y centro de México, etc.

(4) JORGE HARDOY: "La forma de las ciudades coloniales". En "Estudios sobre la ciudad Iberoamericana". Madrid, 1975.



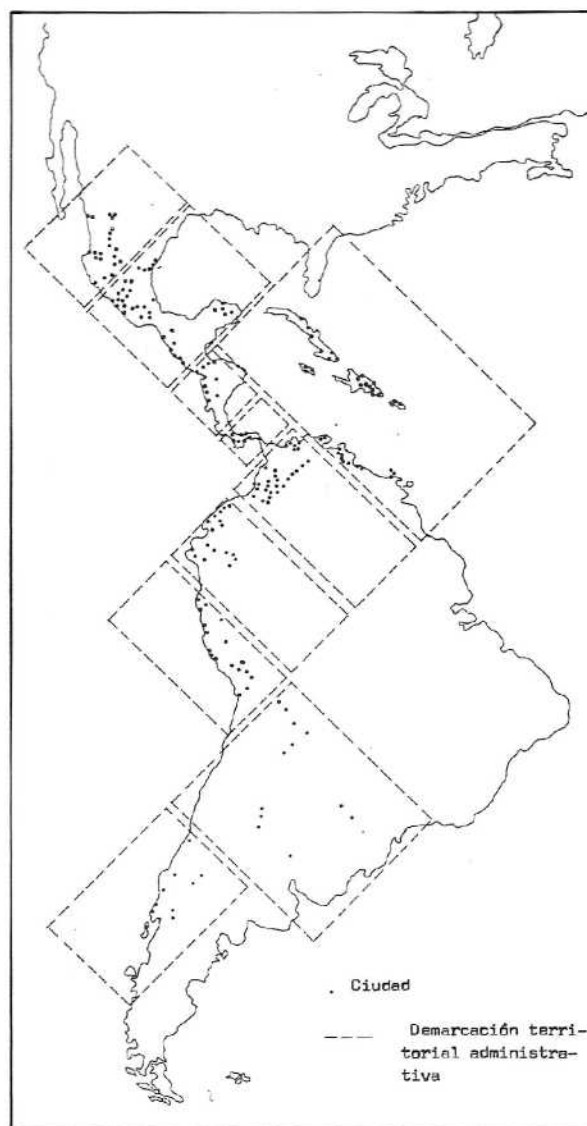
3. Expansión española en América en el siglo XVI

El proceso urbanístico también había alcanzado entonces la consolidación de un modelo urbano muy específico y las nuevas ciudades fundadas (prácticamente a partir de mediados del siglo XVI) se ajustaron en su gran mayoría a las características urbanas definidas en él.

Las ciudades planificadas y los trazados regulares

Este modelo urbano utilizado por los españoles en América se encuentra comprendido en lo que ha dado en llamarse ciudades planificadas. Su crecimiento responde a un plan previamente establecido y la gestión de su desarrollo temporal y espacial está marcada por un carácter unitario.

Las ciudades planificadas suelen estar estructuradas formalmente en base a criterios de trazados geométricos en los que desde un principio queda claramente establecida la forma de las calles y las manzanas, teniendo una fecha de nacimiento conocida, que puede ser desde el día de la designación del lugar de asentamiento o del día del acto oficial



4. Ciudades fundadas por los españoles en el siglo XVI

de la fundación que da existencia legal o ritual a la nueva comunidad.

En las ciudades planificadas, que Alexander (5) llama "ciudades artificiales", la "idea" de la ciudad toma forma en un plan preparado antes de que el lugar empiece a cambiar con los primeros residentes. Estas poblaciones, una vez iniciadas, se construyen con la suficiente rapidez para que puedan alcanzar una "masa crítica" dentro de un intervalo de tiempo que es crucial.

Este proceso contrasta fuertemente con la génesis y evolución de lo que Alexander llama "ciudades naturales", que responden a lo que habitualmente se conoce como crecimiento "orgánico", que hace referencia a una estructura física de carácter irregular, que no se adapta a ningún tipo de configuración geométrica inicial y que surge por la acumulación sucesiva, sin un plan previo, de una población y una estructura urbana a partir de un

(5) CHRISTOPHER ALEXANDER: "A city is not a tree". The Architectural Form. San Francisco, 1965. Traducción española: "Tres Aspectos de Matemática y diseño". Barcelona, 1969.

pequeño núcleo que crece a lo largo de los años mediante un proceso lento y a veces discontinuo o de acciones inconexas.

Las ciudades planificadas, entre las que se encontrarían las americanas de fundación española, no sólo están sujetas a transformaciones posteriores que deforman o desfiguran la idea inicial, sino que evidentemente desde el mismo momento de su materialización sobre un territorio concreto pueden sufrir, y de hecho sucede a menudo, adaptaciones cuyo resultado sea una forma física diferente a la planificada; como afirma Rojas Mix (6), es la historia de la dialéctica entre PROGRAMA, idea elemental a partir de la cual la ciudad va a modelar su forma histórica, y MODELADO, proceso por el cual la idea se transforma en realidad física.

Este programa o modelo a partir del cual la ciudad planificada va a desarrollarse, está generalmente ligado en la historia del urbanismo a formas urbanas que responden a trazados regulares. Existe, por lo tanto, una relación entre morfología y planificación de tal manera establecida que los trazados de ciudades que tienen como base figuras geométricas responden a ciudades cuyo establecimiento ha sido ajustado a una planificación previa.

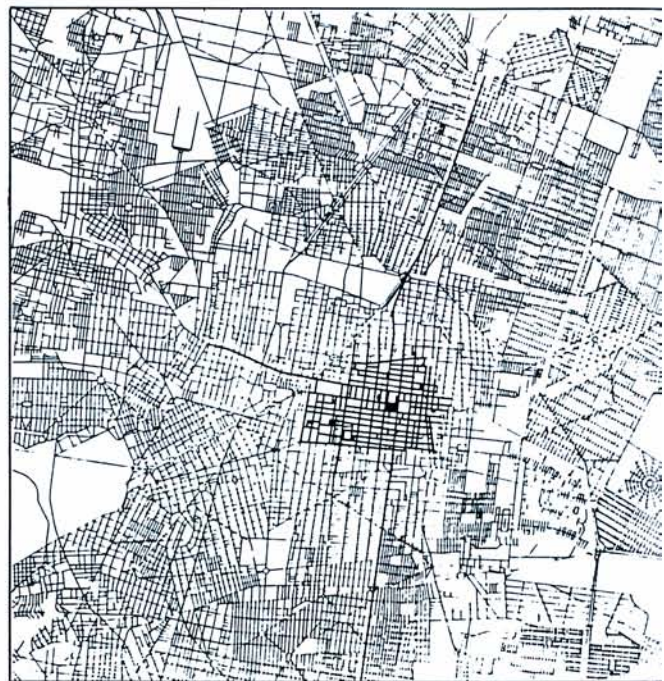
La tradición universal de los trazados urbanos en cuadrícula

El modelo urbano utilizado por los españoles en América se encuentra inmerso en la tradición universal de los llamados trazados en "cuadrícula", entendiendo este término más por su valor gráfico y su nitidez de connotación que por su significado exacto.

La palabra puede utilizarse en sustitución de otras, que como retícula, damero, trama ortogonal, tablero de ajedrez o parrilla, expresan una realidad no siempre ajustada a su significado exacto. Quizá el término "malla urbana" pueda englobar de una manera más amplia una gran diversidad de soluciones que en la colonización española se extendieron por todo el territorio americano.

El origen del trazado en cuadrícula o malla urbana, utilizada ampliamente por los españoles en América, ha sido contemplado desde una gran variedad de posiciones que resumidamente podrían concretarse en cuatro grandes teorías que tienen su procedencia en: influencias precolombinas, influencias con origen en los trazados griegos y romanos, influencias renacentistas con toda la teoría de la ciudad ideal y las utopías o en orígenes espontáneos derivados de la sencillez del modelo y su facilidad de aplicación práctica.

Es frecuente encontrar entre los defensores de estas teorías, argumentos contundentes que pretenden demostrar la certeza de sus afirmaciones y la falsedad de los postulados mantenidos por aquellos



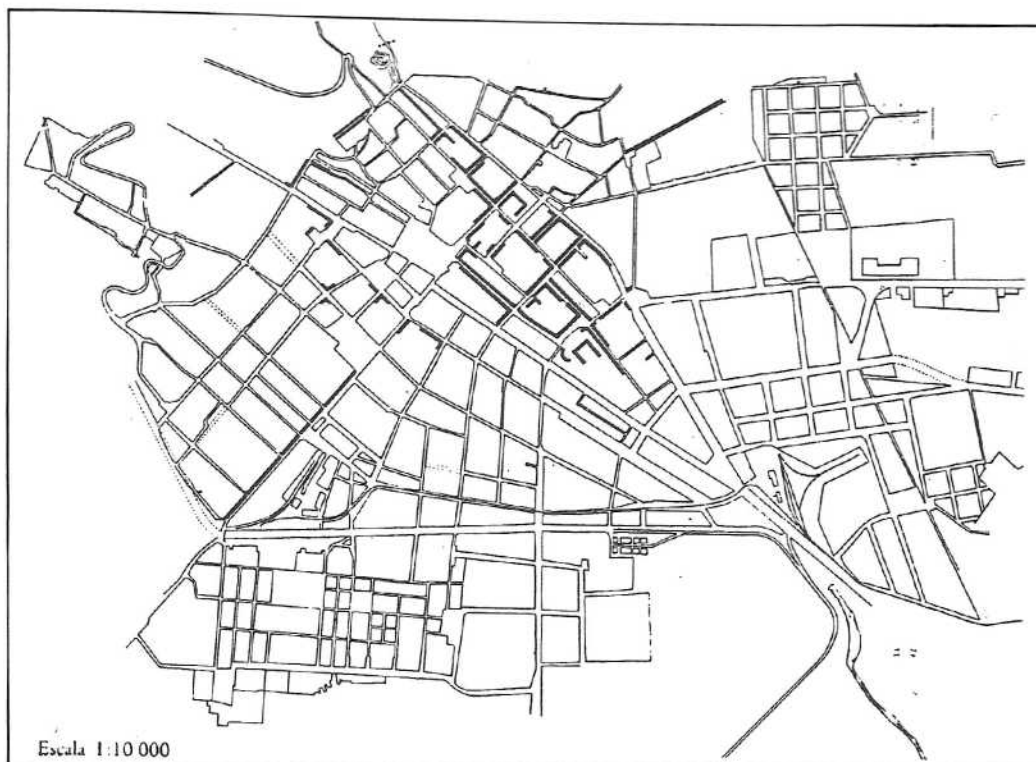
5. Sobre el trazado de la ciudad de México actual los trazados de Tenochtitlan y el México colonial.

que sostienen teorías contrarias o diferentes a las suyas.

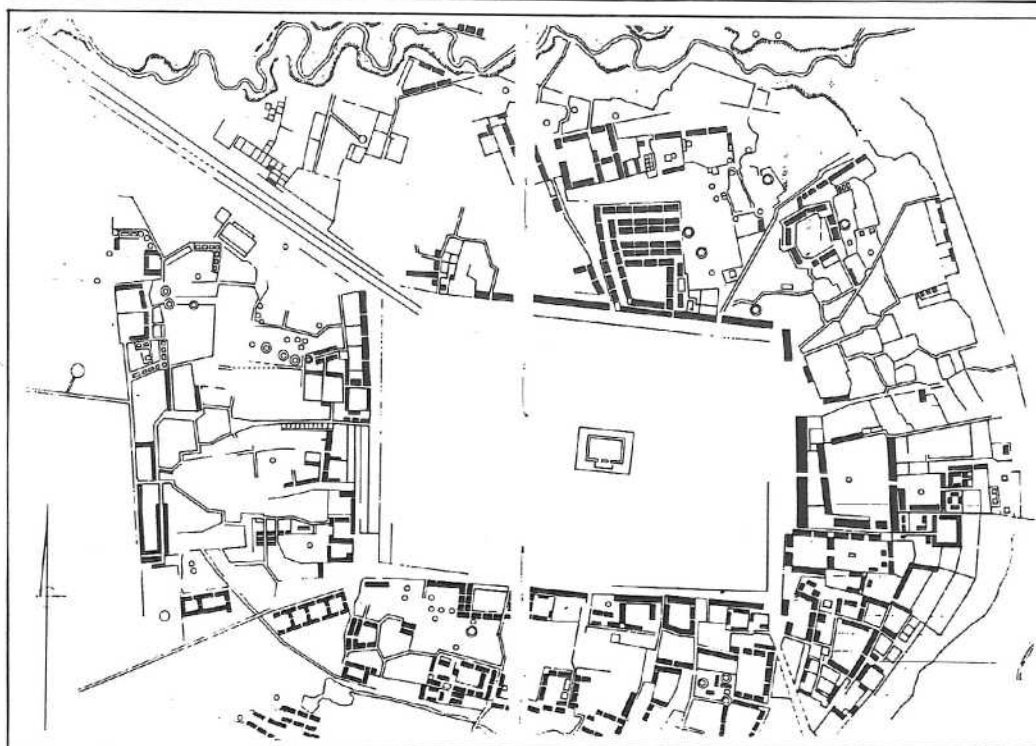
Seguramente el tema deberá plantearse desde una perspectiva más abierta, como lo hace Rojas Mix (7), que después de dar un repaso a los diferentes tipos históricos del modelo de ciudad hispanoamericana llega a la conclusión que desde un análisis idealista que pretendía arrasar con unos argumentos los del contrario cualquiera de estas teorías

(6) MIGUEL ROJAS-MIX: "La plaza mayor. Urbanismo como instrumento de dominio colonial". Barcelona, 1978.

(7) ROJAS-MIX. Ver (6)



6. Planta de la ciudad de Cuzco en la actualidad. En trazo grueso los restos de las edificaciones de la época incaica.



7. Plano de las ruinas de Huanuco.

no puede considerarse como excluyente de las otras, más bien puede afirmarse la posibilidad de que todas participan en la formación de una estructura urbana singular.

Así pues, aunque por los documentos existentes resulta difícil concluir, por ejemplo, que alguna de las culturas precolombinas hubiese adoptado el modelo en malla reticular con plaza central, no cabe duda de que los núcleos más importantes de estas culturas a la llegada de los españoles, Tenochtitlán y Cuzco, influyeron decisivamente en la forma física de las ciudades que sobre ellas fun-

daron los españoles, que fueron México y el Cuzco (ver gráficos 5 y 6).

Por otro lado, aunque la plaza central tal y como estaba concebida en las nuevas poblaciones americanas era prácticamente desconocida en Mesoamérica y los Andes, existen algunos núcleos en los que aparece una plaza central de características físicas diferentes, pero con un esquema de funcionamiento similar al que después tuvieron las plazas mayores españolas en América (ver gráfico 7). La influencia precolombina no queda, pues, absolutamente descartada.

Por otra parte, los posibles orígenes europeos medievales o renacentistas parecen tener su punto de arranque en los trazados grecorromanos, cuya tradición se transmite, bien sea por los códigos militares, a través del medioevo hasta las bastidas, las pueblas de Mallorca, los trazados regulares del levante español o la fundación de Santa Fe en Granada (ver gráficos 8, 9, 10, 11, 12), o bien por la recuperación que de ella hacen los tratadistas italianos del Renacimiento y los escritores utopistas de la ciudad ideal (ver gráficos 13 y 14).

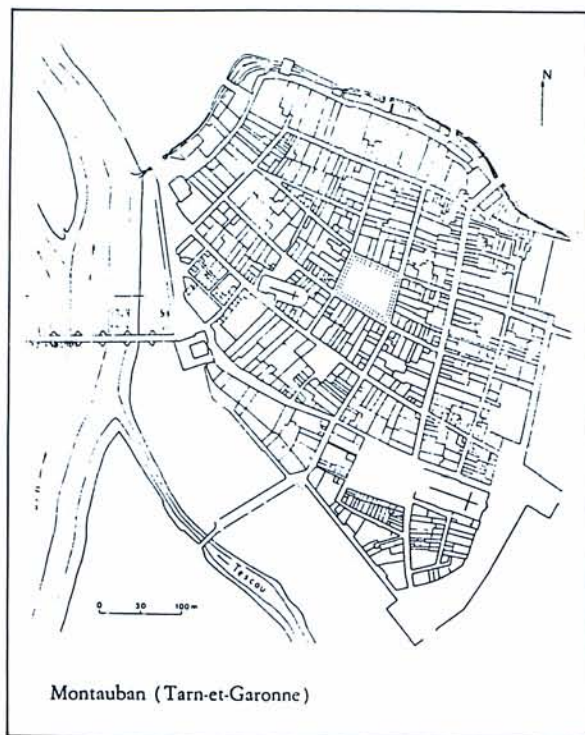
Este planteamiento es sustentado por Benévolo (8), que piensa que el modelo de dámero adoptado en América deriva o bien de una tradición operativa, aún vital, o de un ideal cultural que en Europa es aplicado sólo parcial y ocasionalmente en el campo urbano.

También Borah (9), mantiene esta tesis al afirmar que en Europa se llegó a un acuerdo sobre el trazado de calles y edificios públicos en la ciudad ideal mucho antes del descubrimiento de América. Este territorio fue el campo propicio para la aplicación de estos acuerdos en gran escala, no factible en Europa porque la necesidad de construir nuevas ciudades fue menor.

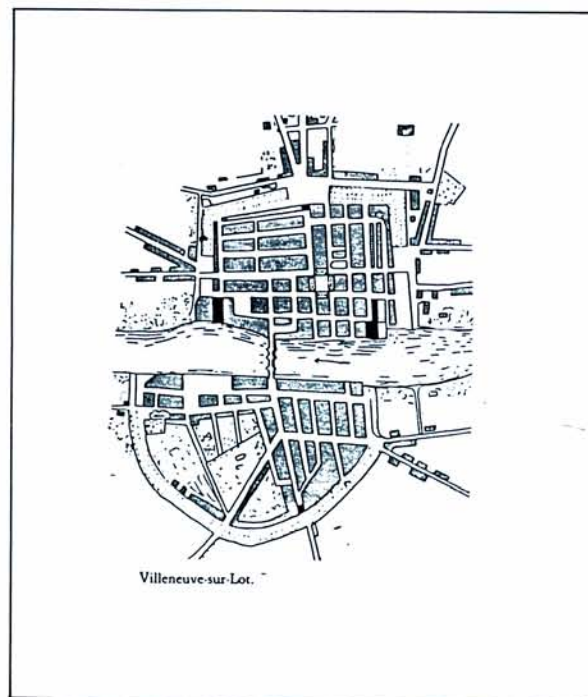
Esta tradición "operativa", este "ideal cultural" o estos "acuerdos urbanísticos" no están claramente expresados en un modelo que se aplique a un suficiente número de ciudades que permita pensar que estaba ampliamente aceptado y difundido.

Cabe pensar, sin embargo, que el modelo de ciudad hispanoamericana es el resultado de un conjunto de componentes en las que intervienen con mayor o menor intensidad todas las teorías sobre el origen del trazado regular y, como expresa Hardoy (10), al ser traído a América fue gradualmente adaptado a las necesidades prácticas de un acelerado proceso fundacional de vastos alcances, a las instituciones desarrolladas para la vida colonial y al interés de los líderes, conquistadores y colonizadores, por fijar sus derechos sobre los nuevos territorios, estableciendo con rapidez una nueva ciudad, con todo lo que esto, legal y políticamente implicaba.

Es indudable, afirma Ramón Gutiérrez (11), al hablar del urbanismo en Argentina, que en forma genérica nuestro urbanismo casi se desprende de las tipologías habituales en España, para propiciar una nueva estructura "a priori", que tomando sin duda elementos propios del urbanismo español produce una resultante diferente. Si en la arquitectura, continúa Gutiérrez, se produce una síntesis unificadora, ésta se daba a través de un proceso de integración con persistencia de variantes, mientras que en el plano urbanístico, la formulación es unificadora y viene a partir de una decisión superior. La



8. Bastidas francesas



existencia de muy diversas alternativas en el campo urbanístico reitera la perspectiva de un proceso unitario, aunque no uniforme. El legado de España adquirió facetas propias y generó una gran diversidad de posibilidades.

El modelo o "patrón" utilizado en América por los españoles no es la suma de características comunes, sino una plantilla inicial que se realiza o no plenamente y se modifica o no con el tiempo (12), como consecuencia de una relación dialéctica

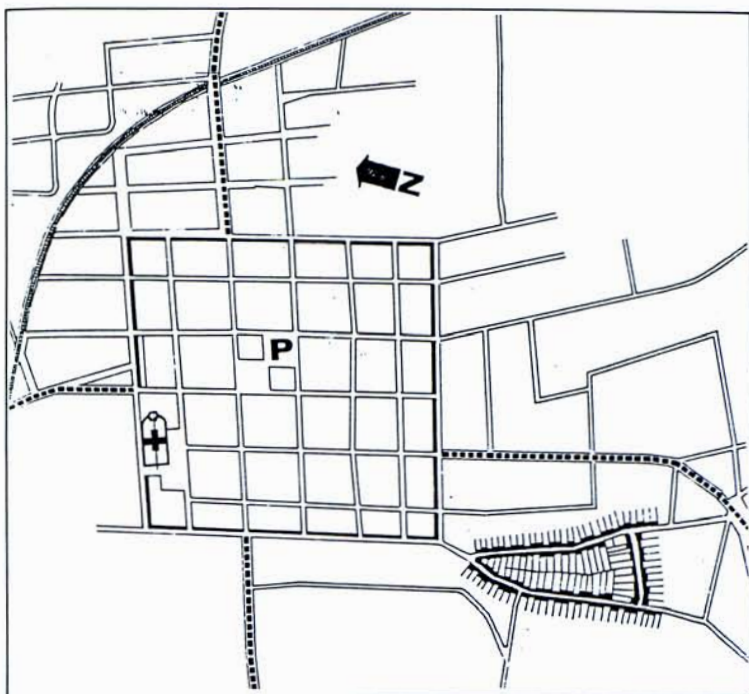
(8) LEONARDO BENÉVOLO: "Storia dell'architettura del Rinascimento". Bari, 1968. Traducción española, "Historia de la Arquitectura del Renacimiento". Madrid, 1972.

(9) WODROW BORAH: "Influencia cultural europea en la formación del primer plano para centros urbanos en América". Berkeley, 1970.

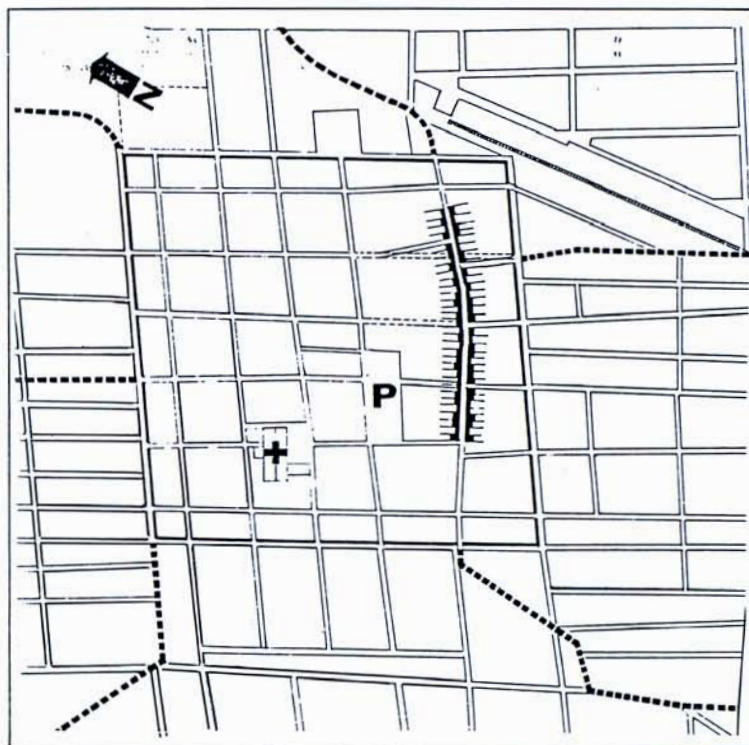
(10) JORGE HARDOY. Ver (6)

(11) RAMÓN GUTIÉRREZ: "La trascultración en la arquitectura Rioplatense". Revista "Hogar y Arquitectura" nº 91. Madrid, 1968.

(12) ROJAS-MIX. Ver (6).



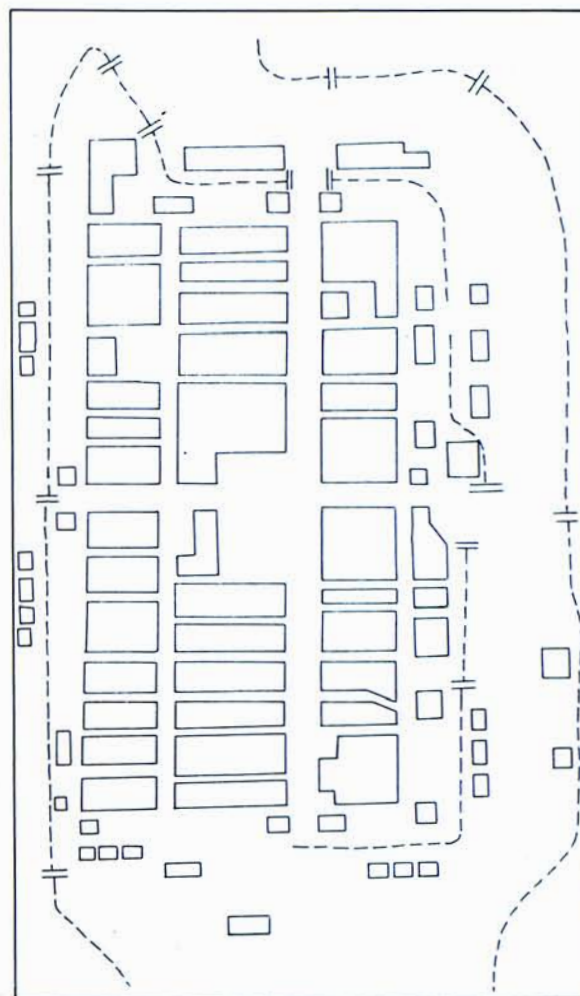
9. Planimetría esquematizada de la "pueblo" de Petra, Mallorca.



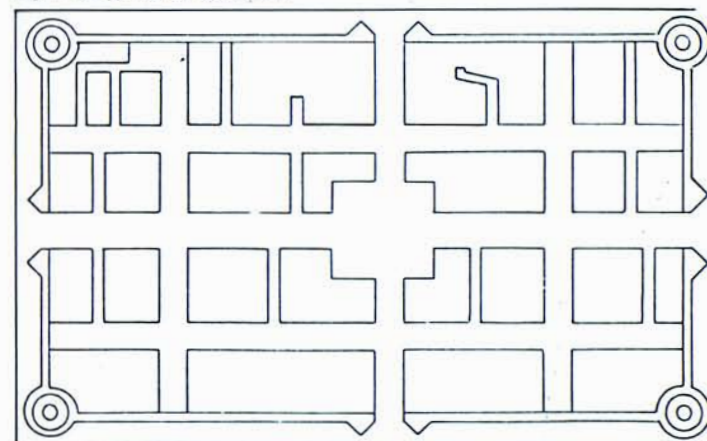
10. Planimetría esquematizada de "Sa Pobla" en la isla de Mallorca.

entre dos niveles de decisión: uno lejano, representado por la acción centralizadora de la Corona española, con un permanente intento de mantener bajo su control la colonización; y otro próximo, representado por la acción del descubridor-conquistador-colonizador (13), de muy diversas procedencias, conocimientos y nivel cultural, que se

(13) R. SEGRE y P. SALINAS: "La Habana". En Revista "Arquitectura" nº 340. Cuba. Luego publicado con el título "La Habana", en la colección Materiales de la ciudad. Barcelona, 1974.



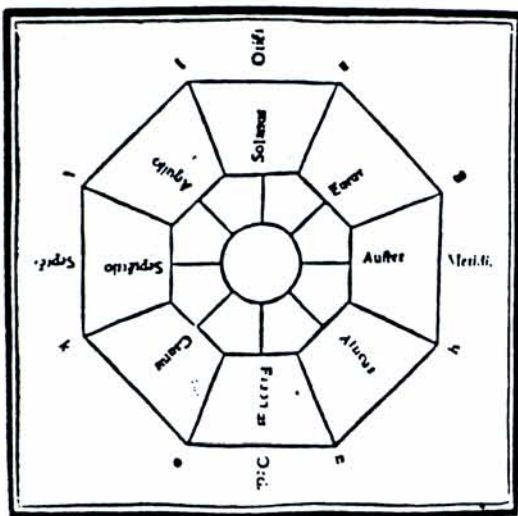
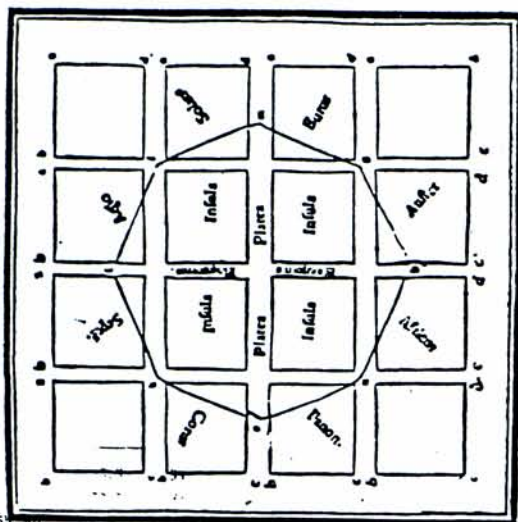
11. La ciudad de Santa Fe de Granada en el Siglo XVIII según un plano de Santillán.



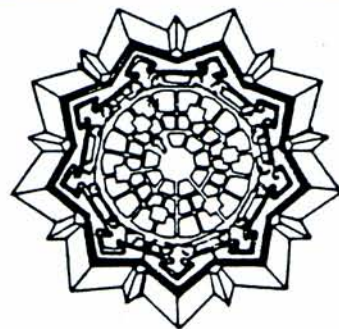
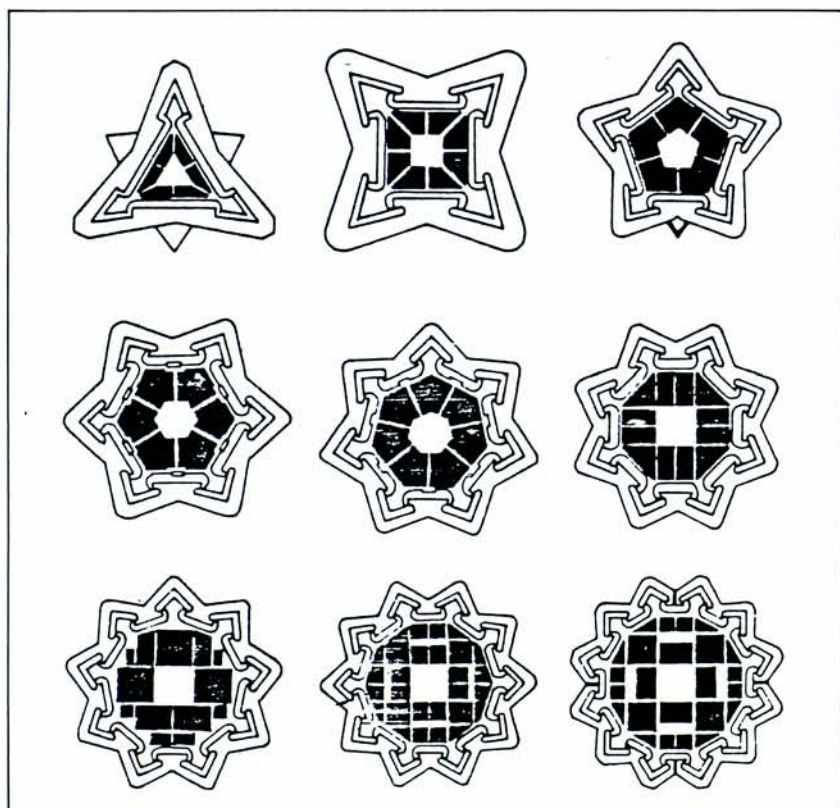
12. Plano de Villareal (Castellón) en el siglo XVI

convierte en el ejecutor directo de la acción colonizadora.

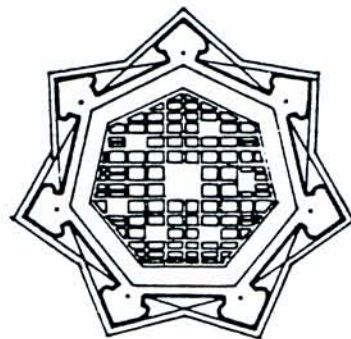
El modelo de ciudad hispanoamericana no es, pues, un modelo expresado claramente desde sus comienzos, sino más bien la aplicación práctica, consecuencia de las influencias diversas, que lo va consolidando en el tiempo produciendo soluciones diversas y, por lo tanto, variedad de tipos. Se trata, pues, de un modelo que teniendo características comunes a las ciudades grecorromanas, precolombinas, medievales o renacentistas no responde a los modelos planteados anteriormente y a la tipología



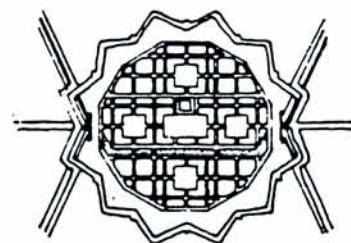
13 y 14. Trazados de Ciudades Ideales del Renacimiento



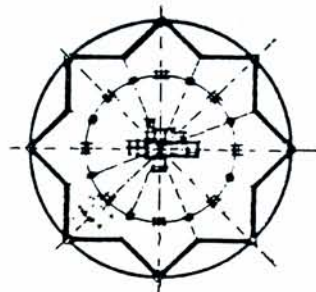
Ciudad ideal (según Lorini)



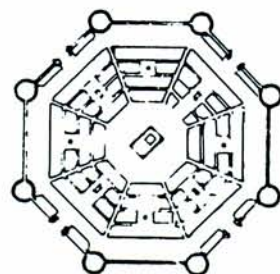
Ciudad ideal (según Cataneo)



Ciudad Ideal (según Scamozzi)



Sforzinda (según Antonio Filarete)



La ciudad ideal de Vitrubio

que de ellos se derivó en la práctica, y fue el producto, como expresa Hardoy (14), de un progresivo perfeccionamiento de ciertos conceptos sueltos que por primera vez fueron íntegramente utilizados en América.

Rigidez y flexibilidad de la "cuadrícula"

La variedad de tipos a la que da lugar este modelo tiene su origen en las posibilidades que ofrece el trazado en cuadrícula.

Tradicionalmente, se ha considerado que los trazados regulares en "cuadrícula" son de tal rigidez que no sólo tienen un reducido grado de adaptabilidad a circunstancias diferentes, sino que establecen unas pautas de vida urbana carentes de la flexibilidad y la "naturalidad", que tienen los llamados trazados "orgánicos". Sin embargo, la trama que resulta del trazado a "regla y cordel" elabora unas guías neutrales que pueden suponer un marco menos restrictivo que el que podría tener un planteamiento "orgánico" y permiten, de hecho, una elaboración por el uso.

La historia del urbanismo está llena de ejemplos, desde Filadelfia a Barcelona, desde Montpazier a Mileto, desde Buenos Aires a Turín, desde Nueva York a Milton Keynes, en los que se ha utilizado la malla con resultados completamente diferentes y en culturas y civilizaciones separadas en el tiempo y en el espacio (ver gráfico 15).

Augusto Ortiz (15), al comentar el trazado realizado por Ildefonso Cerdá para Barcelona, expresa una serie de reflexiones cuya validez puede ser aplicable en gran parte al caso de las ciudades hispanoamericanas. La diversidad de circunstancias —dice Ortiz— en las que aparece la cuadrícula y los significados concretos que han tenido en los diferentes periodos históricos permiten algunas reflexiones. Aparece tanto en fundaciones como en planos de crecimiento y ello no es casual. Se trata —continúa Ortiz— por definición de un sistema formal; es decir, algo que no tiene ya establecidas sus dimensiones, sino que puede asumir sin problemas unas u otras. Es además una agregación de partes iguales, por lo cual hay entre sus elementos una muy simple ley de correlación. Así coexisten equilibrio y dinámica en una estructura que puede existir aisladamente y que puede también desarrollarse en cualquier sentido sin afectar su coherencia, ya que es a la vez ciudad y fórmula de crecimiento.

Por otra parte, la malla ortogonal, una de las variables de la malla cuadrangular y sin duda la más usada para la fundación de ciudades por los españoles en América, puede, como afirma Leslie Martin (16), aceptar y responder al crecimiento y al cambio; puede ser desarrollada con una gran liber-

tad. No cabe duda de que para cambiar la trama urbana basada en una malla ortogonal basta con aceptar diferentes principios ordenadores que abran nuevas oportunidades a través del uso. La malla, entonces, puede ser un factor de control que defina cómo abrir nuevas posibilidades; puede ser un factor generador de la forma de la ciudad (ver gráfico 16).

La utilización de la malla no sólo con diferentes principios ordenadores, sino también con diversas características geométricas, puede dar lugar a una variada gama de soluciones prácticas. Este es el caso en gran medida de las ciudades hispanoamericanas.

Si se consideran los componentes geométricos esenciales de la malla cuadrangular: directrices o líneas que estructuran el conjunto e intervalos o distancia del lado de la manzana y anchura de la calle, las posibilidades teóricas de tipos de mallas haciendo variar estas componentes son numerosísimas. Baste considerar simplemente la perpendicularidad o no de las directrices y la igualdad o desigualdad de los intervalos para darse cuenta de la enorme gama de soluciones posibles.

Por otra parte, al hacer mesurables estas variables resultarían multitud de casos posibles en la práctica y multitud de opciones diferentes de trazados urbanos con mallas cuadrangulares.

Como las características geométricas del módulo de la cuadrícula establecen la proporción entre espacio público y privado al definir el ancho de la calle y el tamaño de las manzanas, su variación constituye en cada caso una opción distinta en relación con:

- a) Las posibilidades de utilización del espacio público delimitado por las calles.
- b) Las posibilidades de parcelación interna de las manzanas definidas por la alineación.
- c) El desarrollo de las tipologías de las edificaciones que se constituyan sobre las parcelas resultantes.

Manzanas de lado pequeño, por ejemplo, permiten una macización más rápida del espacio privado definido por la alineación o igualdad de tipología edificatoria; mientras que manzanas de lado grande, dan posibilidades a un mayor espacio privado interior de servicio y a una utilización en más profundidad de la parcela edificable (ver gráfico 17).

La malla urbana y sus tipologías americanas

De entre todos los tipos posibles de mallas urbanas cuadrangulares que existen el más simple, evidentemente, es el que está basado en directrices perpendiculares con intervalos iguales que definen un sistema urbano formado por manzanas cuadradas iguales y calles del mismo ancho, que se cortan en ángulo recto. Es decir, la "cuadrícula" propiamente dicha.

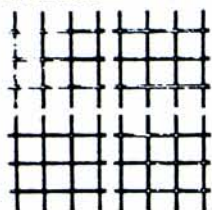
Ciudades fundadas durante el siglo XVI de uno a otro extremo del territorio americano, tienen como base este tipo de trazado. Como ejemplo baste citar

(14) HARDOY. Ver (4).

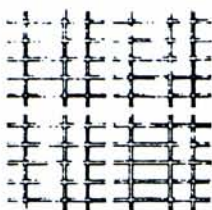
(15) AUGUSTO ORTIZ: "La tradición de la cuadrícula". En el Catálogo de la Exposición conmemorativa de Ildefonso Cerdá. Barcelona, 1976.

(16) LESLIE MARTÍN: "Urban space and structures". Londres, 1972. Traducción española: "La estructura del espacio urbano". Barcelona, 1975.

PETRA



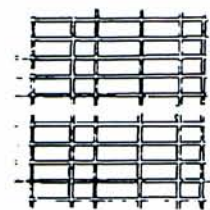
AIX-EN-PROVENCE



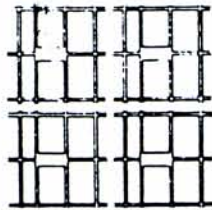
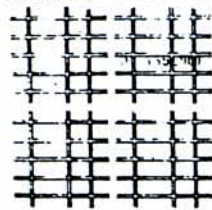
AIX-EN-PROVENCE



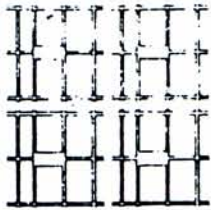
AIX-EN-PROVENCE



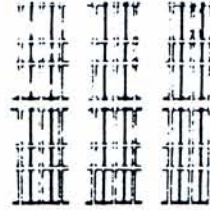
AIX-EN-PROVENCE — GRACIA



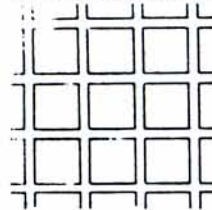
GRACIA



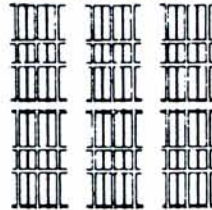
MONTPAZIER



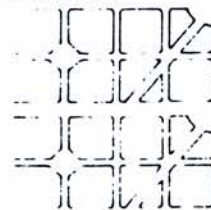
BUENOS AIRES



MONTPAZIER



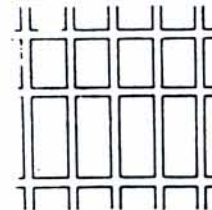
BILBAO



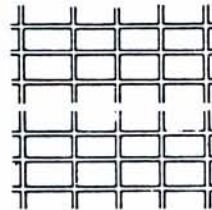
TRIESTE



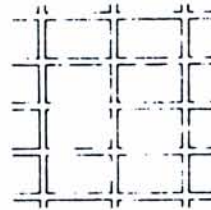
BERLIN



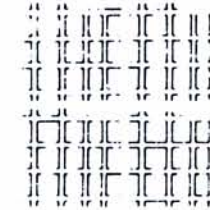
TORINO



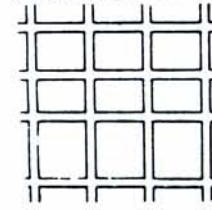
MADRID



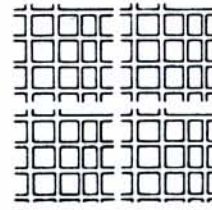
BARI



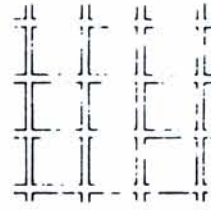
FILADELFIA



BARI



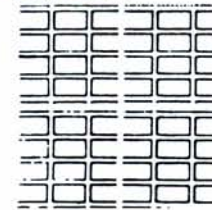
SANTIAGO DE CHILE



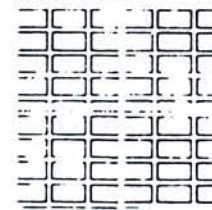
ARANJUEZ



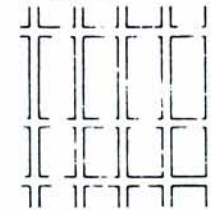
TRIESTE



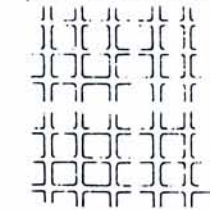
TRIESTE



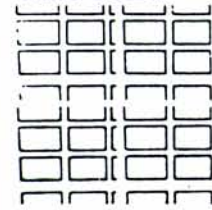
BERLIN



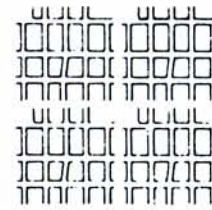
SAN SEBASTIAN



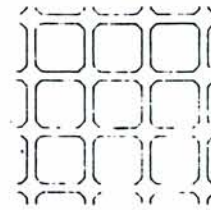
ARANJUEZ



ATENAS



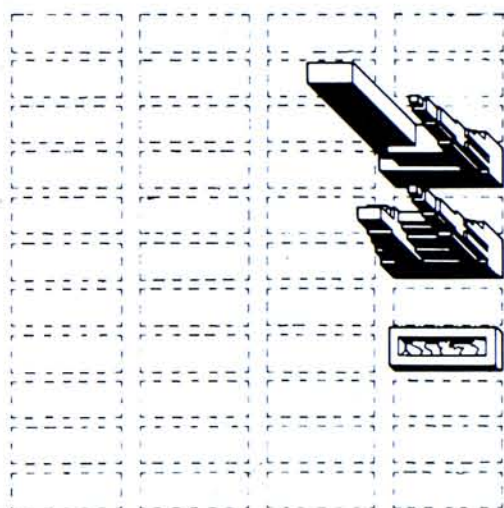
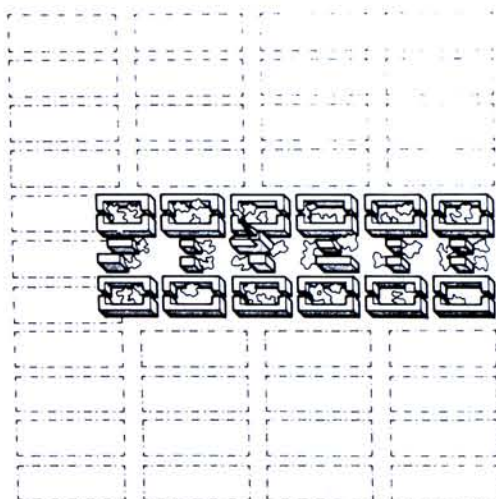
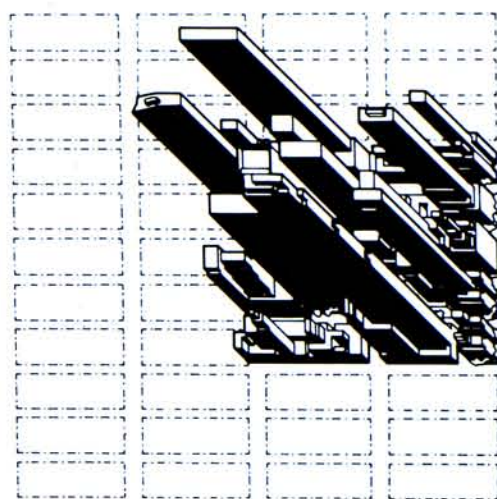
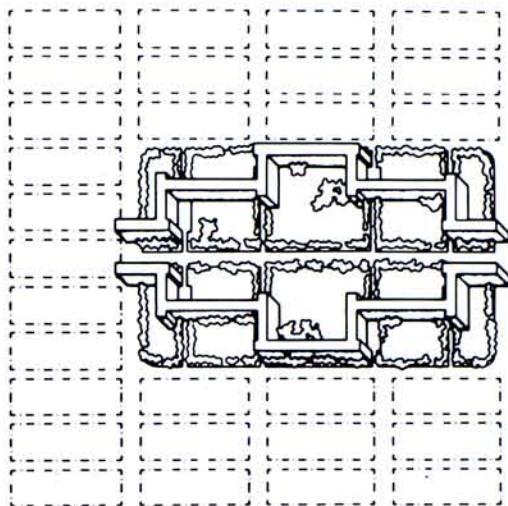
BARCELONA



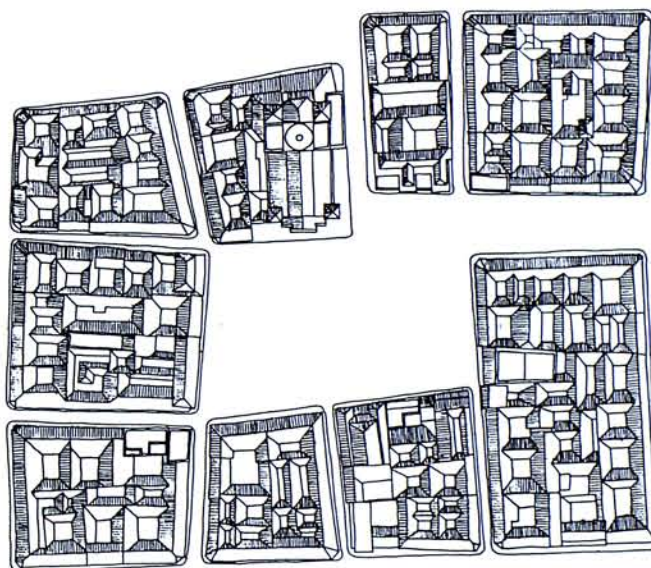
TORINO



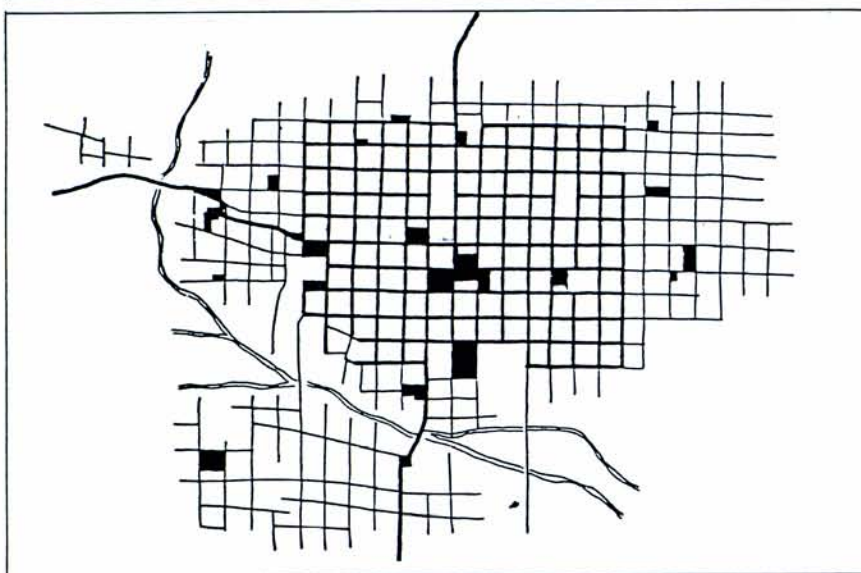
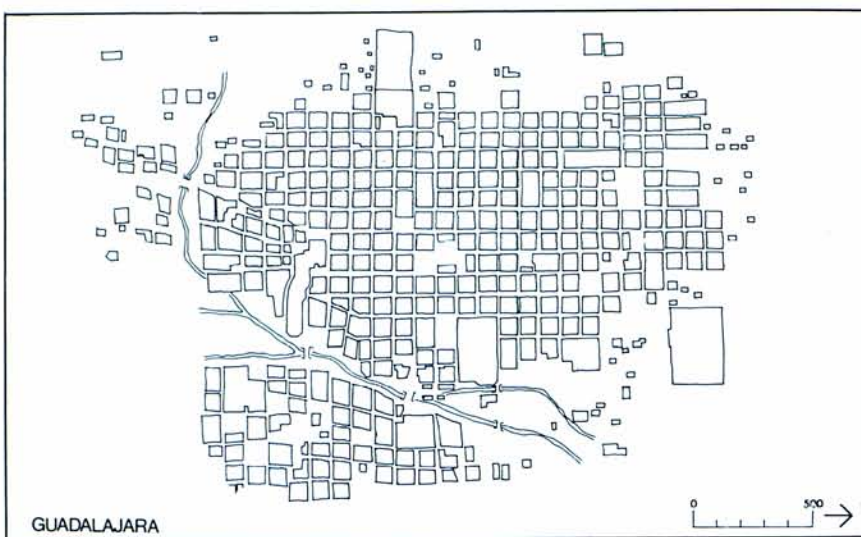
15. Ciudades en
"cuadrícula"
ordenada
según sus
diferentes
características.



16. Posibilidades de edificación sobre la parcelación básica de Manhattan.

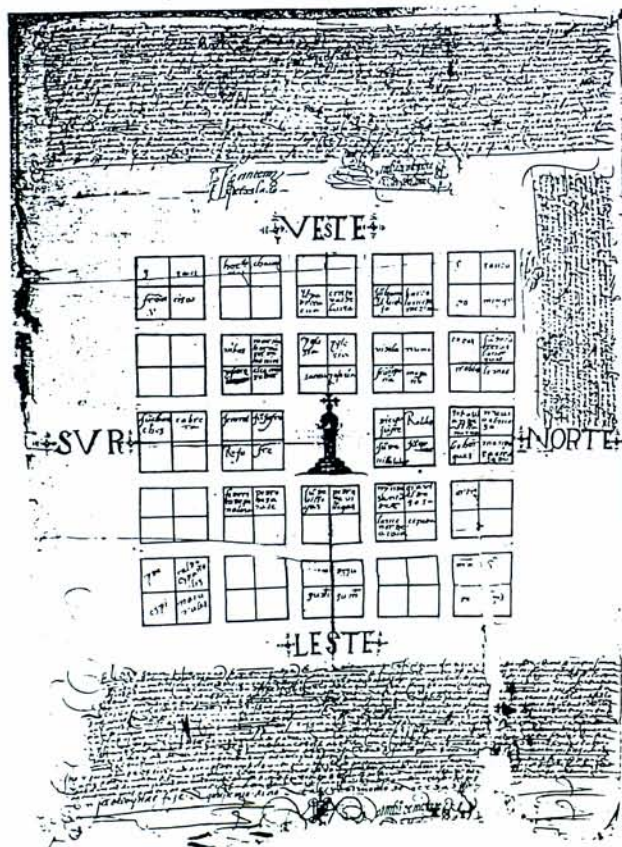


17. Ocupación interior de las manzanas de la ciudad de Granada (Nicaragua) por edificaciones con patios.



18. Plano esquemático de la ciudad de Guadalajara en México.

19. Plano de fundación de la ciudad de Mendoza en Argentina.



algunas de ellas; Guadalajara, en México; Mendoza, Buenos Aires o Córdoba, en Argentina; Santiago, Osorno o La Serena, en Chile; Caracas o Barquisimeto, en Venezuela, Lima o Huamanga, en Perú; La Paz, en Bolivia; Bogotá, Pasto o Tunja, en Colombia (ver gráficos 18 al 27).

Una variante de este tipo elemental sería el que está formado por manzanas de formas rectangular y que tuvo mucha menos difusión. Tal es el caso de San Juan de Puerto Rico, Puebla en México, Trujillo en el Perú, con un curioso trazado ajustado dentro de una muralla poligonal, o la Plata (hoy Sucre) en Bolivia (ver gráfico 28).

Estas mallas urbanas de trazado muy regular, ya sea en base a cuadrados o a rectángulos, permiten una distribución muy homogénea de los lotes urbanos que se reparte entre los primeros pobladores de manera igualitaria en cuanto al tamaño de las parcelas asignadas a cada uno.

Caso aparte constituye la asignación de solares para usos muy concretos: Iglesia Mayor, Casas Reales, Cabildo, Cárcel o Audiencia en los lados de la plaza mayor y Conventos y Hospitales de las distintas órdenes religiosas en otras zonas de la trama urbana, ocupando preferentemente manzanas completas.

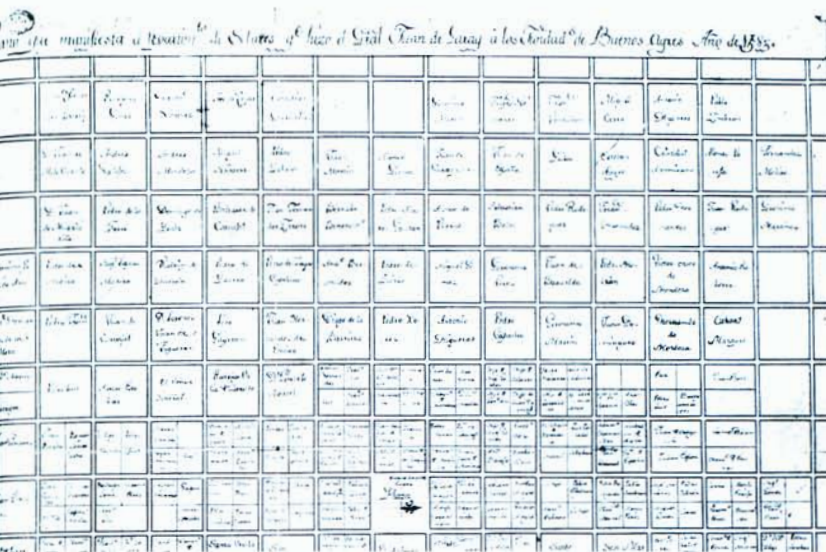
En algunos planos de fundación, como los de Talavera de Madrid o San Juan Bautista de la Ribera, en Argentina, o Concepción, en México (ver gráfico 29), puede apreciarse claramente este reparto homogéneo efectuado sobre trazado regular en el que la asignación de solares se realiza nominalmente a cada nuevo colono en el acta fundacional de la ciudad.

En algunos trazados se conserva la perpendicularidad de las calles, pero no así el tamaño de las manzanas, produciendo sobre el conjunto la falta de regularidad arquetípica que tienen aquellos otros formados por módulos de manzanas iguales que se repiten en toda la estructura urbana. Véase en este sentido los trazados de las ciudades de Vecracruz, San Francisco de Campeche o la antigua Panamá (gráficos 30, 31). Este nuevo tipo tiene a su vez multitud de variaciones que básicamente afectan a la agrupación de varios módulos de manzanas contiguas en uno solo.

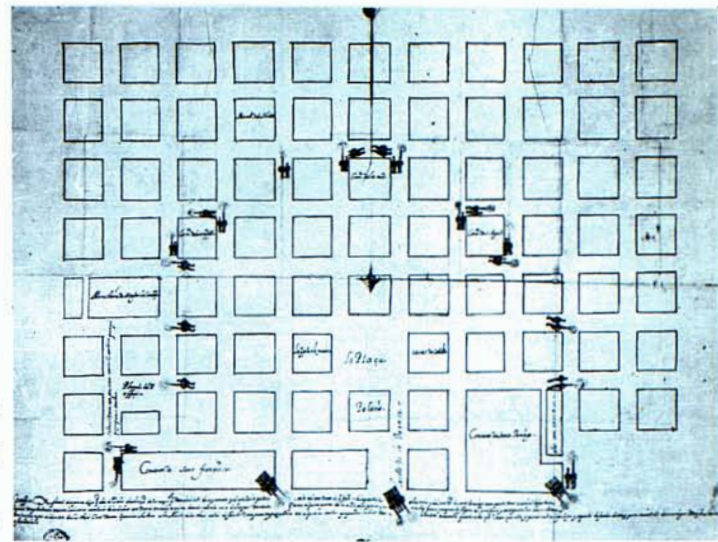
En estos casos pueden apreciarse, por ejemplo, en algunas de las manzanas de borde del trazado de la Antigua Guatemala y también en el plano de Valladolid de México (ver gráfico 32).

Las tipologías que se derivan de estos trazados perfectamente regulares en los que permanecen constantes los parámetros básicos (continuidad de las calles, aunque no su ancho; forma cuadrangular de las manzanas, aunque no su cuadratura perfecta), no suponen sino variantes formales que en nada esencial hacen cambiar el valor urbanístico del espacio público de la malla cuadrada.

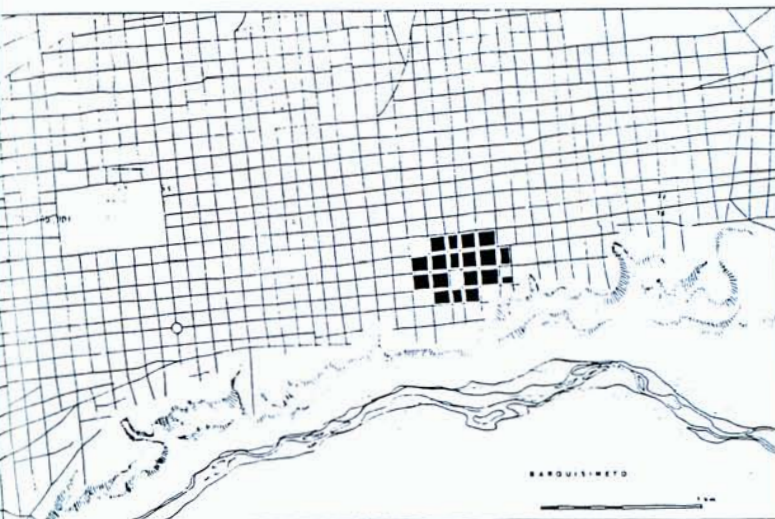
En general, las deformaciones de la malla, su falta de "regularidad", siempre que no exista una desproporción o deformación de gran importancia, tiene más influencia sobre el desarrollo interno de las manzanas —parcelación y sistema edificado— que sobre el espacio público que se define. La exacta perpendicularidad de una esquina, el desi-



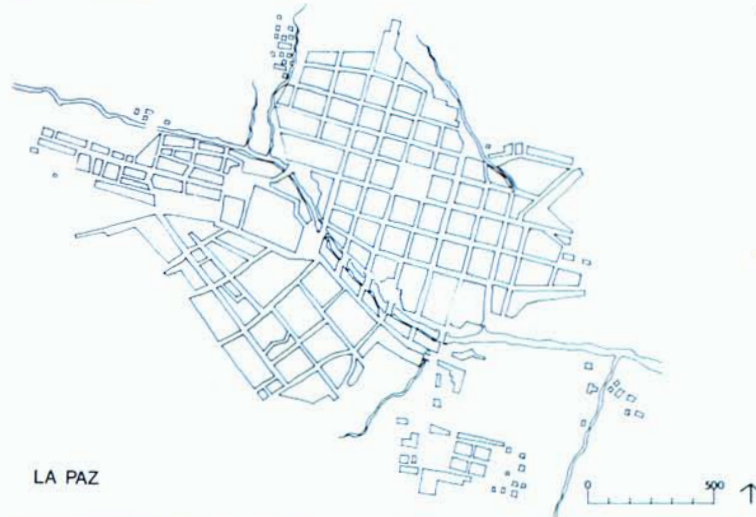
20. El trazado de Garay para la ciudad de Buenos Aires en 1583.



23. Trazado primitivo de la ciudad de Lima.



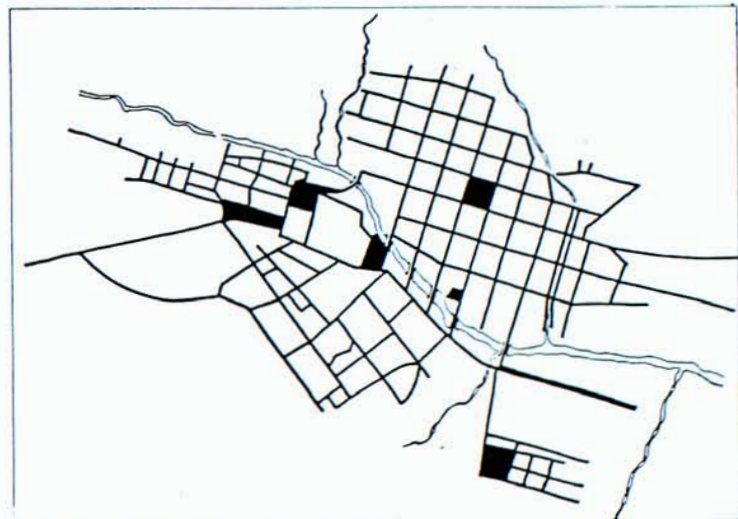
21. Barquisimeto (Venezuela). En negro, los trazados primitivos.



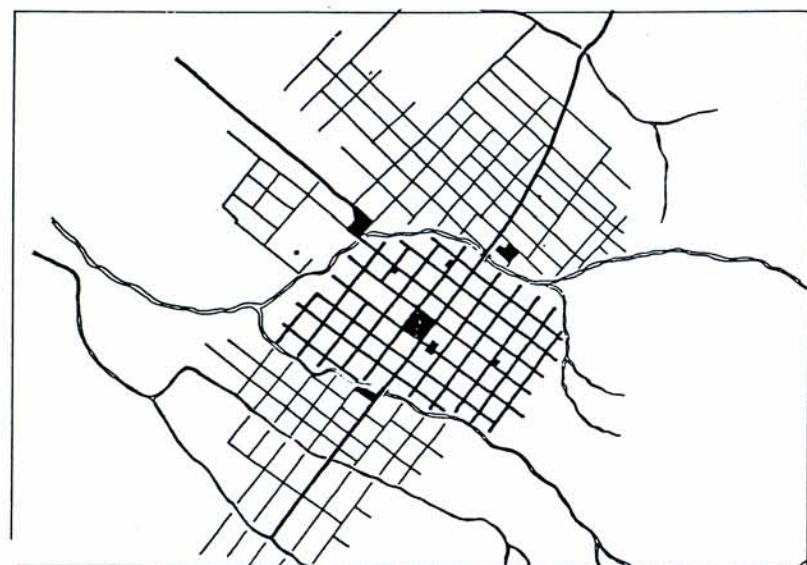
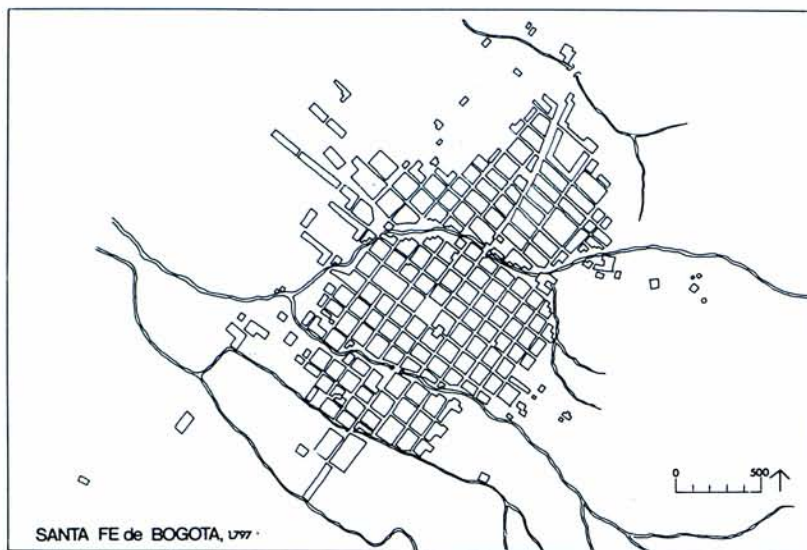
LA PAZ



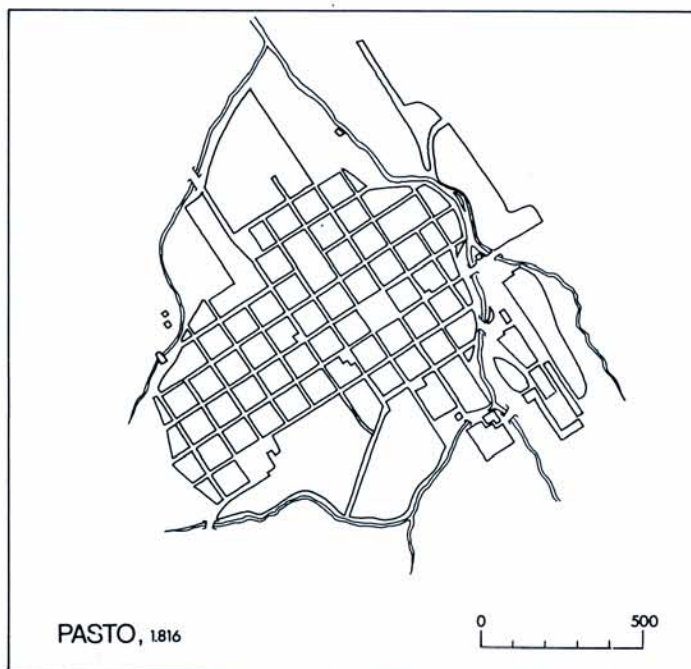
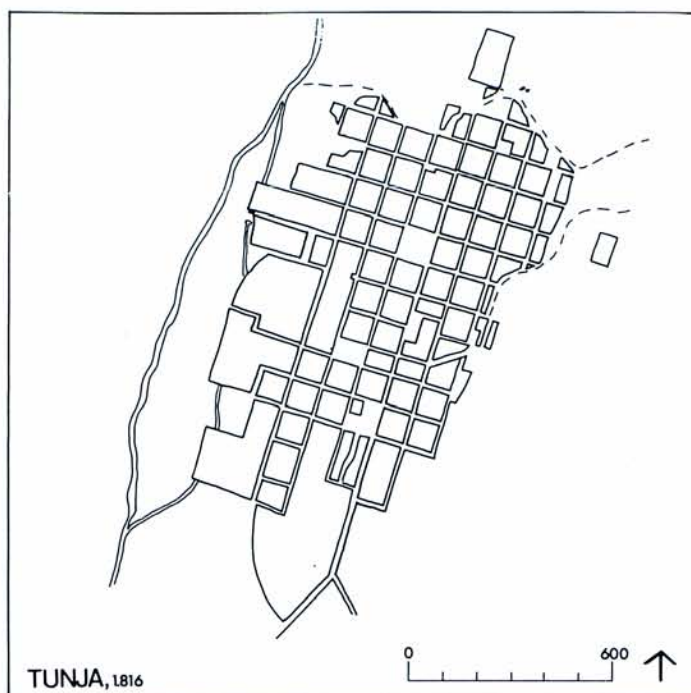
22. Caracas.



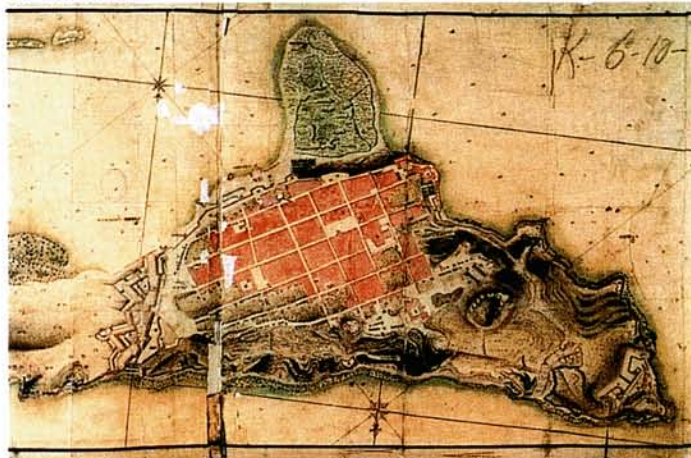
24. La Paz (Bolivia).



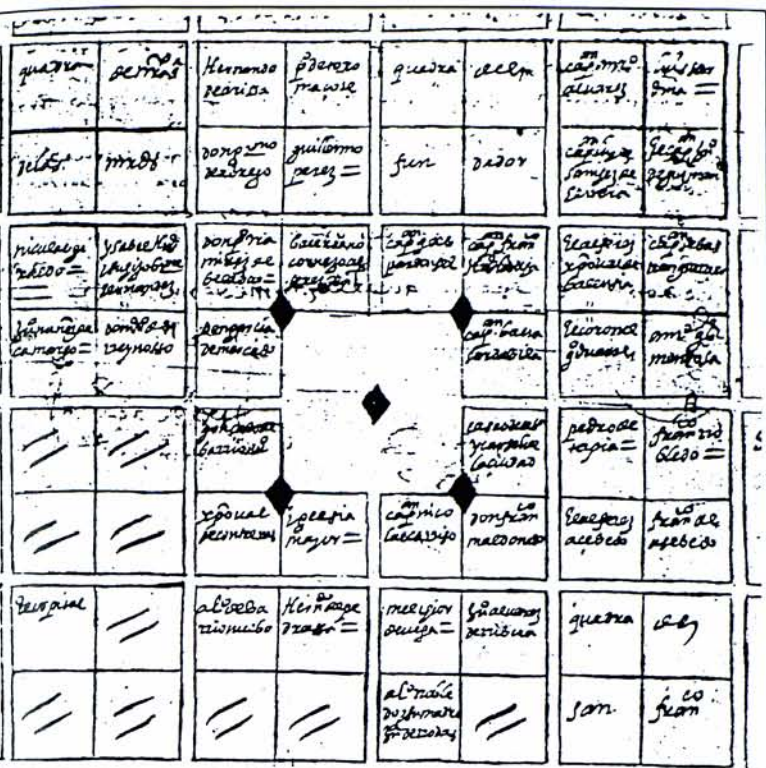
25. Santa Fe de Bogotá.



26 y 27. Trazado esquemático de las ciudades de Tunja y Pasto en Colombia.



28. San Juan de Puerto Rico.



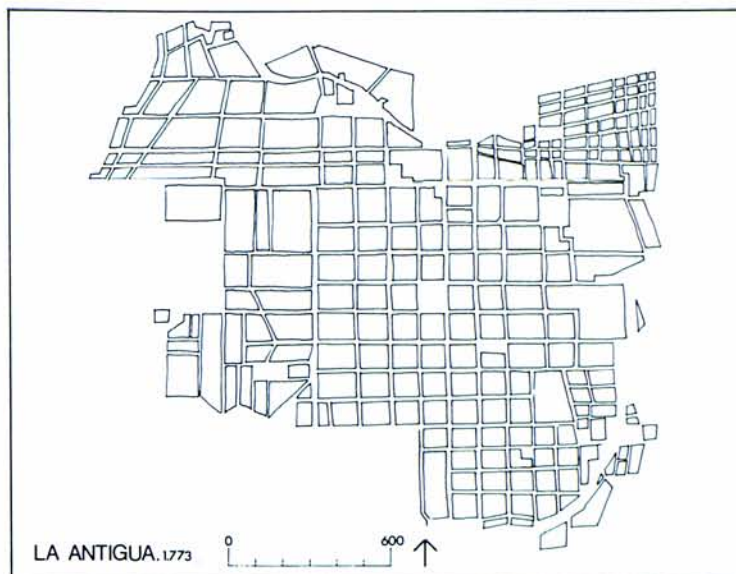
29. San Juan Bautista de la Ribera (Argentina).



30. Veracruz.



31. San Francisco de Campeche en el Yucatán.

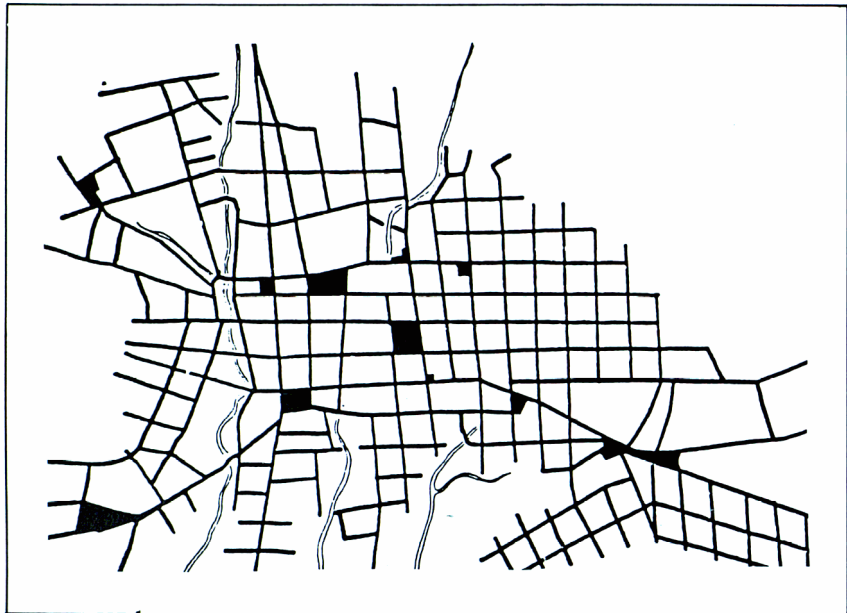
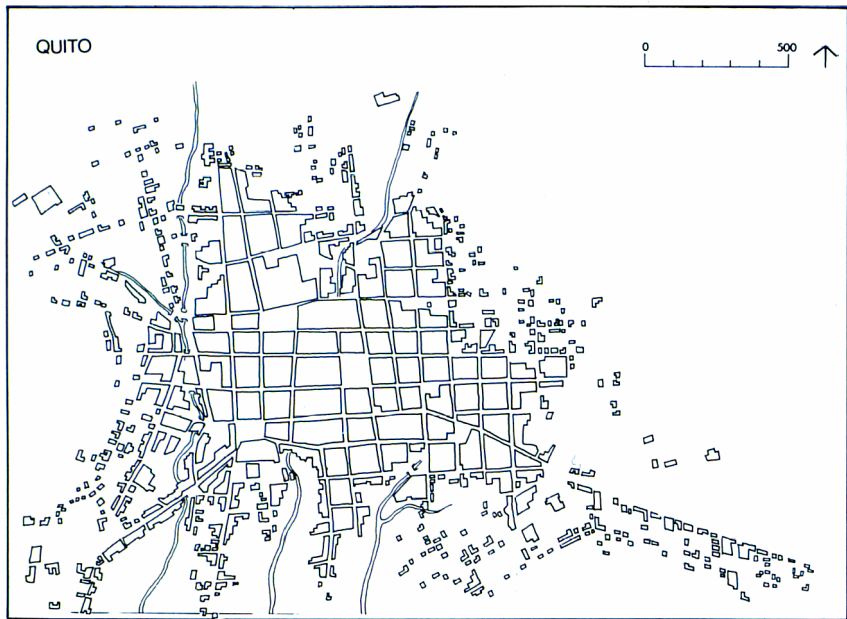


32. La Antigua Guatemala (hoy La Antigua).

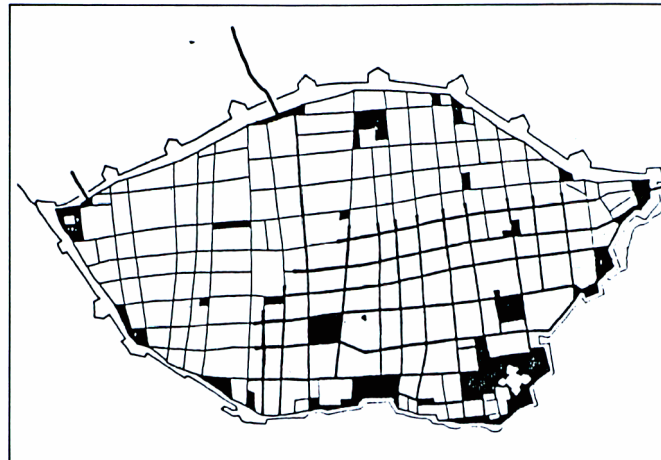
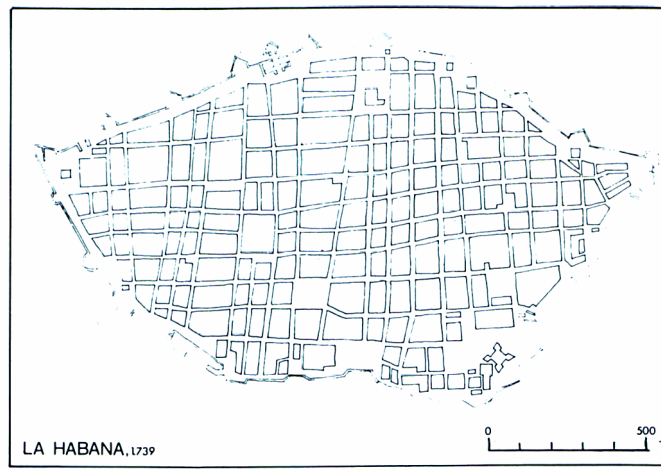
gual lado de una manzana con respecto a otra, contigua o no, fácilmente apreciable cuando se contempla el plano de una ciudad, no es igualmente apreciable por el visitante que recorre las calles y aún menos por el que las vive diariamente.

De hecho, la malla urbana cuadrangular, ya sea completamente regular o no, supone un sistema de referenciación física muy elemental, pero de gran claridad. La dicotomía delante-detrás, izquierda-derecha, relacionada por otra parte y a otros niveles con el sistema cardinal Norte-Sur, Este-Oeste, permite en la realidad una orientación rápida y eficaz para el que vive la ciudad trazada con este modelo.

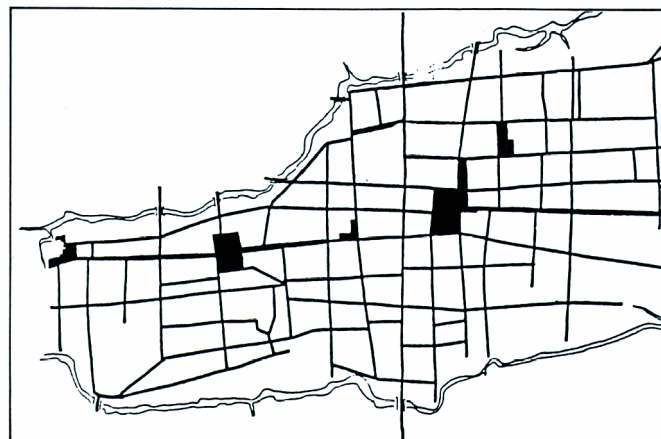
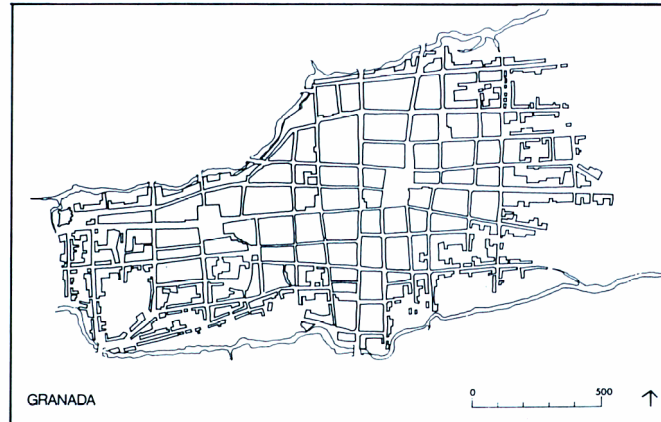
Así, ciudades como Santo Domingo, Santiago de Cuba, Quito, La Habana, o Granada de Nicaragua (ver gráficos 33, 34 y 35), cuyo trazado en la época española no se ajustaba a la regularidad de las manzanas cuadradas y las calles perfectamente perpendiculares, aunque no posean el trazado clásico del dámero perfecto, siguen manteniendo las propiedades básicas del modelo en "cuadrícula".



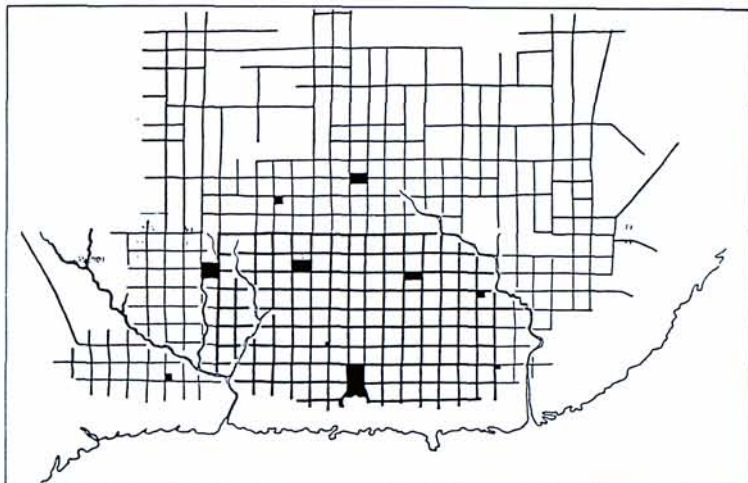
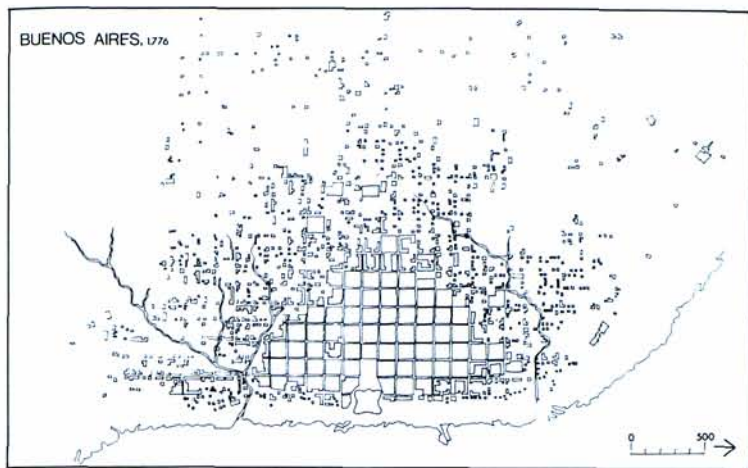
33. Quito.



34. La Habana.



35. Granada de Nicaragua.



36. El crecimiento de Buenos Aires a partir del trazado inicial (en negro).



Sin embargo, estas deformaciones, debidas a la falta de perpendicularidad de las directrices de la malla y de la uniformidad de los intervalos de las calles, definen realmente manzanas desiguales, cuya parcelación posterior va a dar, a su vez, lotes igualmente desiguales que repercuten en definitiva sobre las posibilidades de uso y ocupación del conjunto.

Calles anchas y manzanas de lado pequeño tendrán en el conjunto que se defina una mayor proporción de espacio público que trazados de calles angostas y manzanas de gran tamaño. La relación ancho de calle y lado de manzana define un módulo que puede utilizarse para establecer las proporciones espacio público/privado. Las manzanas de mayor lado, al efectuar sobre ellas la parcelación habitual de división en cuatro o seis partes, dan lugar a lotes urbanos también de mayor tamaño, que a su vez permiten desarrollar tipologías edificatorias más extensas, con mayor proporción de fachada a la calle y más profundidad del espacio interior en relación a la edificación. En definitiva, el lado de la manzana sirve para establecer las posibilidades de la forma y la intensidad de ocupación de la edificación en su interior.

La malla como fórmula de crecimiento urbano

Si la malla urbana a través del mecanismo de la alineación, que es previo a la parcelación y a la edificación, establece con claridad desde el principio la separación entre espacio público y espacio privado, es también un instrumento formal elemental que puede utilizarse como fórmula de crecimiento.

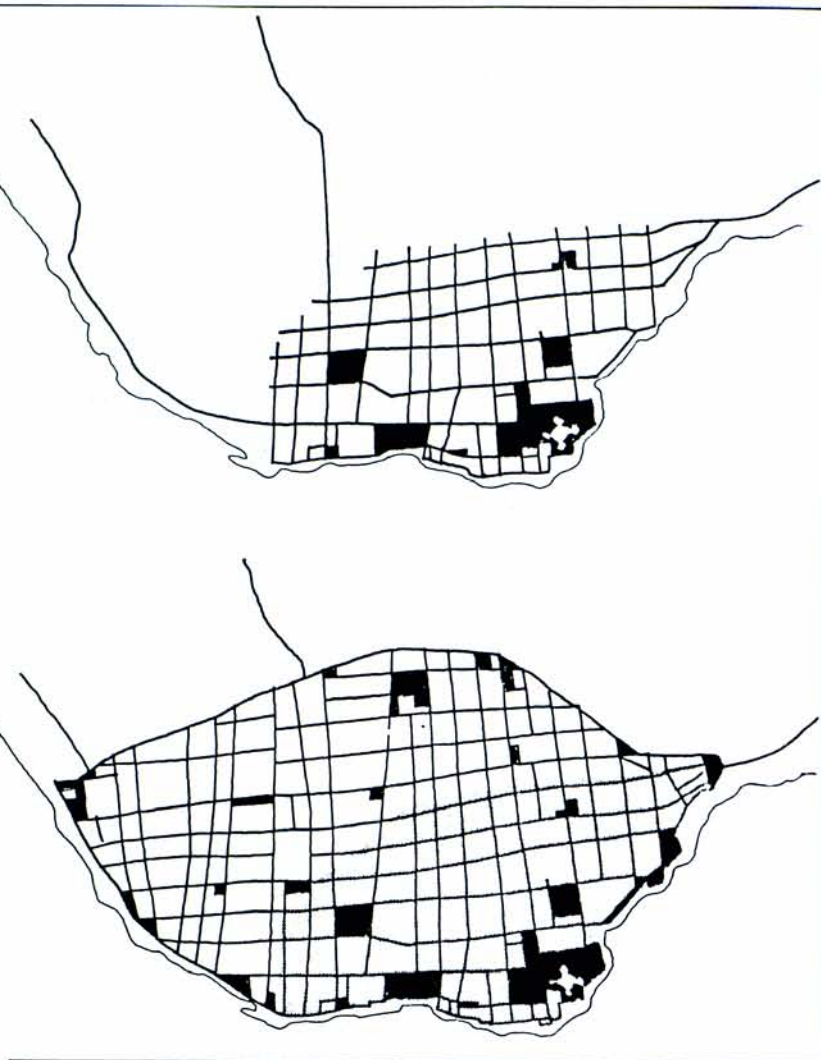
El módulo utilizado inicialmente, formado por calle y manzana, puede repetirse indefinidamente en cualquier dirección. Este sistema de crecimiento no tiene límites en su desarrollo y de hecho es utilizado a menudo en las ciudades americanas, al menos en sus primeros ensanches más allá de la retícula fundacional.

Ejemplos muy claros de este crecimiento apoyado en la parrilla inicial puede apreciarse con gran nitidez en la ciudad de Buenos Aires (ver gráfico 36).

En otras ocasiones, son las directrices de la malla, orientada con frecuencia hacia los caminos principales, las que se utilizan como apoyo al crecimiento, como sucede con la primera etapa de desarrollo de La Habana hasta la construcción de la muralla que cierra la "almendra" que forma hoy su centro histórico; o el de Santa Fé de Bogotá, que saltando los arroyos que limitaban su trazado primitivo se desarrolla en el sentido que marcan sus caminos principales (ver gráficos 37 y 38).

Sin embargo, este crecimiento, más allá de la trama inicial sólo se produce después de que ésta ha sido completada con la edificación en un proceso de densificación, que tiene su origen en la plaza mayor.

En general, puede decirse que la ciudad hispano-americana es una ciudad abierta en sus límites. Sus calles pueden prolongarse indefinidamente y no



37. El crecimiento de La Habana.



38. El crecimiento de Santa Fe de Bogotá.

hay separación clara entre ciudad y campo. El entorno, como explica el arquitecto Ramón Gutiérrez, se introduce dentro de los pueblos y el límite se desdibuja sin marcar solución de continuidad.

Solamente mucho más tarde, cuando se hace necesario defender las ciudades, sobre todo las costeras, de los ataques de los piratas y de otras naciones que luchan por la hegemonía en el continente americano, es cuando aparecen las fortificaciones (cercas, murallas, baluartes, fortines, baterías...) que limitan el crecimiento de las ciudades. Este fue el caso de Cartagena de Indias, Veracruz, Panamá, La Habana o Lima (ver gráficos 39, 40 y 41).

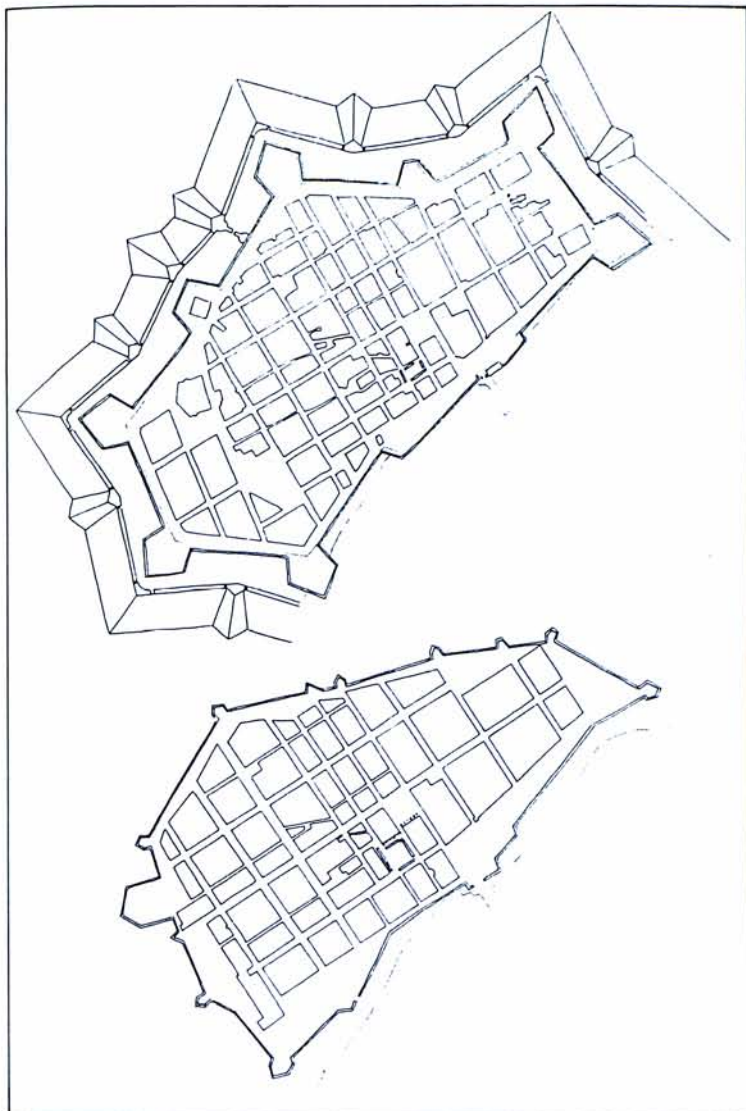
La plaza mayor

Si la "cuadrícula", con sus múltiples posibilidades de utilización, es el sistema formal estructurante de la ciudad americana, un elemento urbano de características muy específicas ordena el conjunto definido por ésta: la "plaza mayor", también llamada plaza de armas o sencillamente y con una simplificación muy significativa "la plaza" (ver gráfico 42).

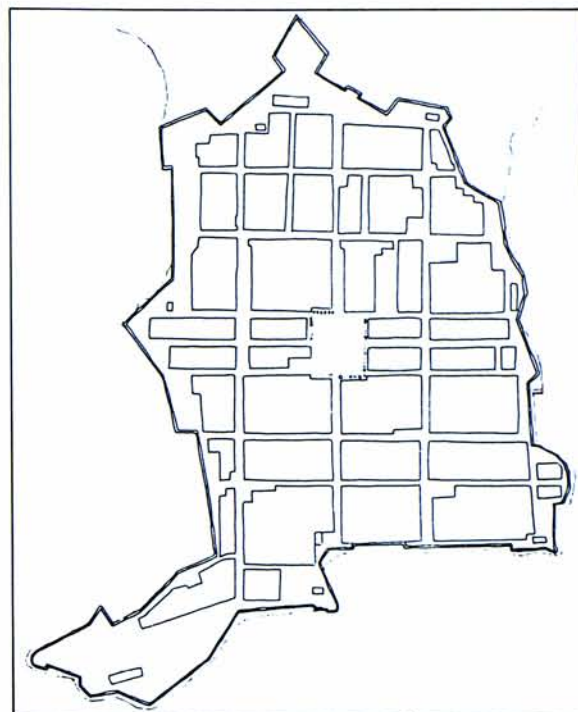
La plaza mayor aparece en todas las fundaciones españolas en América, ya sean pequeños núcleos de carácter rural o grandes centros administrativos. Alrededor de la plaza mayor se articulan todas las funciones de la ciudad y en ella se desarrollan las actividades más sobresalientes, ya sean de carácter militar, religioso, mercantil o político (ver gráfico 43).

A su condición de centro de actividades se une la de centro simbólico. En los lados de la plaza mayor se sitúan los edificios públicos más representativos: Casas Reales, Audiencia, Cárcel, Iglesia Mayor y Cabildo, y la preeminencia social se mide en gran medida por la proximidad a la plaza.

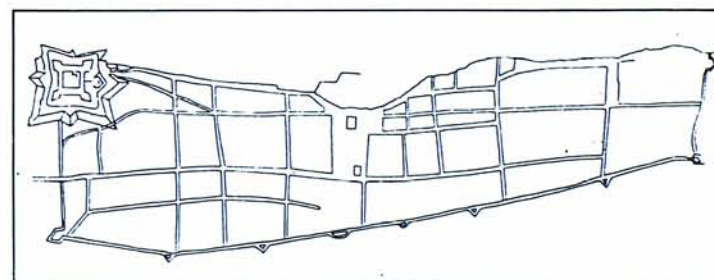
Pero, además, la plaza mayor es el elemento generador de la forma de todo el conjunto urbano. La primera parcela trazada para la ubicación de la ciudad era la plaza y a partir de ésta se organiza, con el trazado a "regla y cordel", la malla que estructura el desarrollo y el crecimiento. Los solares se ocupan progresivamente a partir de este centro geográfico, después de asignarse los que van a ser utilizados para los edificios públicos y la densidad de edificación decrece al alejarse de la plaza. Con lo cual la plaza mayor añade a su condición de foco generador un nuevo valor de centralidad como polo de origen.



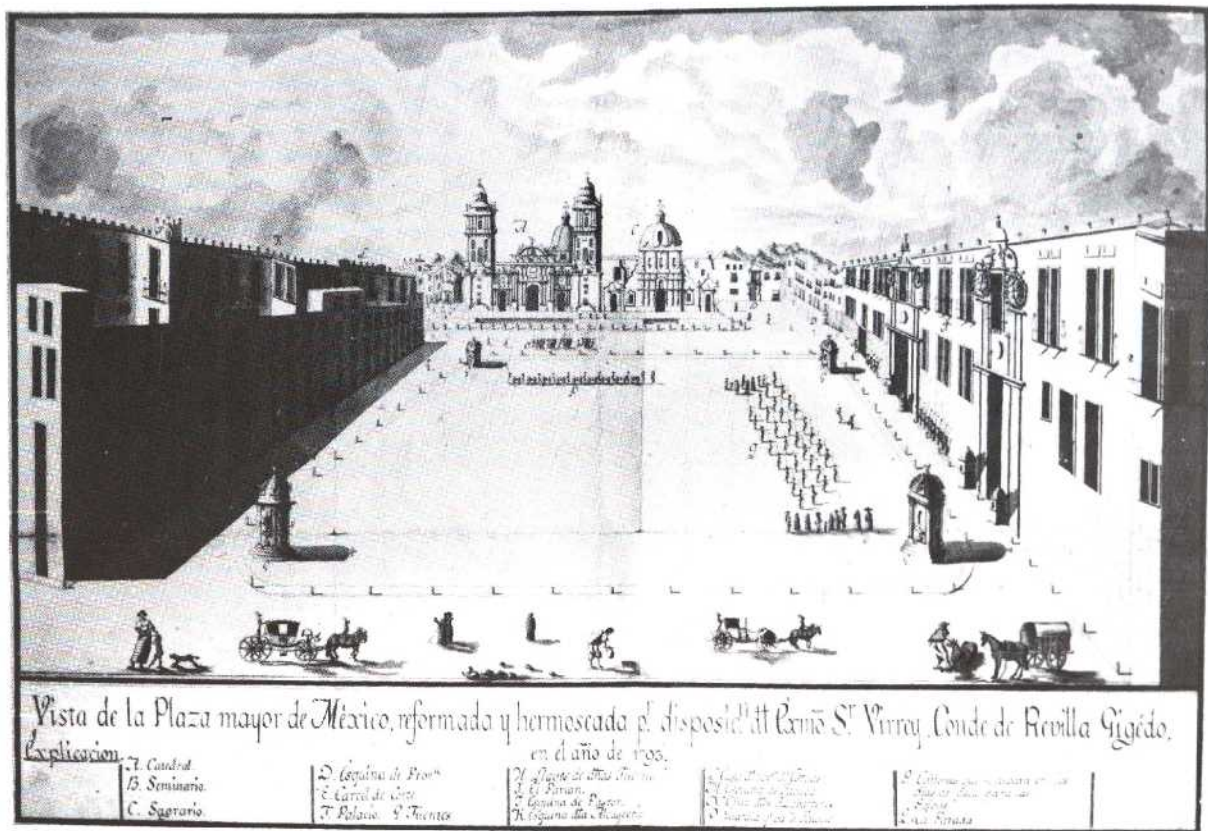
39. Esquemas de dos momentos en los trazados y fortificaciones de la ciudad de Veracruz de Méjico.



40. Panamá y sus fortificaciones en el siglo XVII.

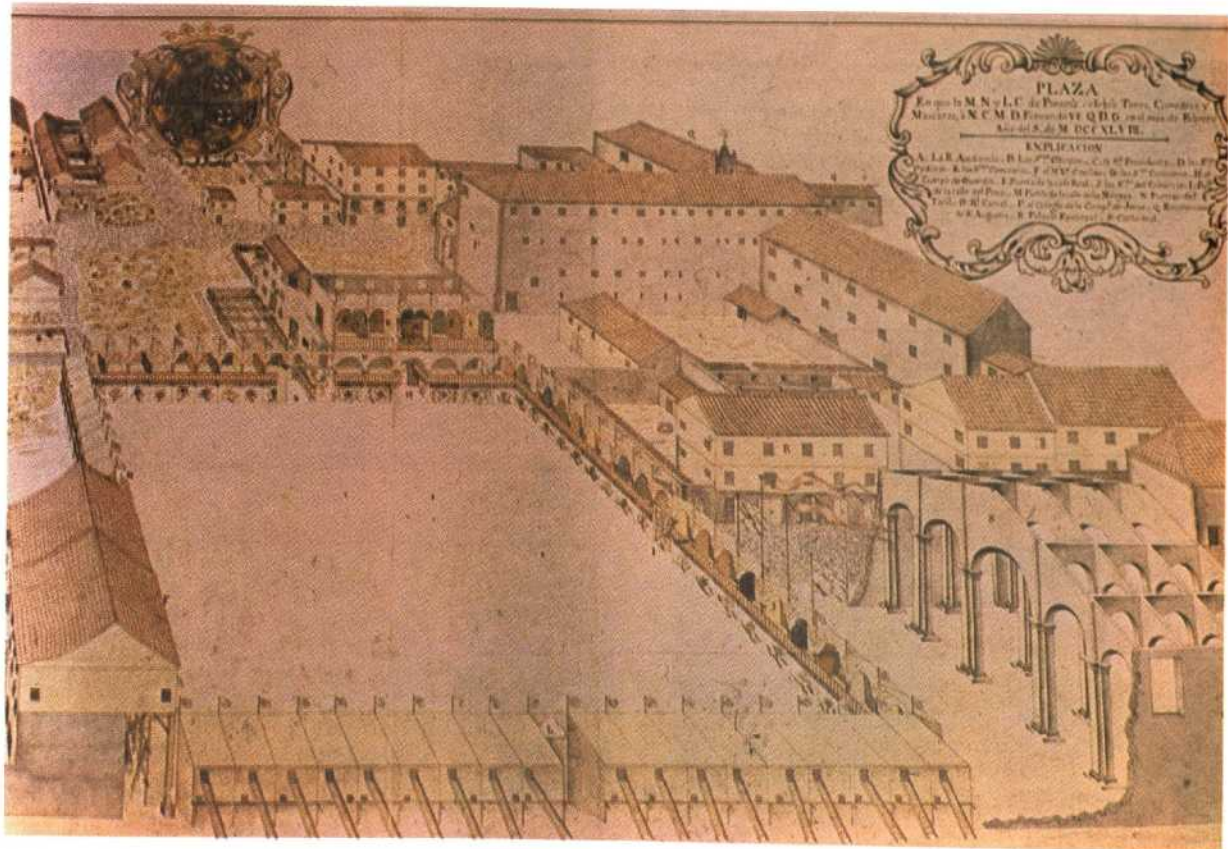


41. Trazado y perímetro amurallado de S. Agustín de la Florida.



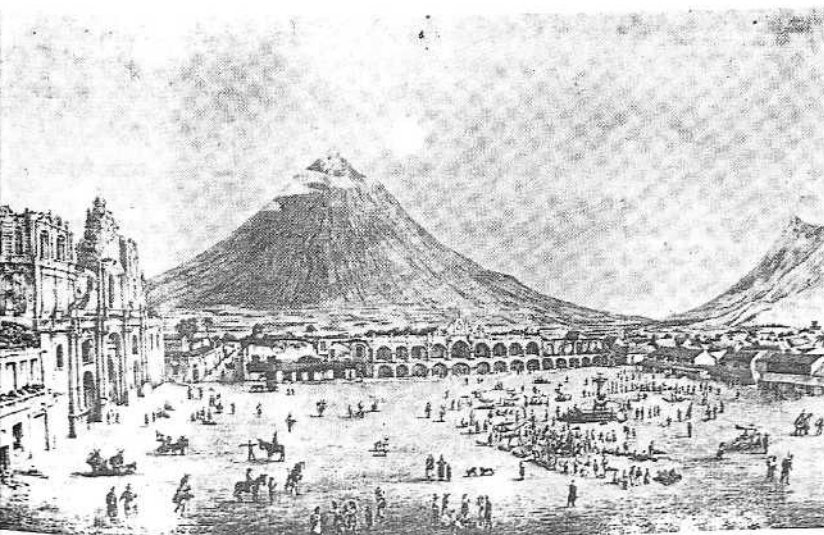
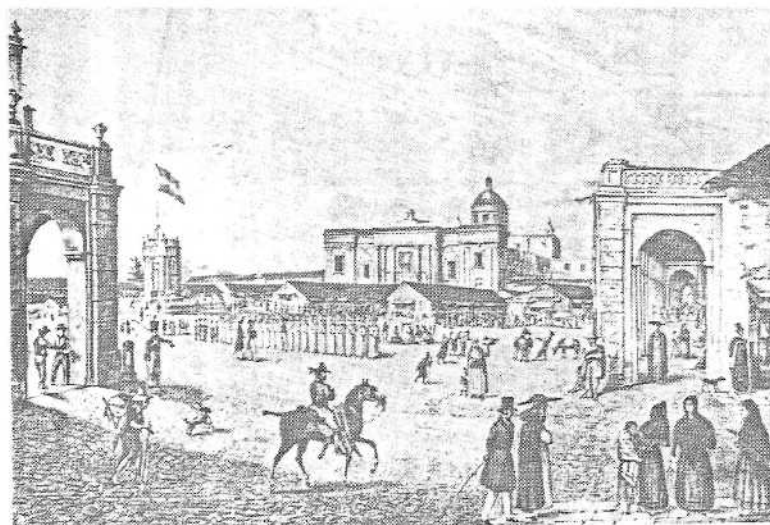
42. La Plaza Mayor de México (hoy el Zócalo).

43. Plaza Mayor de la ciudad de Panamá engalanada para las fiestas.





44. Litografía de una Plaza Mayor colonial en el siglo XVIII.



45 y 46. Dos aspectos de la Plaza Mayor de Santiago de Guatemala según el holandés Jacobo Haerfjens hacia los años de la Independencia.

La plaza mayor americana se concibe como un gran vacío dentro del conjunto urbano. Su carácter queda definido más por la actividad que en ella se desarrolla que por las características de los edificios que la bordean. La celebración de los mercados, las paradas militares o los ajusticiamientos dan sentido a esa gran explanada casi siempre vacía de elementos fijos y permanentes (ver gráficos 44, 45 y 46).

A diferencia de las plazas mayores realizadas en España, la plaza mayor americana es un espacio abierto, de confluencia, de acogida al que acuden todos los habitantes de la ciudad como lugar de encuentro y de intercambio, como centro simbólico de la unidad cívica. Es por ello el lugar de máxima accesibilidad de toda la ciudad, confluencia de caminos y de las vías de comunicación más importantes.

La plaza mayor no surge solamente dentro de la "cuadrícula" como consecuencia de suprimir uno de los módulos centrales, sino que en realidad adquirió multitud de formas y tamaños que no hacen sino demostrar la riqueza urbanística de un elemento urbano tan definitorio del modelo de ciudad utilizado por los españoles en América (ver gráfico 47).

La forma de la plaza mayor americana se ajustó casi siempre a figuras geométricas cuadradas, rectangulares o cuadrangulares o a la combinación de éstas, formando espacios urbanos articulados, como es el caso de la ciudad de Guadalajara, en México, o de Granada, de Nicaragua.

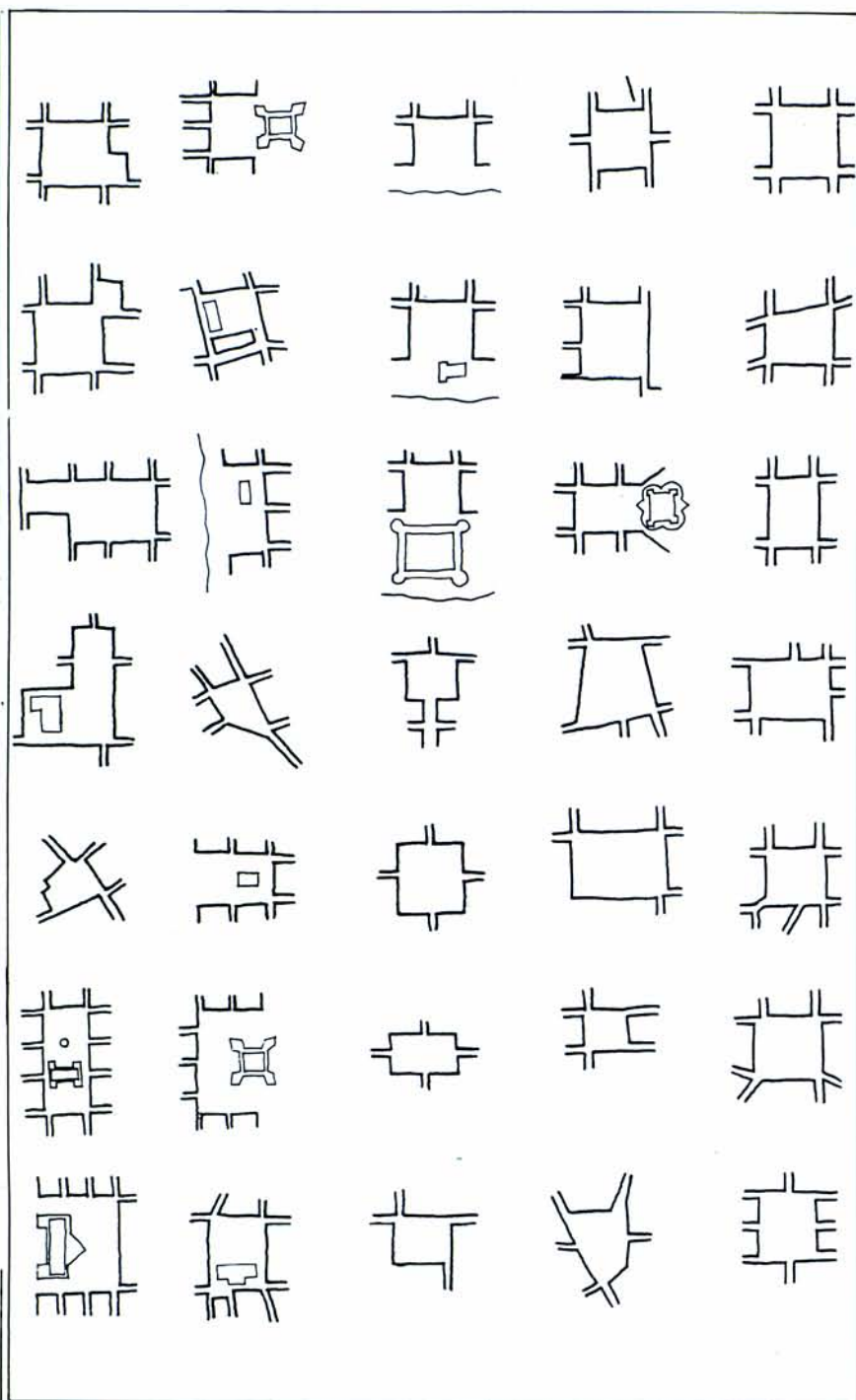
Sin embargo, el número, situación y manera de acceder las calles a la plaza varió dentro de una amplísima gama que comprende desde plazas mayores con cuatro calles que acceden por los cuatro costados hasta plazas mayores con doce o más calles, que acceden por los lados o las esquinas perpendicularmente o no.

La situación de la plaza mayor respecto al conjunto de la ciudad es habitualmente central, aunque tal condición se ve modificada en los casos en los que la centralidad está condicionada por elementos exteriores, como es el caso de las ciudades costeras. Con lo cual a la imagen de centro simbólico, centro de actividad, polo de origen y foco de desarrollo se añade la de centro geométrico, que acentúa el valor central de la plaza mayor en el conjunto del trazado.

"Cuadrícula" o malla urbana y plaza central son, pues, parámetros que definen el modelo de ciudad utilizado por los españoles en América.

Teoría urbanística y legislación urbana

Este modelo teórico, basado en la "cuadrícula" y la plaza central, tuvo en las ciudades americanas de fundación española una aplicación extensa y numerosa a lo largo del siglo XVI. No surge "a priori" impuesto por instancias superiores a los conquistadores y colonos, sino que más bien se desarrolla a partir de un conjunto de conocimientos de alguna manera adquiridos que formaban parte de un bagaje cultural de la época, de la sencillez de los postulados que contiene y de la aplicación de una



47. Algunas plazas mayores de ciudades americanas de fundación española.

normativa diversa que va concretándose a lo largo del siglo XVI, contrastada con la experiencia adquirida en las nuevas fundaciones y con la aportación de ciertas corrientes culturales y científicas europeas surgidas del nuevo renacimiento y de las que España toma parte activa.

Todo ello da cuerpo a una teoría urbanística que se concreta en una serie de disposiciones legales cuyo contenido más amplio y más específico se encuentra expresado en las "Ordenanzas de Descubrimiento, Nueva Población y Pacificación" dadas por Felipe II en el Bosque de Segovia el 13 de julio de 1573 (17).

Desde luego no se trata de una normativa nueva aparecida ese año, sino de un compendio ordenado de un conjunto de disposiciones anteriores de la Corona ampliado con una serie de conocimientos, criterios culturales y políticos de sus redactores y asesores provenientes en su mayor parte del Consejo de Indias.

Estas Ordenanzas incluyen, a veces con la misma redacción, textos de normativas anteriores como: las cartas de Nicolás de Ovando, dadas por Fernando V en 1501; las "Instrucciones" a Diego Colón de 1509, también por el rey Fernando; las "Instrucciones" dadas en Valladolid en 1513, que usaría Pedrarias Dávila y luego Francisco de Garay; las dadas a Diego Velázquez en 1516; la "Cédula General para fundación de ciudades en Indias", dada por Carlos I en 1521; "Instrucciones" a Cortés en 1523; la "Provisión Imperial", dada en Granada en 1526; las "Instrucciones y reglas para poblar" en 1529; las "Leyes Nuevas" de 1542; la "Cédula" de Felipe II al Virrey del Perú Francisco de Toledo, o la "Instrucción" al Obispo de México Fray Juan de Zumárraga en 1543.

Estas "Ordenanzas", por su contenido y por su alcance, superan con mucho el significado de la palabra que las define. Su carácter es muy amplio y realmente pueden considerarse como una auténtica Ley sobre ordenación territorial y construcción de la ciudad.

En los conceptos que se contienen en esta ley urbanística se reflejan influencias desde el "Crestia", del monje Eiximenic (1340-1409), el "Libro de las Siete Partidas", de Alfonso X el Sabio, Santo Tomás de Aquino y sus principios contenidos en "De regimine principum" hasta la influencia de "Los Diez Libros de Arquitectura", de Vitrubio; las doctrinas de la ciudad ideal de Alberti o la "Utopía" de Tomás Moro y una larga serie de autores sobre la ciudad ideal cuyo auge se acrecienta muy especialmente dentro de la corriente renacentista y humanista que entonces invadía Europa.

Esta Ley que es, por lo tanto, la unión de las nociones teóricas de la cultura de su tiempo y del balance de una experiencia ya consolidada, describe, como opina Benévolo, un modelo útil en el terreno operacional que fue extensamente aplicado en el proceso de urbanización de la América española. La legislación apoyó este proceso, no se adelantó a él (18).

Madrid, Septiembre 1981

NOTA: Las escalas gráficas que aparecen en los planos esquemáticos de las ciudades están dimensionados en metros.

(17) Las "Ordenanzas de Descubrimiento, Nueva Población y Pacificación" se conservan en el Archivo General de Indias en su sección Indiferente General, legajo 427, Libro XXIX, y fueron incluidas a continuación de las descripciones en el mismo Libro denominado de Oficio y ocupan los folios 63 a 93. Años más tarde, Diego de Encinas las incluyó en el Cuarto Tomo de su "Cedulario", títulos I a VII, reeditado en su Colección de incunables americanos por el Instituto de Cultura Hispánica. Están publicadas también en 1887, en la colección de Documentos Inéditos de Indias, dirigida por Torres de Mendoza, en su Volumen VIII, que utiliza una copia de la Biblioteca Nacional de Madrid. En fecha más reciente, las Ordenanzas forman parte del libro de Rafael Altamira, "Ensayo sobre Felipe II, hombre de Estado". México, 1950. El Ministerio de la Vivienda ha realizado una publicación con una transcripción a cargo de José Ibáñez Cerdá, Director de la Biblioteca Hispánica del Centro de Cooperación Iberoamericana. Año, 1973.

(18) JORGE HARDOY.

Se crea la Unión de Ciudades Capitales de Iberoamérica, U.C.C.I.

Se ha celebrado en Madrid, del 7 al 12 de octubre, la Primera Asamblea de Ciudades Capitales Iberoamericanas. Invitados por D. Enrique Tierno Galván, Alcalde de Madrid, han asistido 20 Alcaldes, procedentes de todas las capitales de Iberoamérica, con excepción de La Paz y San Juan de Puerto Rico, que excusaron su presencia.

En esta Asamblea se ha decidido crear la Unión de Ciudades Capitales que, de acuerdo con sus estatutos, tiene por objetivo: "fomentar los vínculos, relaciones e intercambios de todo tipo entre las ciudades capitales iberoamericanas; estudiar todas las cuestiones que afectan a la vida, actividad y problemas de los grandes municipios iberoamericanos; promover los derechos de vecindad; organizar encuentros y actividades que sirvan para el intercambio

efectivo de conocimientos y experiencias en todos los sectores: económico, cultural, técnico, profesional y turístico".

El profesor Tierno Galván, Alcalde de Madrid, ha sido elegido Presidente de la Unión, junto con los Vicepresidentes Julio de Moraes Coutinho y René Castro Salazar, Alcaldes, respectivamente, de Río de Janeiro y San José de Costa Rica. El cargo de Secretario General de la Unión ha recaído en D. Manuel Ortuño, Director del Patronato Municipal de Turismo de Madrid, que ha sido el coordinador de este primer encuentro.

Entre los acuerdos adoptados destaca, de manera sobresaliente, un programa de actuaciones titulado "Década del Descubrimiento", que pretende llenar de actividades, encuentros, inter-

cambios, exposiciones y conferencias los diez años que restan hasta la celebración del 500 aniversario del Descubrimiento de América.

Se han convocado 10 grandes premios, dotado cada uno de ellos con 5 millones de pesetas, para novela, ensayo, teatro, investigación (pura y aplicada), música, cine, pintura, escultura e historia.

Las 22 ciudades capitales unidas en este nuevo organismo internacional han firmado un acuerdo titulado "Hermanamiento múltiple y solidario", que las convierte a todas en ciudades hermanadas. Es intención de las ciudades miembros de la U.C.C.I. firmar convenios y acuerdos bilaterales, de intercambio y cooperación, tanto de carácter general como sectorial.

Declaración de Hermanamiento Múltiple y Solidario de todas las Capitales de Iberoamérica

Entre los nuevos caminos que se abren en las relaciones de los países iberoamericanos destaca la importancia del hermanamiento entre las ciudades como instrumento eficaz para la puesta en marcha de acciones concretas, en orden a un mejor conocimiento, intercambio de experiencias y cooperación mutuas.

El hermanamiento entre ciudades nace de la profunda convicción de que si todos los hombres de buena voluntad pudiesen establecer entre sí lazos más estrechos, la comprensión y la cooperación internacionales serían mucho más efectivas y se daría un paso decisivo hasta la consecución de lo que es fin explícito y vocación primera de la

ciudad: vivir en paz, mejorar el bienestar y avanzar, solidariamente, por el camino del progreso.

No se trata simplemente de establecer relaciones a nivel oficial, sino, ante todo, de canalizar la participación permanente de todos los miembros de la colectividad en el conjunto de relaciones internacionales e intermunicipales, confiriendo a éstas una dimensión humana.

El hermanamiento permite establecer una red universal de ciudades, un entramado de relaciones de amistad, de intercambio y solidaridad, plataforma extraordinaria para la definición de ese nuevo derecho internacional de participación, por el que un vecino de cual-

quier ciudad del mundo participa del bienestar, del progreso y de los servicios que otra ciudad ofrece, por el mero hecho de residir o de estar en ella.

En consideración a todo cuanto antecede y de la reflexión sobre las posibilidades extraordinarias de los lazos lingüísticos, históricos, culturales, económicos y de tradición que unen a todos los países de la comunidad iberohablante, hemos decidido llevar a cabo el hermanamiento múltiple y solidario de todas las ciudades capitales de Iberoamérica, que suscribimos en Madrid a nueve de octubre de mil novecientos ochenta y dos.

Situación y problemas de las ciudades, particularmente, de los grandes Municipios iberoamericanos

Los Alcaldes, prefectos e intendentes o presidentes de Cámaras o Consejos municipales presentes en la Primera Asamblea de Ciudades Capitales Iberoamericanas, reunidos en el ámbito de la primera Comisión de trabajo, presentaron exposiciones sobre las características, tipo de gestión, principales dificultades y experiencias concretas relativas a las ciudades, y han reconocido las grandes ventajas que resultarían de la creación de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas.

Todos ellos reconocieron que las ciudades se deben considerar como espacios donde se realiza la integración de las potencialidades individuales para la realización de un proyecto común que permite, en última instancia, aumentar la calidad de vida de los vecinos y proporcionarles una más completa realización personal.

Acerca de la naturaleza de este nuevo tipo de relaciones intermunicipales internacionales, entendieron afirmar que ellos se basan en el derecho administrativo y en una voluntad común de mejorar progresivamente métodos y formas concretas de gestión local, a partir del enriquecimiento que

resulte del libre intercambio de experiencias multilaterales, y que, en esta medida, se debe considerar que estas relaciones complementan y acrecientan las normales relaciones entre los respectivos Estados.

Fue acentuada la diversidad de situaciones existentes entre los varios municipios en los campos jurídico, social, político y económico, lo que se consideró como un factor de enriquecimiento, ya que se respeta la pluralidad de las opciones presentes.

Fue también reconocida la ventaja de la previa consulta mutua, antes de ser tomadas decisiones definitivas sobre inversiones o adquisición de tecnologías exteriores, de forma de hacer posible desenvolvimiento de tecnologías propias.

Así los Alcaldes, prefectos, intendentes o presidentes de Cámaras o Consejos Municipales presentes han concluido recomendar:

1. Que se organice la colaboración intermunicipal, en términos de gestión, en el ámbito Iberoamericano, a cuya organización podría también contribuir la proyectada Unión.

2. Que, tan pronto como sea posible, se organice un Banco de Datos común a disposición de todas las ciudades asociadas.
3. Que las ciudades que no lo hayan aún hecho envíen la documentación disponible sobre experiencias relatadas en las exposiciones hechas sobre sus respectivas administraciones y que aparezcan como de aplicación más generalizada.
4. Que sea considerado como un enriquecimiento del conjunto de las ciudades asociadas la diversidad de situaciones jurídicas, sociales, políticas y económicas de las diferentes partes y que, en todas las circunstancias, sea respetada y considerada como un valor esa misma pluralidad.
5. En tanto se organice el referido Banco de Datos, las administraciones de cada una de las ciudades den a conocer a las demás de forma sencilla las principales características de los emprendimientos más relevantes que tengan en curso.

Declaración de la década del Descubrimiento

En este próximo 12 de octubre de 1982 se da inicio a la solemne celebración de la "Década del Descubrimiento" que ha de conmemorar el quinto centenario del Descubrimiento de las Américas, acontecimiento de tantísima trascendencia para la Historia de la humanidad.

Teniendo en cuenta que las ciudades capitales iberoamericanas integran una comunidad de cultura, por sus orígenes históricos, los caracteres espirituales que definen su civilización y el sentido de la vida y del hombre que en ellas impera, la conmemoración de la Década del Descubrimiento 1982-1992 debe ofrecer, como rasgos singulares, la cohesión y la unidad profundas creadas por la comunidad de origen, mantenidas a lo largo del tiempo, y que, a

pesar de las naturales transformaciones, han sobrevivido.

Los Alcaldes de las Ciudades Capitales Iberoamericanas aquí reunidos acuerdan, con este motivo, desarrollar conjuntamente un amplio programa de actividades que subraye la importancia de la efemérides y, al mismo tiempo, inicie un nuevo y fecundo camino en las relaciones municipales iberoamericanas.

La Década del Descubrimiento ha de servir, ante todo, para que los miembros de la comunidad ibero parlante tomemos plena conciencia de las profundas raíces comunes y reflexionemos sobre la herencia que nos fue legada por los hombres de nuestro pasado, eminentes pensadores y políticos que creyeron con entusiasmo en la unidad.

Hemos de hacer que este extraordinario legado que nos proyecta unidos hacia el futuro como una comunidad cultural no sea una simple y retórica referencia al pasado, sino que trascienda a la práctica de cada día y represente un anhelo permanente de paz y bienestar por los pueblos.

Con el fin de lograr estos objetivos y de conmemorar, con la solemnidad que su importancia merece, la llamada "Década del Descubrimiento", las Ciudades Capitales de Iberoamérica, aquí reunidas, deciden constituirse en Asamblea Permanente, que estudie periódicamente los problemas que afectan a la comunidad ibero parlante, favoreciendo la cooperación y desarrollo de sus miembros y contribuyendo a la configuración en la práctica de un ámbito

moral iberoamericano de paz y solidaridad. Y para lo cual deciden:

I. Celebraciones

1. Encargar al Comité Ejecutivo de la U.C.C.I. que constituya una Comisión compuesta por los representantes de las actividades culturales de cada municipio, encargada de establecer y desarrollar el programa de actividades culturales de la Década del Descubrimiento en todos sus detalles. Esta Comisión promoverá la formación de Comités Nacionales, presididos por los Alcaldes y constituidos por representantes de los respectivos países.

2. Promover también la participación de los demás municipios del país.

3. Crear organismos a nivel nacional para la relación de los municipios con la Comisión cuando no puedan participar los organismos o asociaciones ya existentes en los distintos países. Los mismos se responsabilizan de la programación de los actos, movilizándolo para ello el apoyo y la colaboración de los Gobiernos nacionales respectivos y demás entidades y asociaciones privadas.

4. Sensibilizar a la opinión pública y obtener la participación popular en la celebración de este acontecimiento histórico, para lo cual se promoverán campañas de Prensa, Radio y TV, así como toda clase de actividades culturales.

5. Elaborar un programa, de cuya ejecución se encargará la Comisión Internacional, de actividades que fundamentalmente serán las siguientes:

- Exposiciones itinerantes y fijas en las ciudades capitales.
- Conferencias, conciertos y mesas redondas.
- Festivales artísticos populares y encuentros deportivos.
- Reuniones con el fin de establecer acuerdos por centros o sectores de actividades: culturales, técnicos, profesionales y turísticos.

6. Crear el premio CRISTOBAL COLON, que será otorgado por un jurado internacional para cada área designado por el Comité Internacional Iberoamericano en los siguientes temas:

- Premio CRISTOBAL COLON de novela.
- Premio CRISTOBAL COLON de teatro.
- Premio CRISTOBAL COLON de pintura.
- Premio CRISTOBAL COLON de escultura.

- Premio CRISTOBAL COLON de cine.
- Premio CRISTOBAL COLON de música.
- Premio CRISTOBAL COLON a la investigación teórica.
- Premio CRISTOBAL COLON a las ciencias aplicadas.
- Premio CRISTOBAL COLON de ensayo.
- Premio CRISTOBAL COLON de historia.

Estos premios serán entregados uno cada año, según el calendario fijado por la Comisión Internacional, en la Ciudad Capital que designe. La Comisión elegirá asimismo los jurados internacionales para otorgar cada premio.

7. Erigir en cada Ciudad Capital Iberoamericana un monumento titulado "Iberoamérica y la paz". Un jurado designado por el Comité Internacional Iberoamericano otorgará el Gran Premio del Descubrimiento el 12 de octubre de 1992 a la mejor obra.

8. Declarar el hermanamiento múltiple y solidario de todas las Ciudades Capitales de Iberoamérica, suscribiendo el documento respectivo que se elevará a la ratificación de los consejos municipales.

9. Declarar el 24 de abril como día de los Cabildos, Consejos, Ayuntamientos o Municipalidades de las Américas para conmemorar la formación en esa fecha en el año 1494, en la Isabela —Isla La Española— del primer Cabildo del Nuevo Mundo.

II. Carta de Vecindad

10. Proponer la elaboración de una "Carta de Vecindad Iberoamericana" que consagre los derechos universales de los vecinos al progreso y a la participación, y que dentro de un nuevo encuadramiento jurídico haga posible que un residente de cualquier ciudad de Iberoamérica pueda serlo por el mero hecho de su estancia o cambio de residencia en cualquier otra ciudad iberoamericana.

III. Recomendaciones de cooperación

11. Promover y recomendar la formación de un sistema permanente de cooperación horizontal entre autoridades de las Ciudades Capitales de Iberoamérica y de éstas con otras regiones del mundo, el establecimiento de un banco de datos y la mayor utilización de los existentes.

12. Se recomienda para dar comienzo a esta cooperación apoyando

las iniciativas que en este terreno ha adelantado la CEPAL —Comisión Económica para la América Latina—, con el fin de identificar, por medio de los organismos de Planificación, las respuestas adecuadas a los problemas concretos en los cuales han tenido éxito las distintas Ciudades Capitales y poner esta información al servicio de todas ellas.

13. Se recomienda respaldar los esfuerzos realizados por la OICI (Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal), la IULA (Unión Internacional de Administraciones Locales) y la FMVJ (Federación Mundial de Ciudades Unidas) para que contribuyan con sus programas al mejoramiento de la eficiencia de los Gobiernos municipales y al intercambio internacional de información.

14. Solicitar, a la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas, que promueva la creación en los Organismos Internacionales de Crédito de Fomento, de líneas especiales para el desarrollo municipal o el incremento de los recursos ya existentes para estos propósitos.

Alcaldes y representantes de Alcaldes que han participado en la Primera Asamblea de Ciudades Capitales Iberoamericanas:

- Porfirio Pereira Ruiz Díaz, Intendente Municipal de Asunción.
- Augusto Ramírez Ocampo, Alcalde de Bogotá.
- Guillermo J. del Cioppo, Intendente Municipal de Buenos Aires.
- Alvaro Páez Pumar, Presidente de la Municipalidad de Caracas.
- José Angel Lee Duarte, Alcalde de Guatemala.
- Oscar Hernández Mell, Presidente de la Asamblea Provincial de La Habana.
- Alfonso Gosálvez Sologuren, Alcalde de La Paz.
- Eduardo Orrego Villacorta, Alcalde de Lima.
- Nuno Krus Abecassis, Alcalde de Lisboa.
- Enrique Tierno Galván, Alcalde de Madrid.
- Samuel Santos López, Ministro de la Junta de Reconstrucción de Managua.
- Daniel de la Pedraja, en representación del C. Jefe del Departamento del D. F. de México.
- Oscar Rachetti, Intendente de la Ciudad de Montevideo.
- Roque Javier Laurenza, en representación del Alcalde de Panamá.
- Julio A. de Moraes Coutinho, Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro.
- Alvaro Pérez Intriago, Alcalde de San Francisco de Quito.
- René Castro Salazar, Presidente del Consejo Municipal de San José de Costa Rica.
- Hernán Padilla, Alcalde de San Juan de Puerto Rico.
- José Alejandro Duarte, Alcalde y Jefe del Distrito de San Salvador.
- Carlos Bombal Otaegui, Alcalde de Santiago de Chile.
- Emilio Rodríguez Demorizi, en representación del Alcalde de Santo Domingo.
- Elvin Ernesto Santos, Presidente del Concejo Metropolitano del Distrito Central de Tegucigalpa.

REFERENCIAS DE LOS GRAFICOS ARTO DE AGUILERA ROJAS, P. 77

1. Exposición "Urbanismo español en América". Instituto de Cultura Hispánica. Sevilla y Madrid, 1973.
2. "Geografía de América Latina". Oscar Schmieder. México, 1963.
3. Ver 1.
4. Ver 1.
5. "Historia de la Arquitectura del Renacimiento". Leonardo Benevolo. Madrid, 1972.
6. Ver 5.
7. "Urban planning in pre-columbian America". Jorge Hardoy. New York, 1968.
8. "L'urbanisme au Moyen Age". Pierre Lavedan. París, 1968.
9. "Mallorca: urbanismo regional en la Edad Media". Gabriel Alomar. Barcelona, 1976.
10. Ver 9.
11. Dibujo esquematizado según un plano original de Santillán del siglo XVIII.
12. "Resumen histórico del Urbanismo en España". Torres Balbás y otros. Madrid, 1968.
13. "Enciclopedia de la planificación urbana". Arnold Whittick. Madrid, 1975.
14. "Elementos y procesos del diseño". Javier Alau y otros. Madrid, 1978.
15. Revista "Arquitecturas-bis" n.º 20. Artículo de Manuel Solá Morales: "Querido León, ¿Por qué 22 por 22". Barcelona, 1978.
16. "Estructura del espacio urbano". Leslie Martín y otros. Barcelona, 1975.
17. Dibujo del autor.
18. Dibujos esquematizados por el autor sobre la base de planos históricos originales conservados en Archivos españoles (Archivo General de Indias, Servicio Geográfico del Ejército, Museo Naval, Archivo Histórico Militar y Biblioteca Nacional).
19. Plano conservado en el Archivo General de Indias. Sevilla.
20. Ver 19.
21. Ver 18.
22. Ver 19.
23. Ver 19.
24. Ver 18.
25. Plano conservado en el Archivo Histórico Militar de Madrid.
26. Ver 18.
27. Ver 18.
28. Ver 25.
29. Ver 19.
30. Plano conservado en la Biblioteca Nacional. Madrid.
31. Ver 19.
32. Ver 18.
33. Ver 18 y 19.
34. Ver 18.
35. "Programa de protección de la ciudad histórica de Granada. Nicaragua". Ibáñez, Moreno Rexach y Aguilera. Nicaragua, 1973.
36. Ver 18 y 19.
37. Ver 18.
38. Ver 18.
39. Ver 18.
40. Ver 18.
41. Ver 18.
42. Ver 19.
43. Ver 19.
44. "La plaza mayor: urbanismo como instrumento de dominación colonial". Rojas Mix. Barcelona, 1970.
45. "La plaza mayor de Santiago de Guatemala". Luis Luján Muñoz. Guatemala, 1970.
46. Ver 45.
47. Ver 18.

NOTA: Las escalas gráficas que aparecen en los planos esquemáticos de las de las ciudades están dimensionadas en metros.

Bibliografía

Laso Martínez, José L.: "Derecho Urbanístico", 3 volúmenes. Editorial Montecorvo. Madrid, 1981-1982.

Por primera vez un civilista aborda de frente el estudio del urbanismo. Lo ha llevado a cabo en tres gruesos volúmenes que estudian, respectivamente, los principios generales y la organización; la creación y vigencia del planeamiento y el planeamiento y el derecho de propiedad.

En el primer volumen se comienza con un capítulo dedicado al fenómeno de la ciudad, seguido de otro consagrado al surgimiento del derecho urbanístico, y otro más dedicado a la historia de este derecho en España. En el capítulo siguiente se analiza la jurisprudencia del segundo de los periodos de que antes he hablado (entre las leyes de Reforma Interior y la primera Ley del Suelo).

El capítulo VII de este primer volumen se dedica a la Ley de 1956, y el siguiente a las normas aparecidas entre ésta y la del 75, en cuyo momento alude —y volverá a hacerlo— al clamoroso fracaso de la Ley creadora del Área Metropolitana de Madrid.

El capítulo IX se consagra a la Ley de 1975 señala el dato, evidente, de que bajo la voz "parcelación" la Ley alude a dos figuras independientes. Piensa que la más importante innovación es la relativa a la cesión del 10 por 100 del aprovechamiento medio, idea que en modo alguno comparto.

Estudia también aquí el inmenso error y la improvisación que se están produciendo en el urbanismo con la aparición de los Entes autonómicos. Este error propone sea superado mediante la promulgación por el Estado de leyes —marco y el reconocimiento de las competencias del Estado para la salvaguarda de la ordenación territorial y el cumplimiento de sus propias competencias. En el capítulo XIV (al que aludo en esta recensión a continuación del XI, por tratar también del triste tema de las autonomías) el autor dice que "las autonomías han acabado con el signo centralizador". A mi juicio esto es rigurosamente falso, porque los nuevos Entes autonómicos van a ser —y están siendo ya— muchísimo más centralistas de lo que fue la antigua Administración central.

Volviendo de nuevo al capítulo X, Laso nos dice con todo acierto que el llamado principio de recuperación de las plusvalías en el sistema capitalista es irrealizable.

El capítulo XI lo dedica a la naturaleza de los planes, sosteniendo su naturaleza mixta, aunque se aproxima a la teoría normativista.

Los capítulos XII, XIII y XIV se dedican al difícil tema de la interpretación del planeamiento, defendiendo la inconveniencia de utilizar el Código Civil para dicha interpretación.

Al hablar de la legislación especializada se refiere de nuevo a la célebre COPLACO diciendo que su Ley "es la norma urbanística más desafortunada del Régimen fenecido". Alude concretamente al dictamen del Consejo de Estado nº 44577 de 25 de mayo de 1980, que declaró ilegales esos instrumentos, sencillamente delirantes, que eran los PAI.

El volumen segundo comienza estudiando las iniciativas para la formación del planeamiento, diferenciando la pública y la privada y señalando la impropiedad de esta última para planes generales.

El siguiente capítulo se dedica al espinoso tema de la conservación de las urbanizaciones.

A partir del capítulo XIV se estudia la iniciativa pública, distinguiendo situaciones autonómicas y normales (pero en España en este punto ¿queda alguna situación normal?).

A partir del capítulo XI se estudia el procedimiento comenzando por los Avances y su poder vinculante. Combate con toda razón el grave peligro de que las encuestas previas se transformen en decisiones asamblearias (sabido es que estas decisiones son el colmo de lo antidemocrático).

En el capítulo XVII se estudian las relaciones entre el planeamiento y los bienes demaniales, así como con las propiedades especiales.

En el capítulo X se estudian los "actos intermedios" y en el XI la aprobación en definitiva expresa, con un análisis exhaustivo de la jurisprudencia y la doctrina sobre el tema, discutiéndose el problema relativo a si en la aprobación definitiva cabe o no la modificación del contenido del plan.

En el capítulo XII se estudian "los elementos accidentales de la aprobación definitiva expresa".

El capítulo XIII se dedica a la aprobación definitiva presunta. La existencia de esta figura, a juicio de Laso, que comparto, es una prueba de que la verdadera naturaleza jurídica de la aprobación definitiva es la de un simple acto de tutela y fiscalización.

El capítulo XV estudia "la publicidad urbanística". Y en el siguiente las alteraciones del plan.

El capítulo XVIII estudia el derecho transitorio, partiendo de la base exactísima de que es retroactividad todo lo que no se atenga a la pauta de la Disposición Transitoria única de la LPA: "los expedientes

iniciados antes de la vigencia de esta Ley se tramitarán y resolverán con arreglo a las Disposiciones hasta ahora en vigor". Desgraciadamente, todos sabemos que no ha sido ese el criterio de las Disposiciones Transitorias de la Ley del Suelo.

Los cuatro últimos capítulos se dedican, respectivamente, a las "excepciones a la vigencia del planeamiento", revisión de los planes, "modificaciones impropias" y "acomodación y adaptación de planes".

El volumen tercero se dedica al tema genérico de "la propiedad ante el planeamiento urbanístico". Parte de la base de que "el desarrollo de la ciudad es un cometido radicalmente extraño a los fines privados que persiguen los particulares".

Responde negativamente a la cuestión de si la Ley del Suelo es inconstitucional, y combate la idea, desgraciadamente muy extendida, de la prevalencia del Código Civil sobre la Ley del Suelo en materia de derecho de la propiedad.

Tema particularmente polémico, por el descuido con que lo ha tratado la Ley del Suelo; es el del suelo urbano, que Laso estudia en el capítulo IV y vuelve a estudiarlo en el XIX. Con tal motivo examina la solución llamada "transferencias de aprovechamiento urbanístico", cuya legalidad admite sólo para el caso de que se cumplan las siguientes cuatro condiciones; que se fijen unidades de actuación, que no sea posible la reparcelación, que se congelen las situaciones urbanísticas hasta tanto se cumpla plenamente la satisfacción del valor real de los bienes y que esta valoración se haga contradictoriamente por los propietarios de suelo inedificable.

Para Laso existe una distinción entre propiedad del suelo y titularidad de los aprovechamientos, estimando que la primera se rige por las normas civiles y la segunda es una concesión que hace la Administración a los dueños de aquella. Repite esta idea en el capítulo XIII, dedicado a "el aprovechamiento urbanístico del suelo. El "jus edificandi", y en el XIV dedicado a "el aprovechamiento urbanístico como objeto del derecho". Con esta interpretación tan progresiva y racional estudia el auténtico tema de la Ley del Suelo, que no es otro que el suelo urbanizable.

En el capítulo VIII estudia los estados de vinculación de la propiedad privada, así como las transferencias coactivas de propiedad. Insiste en ello al estudiar el capítulo X y "las situaciones de vinculación sin transferencia de propiedad" en el XI, al estudiar "las vinculaciones de destino" y en el XII al

estudiar "las vinculaciones de uso". En los tres supuestos examina el difícil problema de la procedencia o no de indemnizaciones. Los capítulos XI XV y XVI se dedican al régimen civil de los actos de disposición del aprovechamiento y en el XVII al tema del aprovechamiento medio.

A partir del capítulo XVIII se examina la dinámica del régimen urbanístico del suelo, estudiándose en el capítulo XX las cesiones obligatorias del suelo urbano y en el XXI el suelo de reserva urbana (combatiendo el Decreto Ley 16/81, que a mí me parece, por el contrario, que es enormemente acertado).

El capítulo XXII se consagra al régimen transitorio del suelo de reserva urbana. El XXIII a "el aprovechamiento de suelo urbanizable programado", el XXIV a "el aprovechamiento del suelo urbanizable no programado", el XXV a "el suelo rústico" y el XXVI al suelo no urbanizable especialmente protegido.

Los dos últimos capítulos se dedican a los aprovechamientos excepcionales.

Termino con esto un ligero análisis de una obra importante. La verdad es que cuando comencé la lectura del primer volumen estaba convencido de que se trataba de la más importante obra de derecho urbanístico español, porque esperaba que estuviéramos ante un tratado de Derecho Urbanístico. Desgraciadamente no ha sido así. Laso nos ha obsequiado sólo con tres volúmenes dedicados a los temas concretos de que ya se habló (orgánica, tipología, surgimiento y vigencia del planeamiento y relaciones entre éste y el derecho de propiedad). Aun lamentando que la obra se ciña a estos solos aspectos y Laso haya anunciado que con ello ha terminado su trabajo, hemos de decir que nos encontramos ante una de las más importantes aportaciones al ya rico panorama del derecho urbanístico español.

José L. González Berenguer Urrutia

PEDRO GARCÍA ORTEGA

HISTORIA DE LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA DE CAMINOS Y CARRETERAS

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y URBANISMO
Secretaría General Técnica. Servicio de Publicaciones

"Historia de la Legislación Española de Caminos y Carreteras", por P. García Ortega. Un volumen de 24 x 17, 279 págs. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Servicio de Publicaciones. Madrid, 1982.

El servicio público viario ha requerido y seguirá requiriendo con la mayor amplitud que se deriva de ese acusado rasgo de la sociedad moderna que es la movilidad —re-

flejada en el grado creciente de motorización por la preponderancia del transporte por carretera— un régimen jurídico peculiar y complejo, cuyo estudio constituye una ineludible exigencia doctrinal.

Grandes intereses públicos y privados inciden, se complementan y a veces se contraponen en las redes viarias, su entorno y el tráfico que canalizan, lo que merece un detenido estudio en el que se contemplen infraestructura y explotación en todos sus aspectos legales.

Pedro García Ortega, estudioso jurista de la Administración Civil del Estado, se ha dedicado durante un período de 30 años, con asiduidad ejemplar, al conocimiento y análisis de la legislación de caminos y carreteras, conjugando la práctica cotidiana de su función en la Dirección General del ramo con una paciente labor de investigación en bibliotecas y archivos. Conocemos ya los frutos de su trabajo a través de una serie de conferencias y publicaciones y, en consecuencia, hemos leído con gran interés su último libro, al que dedicamos esta nota.

Incluye el trabajo la recopilación y comentario, de la normativa reguladora, pasada y vigente, en materia de caminos y carreteras. En el capítulo inicial se resume la *historia caminera* a que se refirió Menéndez Pidal, escrita progresivamente, a ritmo lento por razones principalmente presupuestarias y topografías, sobre la piel geológica del solar hispano.

Desde la red imperial de los romanos que llegó de los 8.500 kilómetros a los 80.000 kilómetros de la red estatal de hoy —que incluye 2.000 kilómetros de autopistas construidas con la más moderna tecnología—, a lo que hay que sumar las redes de Diputaciones y Cabildos Insulares, caminos agrícolas, forestales, etc., con lo que se integra una red global de tránsito público permanente de casi 320.000 kilómetros.

El proceso evolutivo de la legislación de caminos se sigue —y a ello nos tiene acostumbrados el autor— con una sistematización y una precisión impecables, desde las normas de los *itineris publicis* del derecho romano, los preceptos limitadores del Fuero Juzgo, los dimensionamientos en base a su elemental función de sendas y "carreras" de los posteriores Fueros de Castilla y la protección de vías y arbitrio de fondos que declaran las Siete Partidas.

Viene después la Edad Moderna; el entusiasmo de los Reyes Católicos para la apertura y reparación de caminos choca con el empobrecimiento del país y los gravámenes derivados de las anteriores guerras indeseadas. Se han heredado los portazgos, pontazgos, peazgos y castillerías, que se consideran remora y freno para las comunicaciones interiores, pero, no obstante, deben mantenerse en parte. Red importante es entonces la de los Caminos de la Mesta, con más de 3.000 kilómetros de cañadas que se complementaban con una malla de cordeles y veredas.

Desde una normativa pintoresca que corresponde a preceptos aislados sobre necesidades primarias de paso de personas, ganados y carros cuya lectura nos deja un regusto de añejas funciones y arcaicas terminologías, se llega al siglo XVIII, en el que se pone de manifiesto la falta de comunicación entre las provincias del interior y el mar, indispensable para el fomento de la industria y el comercio, así como para una explotación rentable de la tierra. Es este el siglo de los caminos de España en el que se inicia una legislación en sentido estricto, para su construcción y protección *lato sensu*.

En 1761 se dio el primer Decreto que clasifica las carreteras y entra en vigor el primer plan general, en el que se establecen líneas de

actuación, señalando plazos de ejecución de las obras y modos para su financiación. Nos referimos al conocido como Plan Floridablanca, que según dice el autor sería más justo llamarle Plan Esquilache, ya que fue el marqués de este nombre, Superintendente General, quien lo formuló y presentó al Rey Carlos III.

Por diversas concausas de desorganización, falta de preparación técnica, conflictos de competencias, etc., no se cumplieron las previsiones del plan precitado y se obtuvo escaso rendimiento de los grandes esfuerzos y recursos que a su realización se destinaron. Ya principiado el siglo XIX tales deficiencias se pusieron de manifiesto en el Informe Betancourt, redactado por personaje de bien conocida fama en la Europa de su tiempo, fundador de la que se llamó Escuela de Ingenieros de Caminos y Canales del Reino, centro superior que con muy parecido nombre sigue manteniendo el orgullo de su tradición.

En la legislación del siglo XIX se comentan una serie de disposiciones específicas: Ley de Travesías, Ley de Caminos Vecinales, Ordenanzas de Policía y Conservación, así como los tres sucesivos planes del Estado en materia de carreteras.

El autor señala como punto de arranque de lo que puede llamarse legislación de carreteras la Ley Arteta (1851), a la que seguiría la Ley Moyano (1857), que se ocuparon de la definición y clasificación de las vías. La segunda de las citadas dividió en vías de servicio público y vías de servicio particular los caminos ordinarios y carreteras de la Península e Islas Adyacentes; había a la sazón 9.000 kilómetros de carreteras nacionales y 200 kilómetros de carreteras provinciales, siendo prácticamente inexistentes los caminos vecinales; además de la clasificación, el texto normativo incluía prescripciones específicas sobre el Plan de Carreteras vigente y las posibles modificaciones reguladoras de proyecto, construcción y financiación de vías públicas, con especial consideración de las travesías de los pueblos y de la contribución de los municipios en los gastos de construcción y conservación. Se mantenía en el Plan de referencia la Ley de Travesías (1849) antes citada, cuyo período de vigencia ha sido largo, ya que, como recuerda el autor, aunque equivocada en el fondo y defectuosa en la forma, se aplicó hasta que fue derogada por la Ley de Carreteras de 1974.

Como importante jalón en la contratación y abono de las obras de carreteras se destaca el Pliego de Condiciones de 1886, dentro de una sistematización de la ejecución y valoración por el que sustituyó el ajuste a tanto alzado de la totalidad de la obra, por un presupuesto con precios unitarios, o sea, los de las distintas unidades de obra del proyecto-base del contrato y se abonaba lo realmente ejecutado por el contratista a estos precios que se aplicaban a las correspondientes relaciones valoradas.

* * *

Para no prolongar excesivamente esta nota mencionaremos únicamente lo más importante de la actuación legislativa en materia de carreteras en el presente siglo, que corresponde a planes y programas bien conocidos por su importancia para la mejora de la red y cuya función se describe en el libro.

El *Círculo Nacional de Firms Especiales* (1926) comprendía 14 itinerarios, con un total de 7.000 kilómetros, cuya calzada se renovó en un plazo de cinco años, dotándola de pavimentos de mezcla asfáltica adaptadas

en el proyecto y construcción a las más modernas tecnologías de aquella época. El circuito fue un éxito y algunos de sus tramos se mantuvieron 35 años prácticamente sin conservación y después ofrecieron una base excelente para el refuerzo cuando en la década de los 60 se inició el gran crecimiento del tráfico por carretera con gran proporción de vehículos pesados.

El *Plan de Modernización de Carreteras (1950)* seleccionó los itinerarios de mayor tráfico (radiales, subradiales periféricos, complementarios e insulares), estableciendo una sección uniforme de 9 metros de plataforma y 7 metros de calzada, e incluyendo también variantes para supresión de travesías y otras mejoras de trazado cuando las circunstancias lo requirieran. La longitud de la red a que afectó este Plan fue de 11.000 kilómetros, que se dividió en tres etapas de acuerdo con la prioridad de los distintos tramos a mejorar.

El crecimiento del tráfico en frecuencia, velocidad y cargas, concentrado principalmente en vías radiales y costeras, obligó a una nueva mejora, con arcones amplios y pavimentos de alta calidad. Esto dio lugar al *Plan REDIA (Red de Itinerarios Asfálticos, 1967)*, que afectó a doce itinerarios con una longitud de 5.000 kilómetros; las obras se realizaron a gran ritmo, cumpliéndose el programa en su mayor parte en el plazo previsto. El *Programa de Autopistas Nacionales Españolas (PANE, 1967)* se hizo preciso para establecer nuevas vías que complementaran la red estatal, ofreciendo la capacidad necesaria en los corredores de intenso tráfico servidos por carreteras próximas a la saturación; se consideran en el programa las redes arteriales de las poblaciones, los accesos a las regiones de mayor desarrollo, así como enlaces preferentes entre los núcleos de mayor concentración demográfica y conexión con las redes francesa y portuguesa. En total unos 7.000 kilómetros, de los que ya están en servicio 2.000. Otros programas de ámbito geográfico reducido, pero de gran importancia por lo que han supuesto para el desarrollo de algunas regiones o la mejora de comunicaciones en otras, con especial atención a potenciar los recursos turísticos del litoral, fueron los llamados *Planes Regionales Selectivos*, iniciados en 1971 con el Plan de Accesos de Galicia, al que siguieron los de la Costa Brava, Asturias, Cercanías de Madrid, Costa del Sol, Baleares y Canarias.

El gran volumen de obra que supusieron los planes citados, su adaptación a la evolucionada tecnología vial y los grandes recursos presupuestarios precisos para construcción, expropiaciones e indemnizaciones exigieron la constante adaptación y puesta al día de la normativa de Carreteras aprobación de instrucciones y formularios de proyectos, regulación de las concesiones de construcción y explotación de autopistas en régimen de peaje, construcción con cargo a fondos de contrapartida de la Ayuda Americana y créditos del Banco Mundial y un largo etcétera, lo que da idea de la gran variedad de la actividad legislativa.

Mención especial merece la vigente Ley de Carreteras (1974) que sustituyó a la anterior de 1877 —profundamente afectada ya por una normativa posterior fragmentaria y dispersa—, que era necesario actualizar en un país de gran desarrollo urbano e industrial y notable avance tecnológico en el sector del transporte, en que la carretera es preponderante. Habida cuenta de que los grandes problemas de tráfico se producen en las áreas urbanas fue atención preferente del legislador la relativa a las travesías y redes arteriales de las poblaciones, regulando la tramitación y aprobación de los planes viario, competencias en los planes de ordenación urbana y

establecimiento para el uso y defensa de la carretera las llamadas zonas de dominio público, servidumbre y afección, con sus correspondientes limitaciones. El Reglamento (1977) sigue puntualmente la estructura y contenido de la Ley que desarrolla en sus preceptos y disposiciones complementarias.

Concluiremos subrayando el interés de los dos capítulos finales relativos al *Régimen jurídico vigente* (Ley y Reglamento ya citados, vías de las Corporaciones Locales, caminos particulares y vías pecuarias) y *Los grandes temas actuales en materia de carreteras* (las carreteras en la Constitución y en los Estatutos autonómicos, organización de los Servicios del MOPU y problemática actual en las concesiones de autopistas de peaje (*).

Una amplia bibliografía de textos, colecciones legislativas y documentos consultados y una recopilación por materias de disposiciones de diverso rango normativo —se aproximan en número a las 800— constituyen un claro exponente del trabajo del autor y del carácter de exhaustividad del libro que nos ofrece, fruto de su apasionada y paciente dedicación.

Olegario Llamazares

(*) El tema en cuanto a sus antecedentes ha sido tratado *in extenso* en un anterior libro: García Ortega, P.: *Las concesiones administrativas en el ordenamiento jurídico español*. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Madrid, 1979.

"Los límites de la ciudad", por M. Bookchin. Un volumen 21×15, 115 págs. H. Blume Ediciones. Madrid, 1978.

La limitación de crecimiento de la ciudad ha sido hasta ahora un concepto puramente especulativo, pues cualquier medida o decisión que a él se opusiera ha sido invalidada por una realidad implacable, singularmente en los núcleos de mayor censo demográfico, debido al incremento de éste, mucho más por la población inmigrante que por la vegetativa.

La ciudad siempre ha sido un foco de atracción del hombre, lo que se reflejaba en proverbios medievales ("El aire de la ciudad libera a quien lo respira") o consejos de un refranero más moderno ("Vive en ciudad por mal que te salga y bebe agua de río por turbia que vaya"). Los núcleos urbanos materializan las tradiciones de la civilización y la cultura; gracias a la proximidad de viviendas y disponibilidad de grandes mercados y centros de ocio se propicia la actividad social que el medio rural disipa sobre grandes extensiones de terreno con población diseminada.

La revolución industrial fue origen de una nueva forma básica del asentamiento humano y progresivamente se fue llegando desde entonces a las grandes aglomeraciones de hoy que, como se ha dicho, evocan más el modo de vida de los insectos que el comportamiento de los mamíferos. Proverbios y refranes como los que más arriba transcribíamos mantienen su vigencia, si bien con ciertas modificaciones contextuales. El hombre del campo se sigue sintiendo atraído por la ciudad, donde espera encontrar trabajo con más facilidad y elevar en lo posible su renta *per cápita*, al mismo tiempo que por las posibilidades que brinda el medio puede disfrutar de una mejor calidad de vida. A tales

circunstancias se debe que actualmente más del 50 por 100 de la población mundial viva en poblaciones de censo superior a los 10.000 habitantes y esta proporción habrá aumentado notablemente en el año 2.000.

Considerando todos estos factores y a través de un trabajo dialéctico que analiza las ciudades del pasado y del presente como fases de un proceso que ha culminado en lo que él llama "la negación final de la metrópoli contemporánea", Murray Bookchin, del *Instituto for Metropolitan Studies* de New Jersey, ha escrito el ensayo que comentamos, cuyo propósito fundamental es llevar al ánimo del lector la acuciante necesidad de un Urbanismo que, según la fórmula de Protágoras, tenga al hombre como medida y dé con ello lugar a un nuevo tipo de comunidad, liberándonos de una expansión imparables en la que la ciudad como agrupación social está desapareciendo, acercándonos a un horizonte de pesadilla que no sólo viola el concepto de *civitas*, sino incluso el de civilización.

En un planeamiento crítico del Urbanismo contemporáneo el autor pone énfasis en la imparable necesidad de una gran transformación social, alegando que la distribución espacial y la dotación de infraestructuras y servicios no son suficientes para el rescate de una vida urbana perdida. Esta afirmación está en la línea de los postulados de raíz marxista respecto al destino de la ciudad moderna —"resumen del futuro de la humanidad", como se escribió en *El capital*— que afloran a lo largo del texto. Este persistente intento apologetico hace pensar al comentarista en las tristes y tediosas ciudades del Este, en las que no se producen los problemas de las urbes occidentales por penuria de medios y bajo nivel de la vida comunitaria.

Se analizan los límites de la ciudad burguesa a través de una revisión de realidades urbanísticas que abarca desde las desmoralizantes ciudades de la Inglaterra de Dickens —acusación extensiva, después, a los apacibles países escandinavos de donde a fines del siglo pasado emigraron dos millones, principalmente a los Estados Unidos. Así como a la conurbación de Los Angeles, a la que pone como ejemplo de antítesis de la auténtica comunidad, definiéndola como "aglomerado fantástico de estructuras de pacotilla, llamativas iluminaciones de neón, gigantescos supermercados, gasolineras adornadas con vulgaridad y ondulantes vías de tráfico con vegetación de plástico en algunos tramos para sustituir a los arbustos que perecían por la contaminación". Efectivamente, el área metropolitana de Los Angeles es una de las más extensas del mundo, con 13.000 kilómetros cuadrados de superficie y más de 8 millones de habitantes, con un poder irradiante en todas las direcciones en torno a su núcleo primitivo, hasta distancias de 120 kilómetros. Lo que puede considerarse como ciudad delimitada es un lugar de trabajo que se recorre siempre en coche —el automóvil es allí un estado de la mente— aproximándose ya a una tasa de parque de un vehículo por dos habitantes. Aproximadamente el 60 por 100 del suelo del centro se dedica a espacio de aparcamiento, garajes y estaciones de servicio.

* * *

Se divide el breve libro que comentamos en cuatro capítulos: el campo y la ciudad, el desarrollo de la ciudad burguesa, límites de ésta y comunidad y planeamiento urbano. En el primero se trata de la oportunidad que hoy existe para unir campo y ciudad en una síntesis racional y ecológica, debido a los grandes avances de la tecnología en transpor-

tes y demás servicios necesarios; sin embargo, desde su actitud predominantemente crítica el autor pone el acento sobre la ignorancia en los planificadores de las características más importantes de la vida urbana que se tuvieron presentes durante milenios y que ahora se han quedado en simples apreciaciones de la teoría histórica. Como dice, no se ha llegado aún a una valoración, o al menos una comprensión generalizada, de que el cambio cuantitativo que dio origen al megapolitismo, o al menos al crecimiento de los núcleos de población, fue en condiciones radicalmente diferentes a los de las comunidades tradicionales con el progresivo deterioro de la calidad de vida en los aspectos físico, social y cultural. Debe superarse definitivamente esta intranquilizante situación, resolviendo con los reajustes necesarios el conflicto entre planeamiento y propiedad, considerando las premisas básicas de flexibilidad y evolutividad. En todo caso, el planeamiento de la comunidad debe responder, en proyecto y realización, a "una alternativa de urbaniza-

ción capaz de satisfacer a una comunidad humana cualitativamente nueva". Y para ello debe combinarse lo mejor de las vidas urbana y rural en una futura sociedad armónica. A lo largo del texto se nota una deliberada reticencia a reconocer cualquier logro que sobre estos aspectos se haya conseguido.

* * *

En una continua acusación desde la militante ideología que va desvelando el autor, se afirma que los límites de la megalópolis son los de la sociedad misma en tanto que instrumento de jerarquía y dominación.

Para Mr. Bookchin la culpa es toda del capitalismo, demiurgo del *homo economicus* en detrimento del *homo collectivus* tradicional. La industria responde por casualidad a las exigencias materiales de la humanidad y, como dice, con la ciudad ocurre lo mismo porque el capital generador e interesado es indiferente a su destino social.

No es el que comentamos un libro de

esquemas ni datos numéricos, entre otras cosas porque está presidido por una absoluta infravaloración de las tecnologías de pronóstico y planeamiento que se consideran al servicio de fuerzas irracionales. Fuerzas que, como dice, con hipérbole que raya en lo esquizoide, conducirán a una mezcla de famélicos *ghettos* negros con pequeños y privilegiados enclaves blancos.

Frente a esta tesis, dominante en el ensayo que analizamos, el crítico se erige en defensor de una actuación cada vez más científica y eficaz en el planeamiento urbanístico, que va teniendo apoyo en experiencias categóricas de algunas realizaciones afortunadas, liberándose de criterios erróneos y constituyendo un cuerpo de doctrina —ciencias del mundo físico, desarrollo y funcionalidad urbana— que no es incompatible —antes, al contrario, será la única manera de propiciarla—, con lo que el autor llama *ecología de la libertad*.

Olegario Llamazares

PANADERIAS

F. RODRIGUEZ

Iglesia, 57

CASTELLDEFELS
(Barcelona)

FUNDICION DE ALUMINIO
y otros metales
(COQUILLAE INYECTADA)



alcoinsa

Jacinto Verdaguer, 207
Tel. 656 02 58

SANT VICENC
DELS HORTS



INDUSTRIAS ELECTRICAS AMO

ELECTRONICA
INDUSTRIAL

Varidores Velocidad
Contadores Estáticos
Reguladores Tensión - Corriente
Fuentes Alimentación
Microprocesadores Industriales

Sant Salvador, 97-99
Tel. 214 62 97

BARCELONA 24



transportes

naturil - s. l. -

SERVICIO DIARIO Y DIRECTO CON CAMIONES PROPIOS
CON LAS SIGUIENTES PLAZAS

ALCOBENDAS
Trans. POSTIGO, S. A.
Ctra. Francia, Km. 14,900
(91) 652 64 33 - 652 64 44

CREVILLENTE
Trans. NATURIL, S. L.
Pda. Bosch
(935) 40 08 30

LEON
Trans. POSTIGO, S. A.
Ctra. de Zamora, 104
(987) 20 82 59

MADRID
Trans. POSTIGO, S. A.
Ferrocaril, 28
(91) 468 09 58

SANTANDER
Trans. POSTIGO, S. A.
Prol. Marq. Hermida, s/n.
(942) 33 75 00

TORRELAVEGA
Trans. POSTIGO, S. A.
La Llama, 10
(942) 89 23 98

VALENCIA
Trans. NATURIL, S. L.
Casas del Ingeniero, 4
(96) 360 22 58

VALLADOLID
Trans. POSTIGO, S. A.
Poligono Argalés
(983) 23 34 87

Trabajo, 65 - 67 - 69 - Tls. (93) 308 59 30 - 307 10 05
BARCELONA-19

Ciclo de Conferencias sobre “La herencia del pensamiento marxista y la ciudad” en el I.E.A.L.

Se ha celebrado durante la semana del 11 al 15 de abril un ciclo de conferencias-coloquio, organizado por el Centro de Estudios Urbanos del Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), con motivo del centenario de la muerte de Karl Marx, dedicado a la influencia de su pensamiento en el conocimiento de la ciudad.

Se abordaron los problemas urbanos desde los diversos ángulos académicos de cada uno de los especialistas invitados.

Para *D. Enrique Tierno Galván*, Catedrático de Derecho Político de la Universidad de Madrid, que intervino sobre “*Ciudad y materialismo histórico*”, el análisis epistemológico que instrumenta el materialismo histórico es válido para comprender la ciudad. Para su época Marx pensaba que “la ciudad es el espacio propio de la revolución, el espacio de la desigualdad”, donde los conflictos de la lucha de clases se ponen en evidencia, como habría de suceder en la Comuna de París. Tierno apreció que el progreso tecnológico actual —que Marx no pudo vislumbrar— se había pretendido que fuese el medio de superación de los conflictos sociales por la “mala conciencia”. Para el pensamiento marxista la relación vecino-ciudad se ha trastocado en una relación ciudadano-Estado. “La utopía marxista en la ciudad no pretende una ciudad nueva, distinta, sino simplemente expresa una ciudad en la que las instituciones y las relaciones serían otras, una ciudad que sería el lugar de la igualdad asequible y tolerable a través de una libertad ordenada”, proponía el Profesor Tierno Galván.

El Profesor de Sociología Urbana de la Universidad de Barcelona, *D. Jordi Borja*, habló sobre “*Los actores sociales en la construcción de la ciudad*”, aportando las contradicciones de la izquierda actual, llamada marxista, para comprender y actuar sobre los fenómenos de la crisis en que se halla la ciudad: “crisis de la base económica, crisis del poder político local y crisis de hegemonía”. “Faltan proyectos sociales globales que aglutinen a los ciudadanos en una estrategia común”. Propuso ciertas medidas de carácter económico y urbanístico capaces de dar coherencia a la política de los municipios en su defensa de la ciudad concreta.

El Catedrático de Historia del Derecho de la Universidad de Cádiz-Jerez, *D. Bartolomé Clavero*, en su conferencia sobre “*El mito histórico de la ciudad burguesa*”, analizó las posiciones y divergencias historiográficas de los investigadores occidentales sobre la formación y función de la ciudad en la transición del feudalismo al capitalismo en Europa, principalmente entre los historiadores marxistas. Maurice Dobb y Paul Sweezy, en relación con el precursor análisis de Henri Pirenne. Los diversos entendimientos de la ciudad burguesa como espacio necesario o determinante de la eclosión del capitalismo fueron contrastados por Clavero.

Finalmente, *D. José Luis López Aranguren*, Catedrático de Ética de la Universidad de Madrid, abordó el tema de “*La ciudad industrial*” estableciendo una correlación histórica entre las sucesivas relaciones industriales, como determinantes económicos de la formación de la ciudad y las formas espaciales y sociales que éstas han ido adquiriendo.

"La tercera revolución industrial de los microordenadores está engendrando en USA formas pseudo-urbanas, (aldeas microeléctricas), dispersas, habitadas por técnicos altamente especializados y laboratorios sin chimeneas, en verdaderos "ghetos selectos", que rehuyen la megalópolis, propia, y ya en declive, de las dos revoluciones industriales anteriores". Para Aranguren "ya no hay un solo marxismo, sino diversos marxismos, como apuntaba con el Cristianismo; el marxismo tradicional se nos va de las manos, como la ciudad actual; ha muerto el

marxismo clásico para dar nacimiento a diversos neomarxismos".

Fueron seguidas estas conferencias por interesantes coloquios con los asistentes, en el sentido de lo que Aranguren refería al decir que "hoy día ya no le interesa a la gente asistir a una conferencia-monólogo si no puede intervenir y expresar sus propias opiniones".

El ciclo fue presidido y clausurado por el Subsecretario del Ministerio de Administración Territorial.



DIPUTACION DE MADRID



AREA DE URBANISMO Y ORDENACION TERRITORIAL PUBLICACIONES A LA VENTA

COLECCION "DOCUMENTACION URBANISTICA"

1. "Planeamiento metropolitano: criterios y objetivos" C.M.M.M. P.V.P.: 750 pesetas.
2. "Delimitación del contenido de derecho de propiedad en el Urbanismo" T.R. Fernández, J.A. Santamaría, L. Parejo Alfonso. P.V.P.: 350 pesetas.
3. "Población y empleo" J. de la Paz, I. Duque, E. Montoliú. P.V.P.: 350 pesetas.
4. "Medio Físico" L. Bartolomé. P.V.P.: 450 pesetas.
5. "Sistema de transportes". J.J. Pérez y G. Vázquez. P.V.P.: 350 pesetas.
6. "Infraestructuras básicas" J. Fisac y J. Romeu. P.V.P.: 350 pesetas.

COLECCION "ESTUDIOS E INVESTIGACIONES"

1. "El agua en Madrid" M. Aguiló. P.V.P.: 850 pesetas.

COLECCION "URBANISMO DIVULGACION"

1. "El medio físico y la planificación territorial" J. Pedraza, J. de Dios Centeno e I. Ortega. P.V.P.: 100 pesetas.

Estas publicaciones pueden adquirirse en librerías especializadas o en el propio Servicio de Planificación Urbanística de la Diputación de Madrid (Paseo de la Castellana, 51-4.ª - Madrid-1. Tel. 419 77 88) a donde también puede solicitarse por correo, previo envío del correspondiente giro postal.

Cartas al Director

Con fecha 15 de septiembre de 1981, D. Carlos López Asio, Ingeniero de Caminos, envió a esta Revista un artículo titulado "Análisis de la evaluación de los efectos indirectos del impacto de una infraestructura de transporte en el desarrollo regional", señalando que era una síntesis de un tema en el que venía investigando personalmente durante largo tiempo. Ofrecía dicho artículo para su publicación cuando la Revista lo considerase oportuno.

El citado artículo apareció en el número 51 (1/82) de *Ciudad y Territorio*, coincidiendo prácticamente con la aparición del mismo trabajo en la Revista de Obras Públicas, a la que también lo había enviado el autor, sin hacer constar esta doble presentación.

Con fecha 15 de noviembre de 1982 se dirigió a "Ciudad y Territorio" el también Ingeniero D. Enrique Calderón, en los términos que a continuación se transcriben:

Muy Sr. mío:

He leído con notable sorpresa y no menor disgusto el artículo de Carlos López Asio que aparece en el número 1/82 de la Revista de su digna dirección. Mi sorpresa y disgusto se justifican por los siguientes hechos:

- *El mismo artículo, título, páginas, gráficos, palabra tras palabra, fue publicado por este mismo señor en el número de febrero 1982 de la Revista de Obras Públicas.*
- *Un elevadísimo tanto por ciento de ese artículo, con gráficos y palabra tras palabra, fue escrito por mí para un estudio denominado Coordinación de Políticas de Transporte y Desarrollo Regional, trabajo que yo dirigí y en gran medida redacté para el entonces Consejo Superior de Transportes Terrestres en 1976. Sobre este mismo trabajo he dado conferencias en más de una ocasión, así como varios cursos de Doctorado en esta Escuela Superior, a alguno de los cuales ha asistido el citado Sr. López. Para corroborar mis palabras le adjunto fotocopias de mi trabajo de 1976 que usted mismo podrá cotejar con el texto del Sr. López.*

Ante mi amistosa protesta en el mes de marzo, por lo que consideré entonces injusta apropiación de la propiedad intelectual, la Revista de Obras Públicas publicó una nota del Sr. López en la que se reconocía mi paternidad para con el trabajo primitivo. En esta segunda ocasión, la pequeña nota que aparece en el número 2/82 de su Revista, aparte de no posibilitar en absoluto la identificación del texto original, ni siquiera cita mi nombre.

Afortunadamente, los Sres. Aurelio López Martín y Jesús Azpeitia Calvín, como el Sr. López alumnos míos en los citados cursos de Doctorado y como él conocedores de mi trabajo, si bien no plagiadores del mismo, publicaban igualmente en el número 1/82 un artículo mucho más original en el que sí tenían la deferencia de citarme y no la indelicadeza de fotocopiarlo sin siquiera comunicármelo.

Confío en que tenga usted la amabilidad de publicar esta carta para tratar de restablecer, hasta donde sea posible, la paternidad intelectual de cada trabajo y para que quede usted advertido cuando reciba nuevos originales (?) del Sr. López.

Atentamente,

Enrique J. Calderón

Solicitada la oportuna aclaración al Sr. López Asio, éste ha enviado a esta Revista la carta que se transcribe seguidamente:

Muy Sr. mío:

En relación a las acusaciones por parte de Enrique Calderón, de plagio de mi artículo "ANÁLISIS DE LA EVALUACION DE LOS EFECTOS INDIRECTOS DEL IMPACTO DE UNA INFRAESTRUCTURA DEL TRANSPORTE EN EL DESARROLLO REGIONAL", publicado en el número 51 (1/82) de la Revista CIUDAD y TERRITORIO, he de manifestarle lo siguiente:

- ¹⁰ *Que dicho artículo corresponde a un trabajo de curso desarrollado en una asignatura de doctorado que lleva Enrique Calderón, teniendo como fuente un borrador que él me facilitó de una parte de un trabajo de PREYSE, en el cual se describían los mé-*

- todos de Evaluación de: 1) la instrucción francesa de Carreteras. 2) Método Indicadores del Banco Mundial.
- 2º Tomando como base la descripción anterior realicé otra descripción cuantificable, desde el punto de vista socioeconómico, aplicado a una inversión autónoma, del principio del multiplicador Keynesiano, un análisis comparativo de ambos métodos, buscando su posible relación y obteniendo una serie de conclusiones, a la vez que proponía un método de evaluación de los aspectos considerados no cuantificables.
- 3º El trabajo lo expuse oralmente, en tres sesiones o días de clase, resultado del cual Enrique Calderón quedó interesado en la posibilidad de su publicación.
- 4º Ilusionado ante esta posibilidad realicé un extracto lo más fiel posible a los conceptos utilizados y lo mandé para publicar a Ciudad y Territorio y, ante cierto interés en su pronta publicación, a la Revista de Obras Públicas.
- 5º Con el fin de ser fiel a los conceptos que con carácter descriptivo y no original se manejan, parte del artículo, referente a parte de la descripción de los Métodos de la Instrucción Francesa de Carreteras y de los Indicadores del Banco Mundial (de los que obviamente no es autor E. Calderón), los tomé del trabajo anteriormente mencionado de PREYSE.
- 6º Casualmente, al referenciar dicho trabajo y por error de escritura y no concreción exacta del título, figura EYSE en lugar de PREYSE, debiendo igualmente ser su título: "Coordinación de Políticas de Transporte y Desarrollo Regional". Trabajo en el que colaboró E. Calderón.
- 7º Ante la comunicación por parte de Enrique Calderón de que podrían resultar dañados intereses suyos, de cara a una oposición a

cátedra a la cual se presentaba, mandé una nota de RECTIFICACION a la Revista de Obras Públicas, cuya fotocopia adjunto, donde el artículo se publicó con mayor rapidez (febrero 1982).

- 8º Después tuve conocimiento de su publicación en CIUDAD Y TERRITORIO con los mismos errores referenciados.

CONCLUSION:

Ante la actual situación creada por Enrique Calderón resumiré que mi artículo en la parte no original está basado fundamentalmente, en lo referente a parte de la descripción de los dos métodos (Indicadores del Banco Mundial e Instrucción Francesa de Carreteras), en la parte del documento borrador que él me facilitó para realizar el trabajo del doctorado y que lleva el título: "Coordinación de Políticas de Transporte y Desarrollo Regional. PREYSE 1976". En dicho trabajo, que por error de transcripción no está bien referenciado, adjudicándose a EYSE con otro título más resumido, participó en el equipo de PREYSE Enrique Calderón (por lo visto), creyéndose ahora nuevamente perjudicado al no constar en la referencia (si bien sí consta una conferencia suya, que en realidad no ha sido utilizada, con el fin de que sí fuese mencionado).

Ante esta situación queda autorizado como mejor convenga a la Revista, para la publicación de una fundición, de esta nota o de lo que de ella se desprende en la forma que mejor considere para el buen arreglo de esta situación.

Fdo.: Carlos López Asio

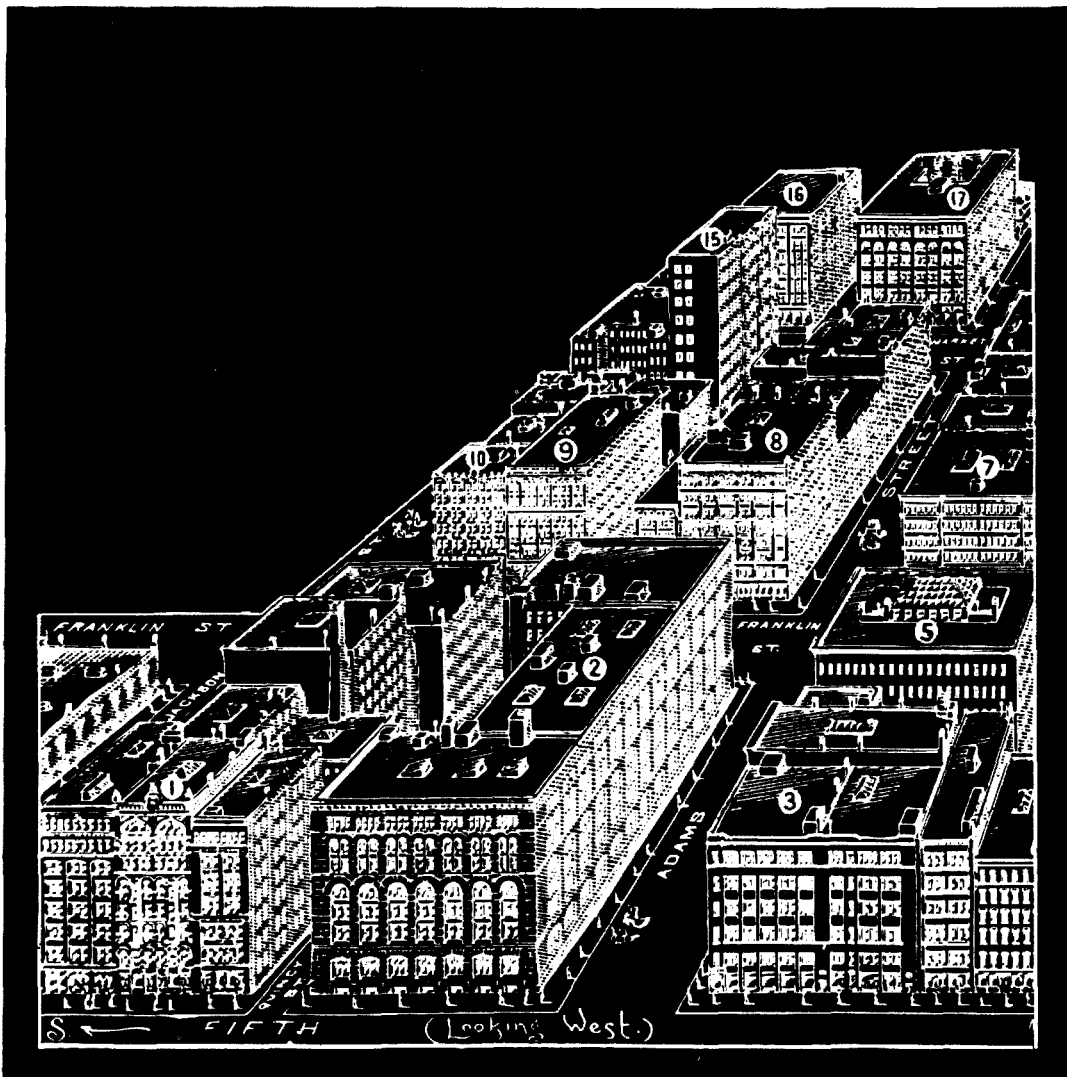
Ciudad y Territorio estima que, con la publicación de ambas cartas, los lectores interesados pueden formar su propio juicio y, por su parte, da por cerrado el incidente.

Paolo Sica

Historia del urbanismo

El Siglo XIX

2º



INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL

CIUDAD Y TERRITORIO

*revista de
Ciencia Urbana*

N.º 54 4/82

Instituto de Estudios de
Administración Local.
Madrid.-España

500 pts.

