

## EL PROBLEMA DE LAS AGLOMERACIONES URBANAS

### *Datos para su planteamiento en Madrid.*

El punto de arranque inmediato de la aglomeración urbana es la gran ciudad. No toda gran ciudad determina el surgimiento de una aglomeración, pero toda aglomeración nace de una gran ciudad.

La historia de la civilización—ha dicho Yhering—va unida a las de las grandes ciudades: a veces una sola ciudad representa una etapa de la civilización. Las grandes ciudades fueron creadas al calor de superiores estados de cultura y de actividad económica: Pekín, en China; Tebas y Menfis, en Egipto; Nínive y Babilonia, entre los asirios; Tiro y Jerusalén, en los valles del Tigris y del Eufrates, son testimonios concluyentes de este aserto. Todas—comenta Henri Sellier—fueron verdaderas ciudades tentaculares.

Es más: adviértese que en ellas se plantearon debates y problemas que se nos antojan modernísimos. En Atenas, en el siglo de Pericles, se abordó el tema de la despoblación del campo y del éxodo del hombre del agro a la gran urbe griega: la gran ciudad de la democracia, la llama el documentadísimo Marcel Peete, en su **Introduction a l'Urbanisme**.

En Roma, Virgilio se lamenta amargamente de que se concatene en la ciudad la vida política, económica y social de la República. Por cierto, que hay historiadores que atribuyen a Roma cifras de población verdaderamente fantásticas, hasta 14 millones de habitantes le asignan; otros, como Cassiodoro, la reducen a cerca de 6 millones. El censo de Vispanius Agrippa la reduce a 1.300.000, cifra que reputan verídica escritores tan enterados como Leo Homo, el profesor de la Universidad de Lyon, que escribió el interesantísimo trabajo "Problemas de antes y de ahora".

Sin embargo, tratadistas de la autoridad de Hume, sostienen en *The Populose Ancient Nations*, que ninguna de las grandes urbes de las épocas pretéritas que nos referimos pudo congregarse por encima de 700.000 almas, dadas las condiciones en que entonces se formaban y se desenvolvían.

Pero ni en la antigüedad ni en la Edad Media, las grandes ciudades alcanzaron la hegemonía que en el actual régimen social. Ni hubo tantas ni tuvieron el desenvolvimiento prodigioso que han tenido en los siglos XIX y XX.

Los hechos recogidos en las estadísticas que transcribimos, obra del III Congreso Internacional de Ciudades, comprueban la exactitud de nuestras manifestaciones:

| ESTADOS              | Núm. Ciudades |      |
|----------------------|---------------|------|
|                      | 1850          | 1920 |
| Inglaterra           | 11            | 51   |
| Francia              | 4             | 15   |
| Bélgica              | 2             | 4    |
| Holanda              | 1             | 4    |
| Alemania             | 6             | 46   |
| Austria Hungría      | 3             | 2    |
| Suiza                |               | 4    |
| España               | 4             | 9    |
| Portugal             | 1             | 2    |
| Italia               | 7             | 18   |
| Estados Balkánicos   |               | 9    |
| Rusia                | 3             | 15   |
| Estados Escandinavos |               | 6    |
| EE. UU. de América   |               | 68   |

  

|                    | 1800 | 1860 | 1920 |
|--------------------|------|------|------|
| Inglaterra         | 70   | 192  | 364  |
| Francia            | 27   | 44   | 153  |
| Bélgica            |      | 75   | 186  |
| Holanda            | 70   | 73   | 241  |
| Alemania           | 10   | 28   | 238  |
| Austria Hungría    | 9    | 23   |      |
| Suiza              |      |      |      |
| España             | 21   | 48   | 119  |
| Portugal           | 33   | 58   | 118  |
| Italia             | 55   | 63   | 183  |
| Estados Balkánicos |      |      |      |
| Rusia              | 16   | 20   | 39   |
| Dinamarca          | 100  | 102  | 197  |
| Suecia             |      |      | 124  |
| Noruega            |      |      | 97   |
| EE. UU. de América |      | 98   | 259  |

Con posterioridad al Congreso de Ciudades a que nos referimos, el proceso del crecimiento y concentración de habitantes en las grandes urbes se ha acentuado considerablemente. Así lo testimonian las 256 estadísticas formadas por el profesor doctor Víctor Déznai en su no-

table trabajo "Essai d'une science de la Ville. L'Urbanisme du monde".

Transcribimos las referencias principales:

|                   | Ciudades de más de 100000 habitantes | Población global de las grandes ciudades | Porcentaje  |
|-------------------|--------------------------------------|--|-------------|
| <b>Europa</b>     |                                      |  |             |
| Alemania          | 53                                   | 19.700.000                               | 30          |
| Austria           | 3                                    | 2.150.000                                | 31,8        |
| Bélgica           | 4                                    | 1.750.000                                | 22,6        |
| Bulgaria          | 1                                    | 250.000                                  | 4,3         |
| Dinamarca         | 1                                    | 750.000                                  | 21,4        |
| Danzig            | 1                                    | 350.000                                  | 71,4        |
| España            | 11                                   | 3.075.000                                | 14,0        |
| Estonia           | 1                                    | 150.000                                  | 12,5        |
| Francia           | 20                                   | 250.000                                  | 6,7         |
| Finlandia         | 1                                    | 8.600.000                                | 20,7        |
| Grecia            | 3                                    | 1.100.000                                | 17,7        |
| Gran Bretaña      | 45                                   | 20.775.000                               | 46,4        |
| Holanda           | 6                                    | 2.175.000                                | 28,1        |
| Hungría           | 3                                    | 1.700.000                                | 20,0        |
| Irlanda           | 1                                    | 425.000                                  | 14,2        |
| Italia            | 22                                   | 350.000                                  | 18,9        |
| Letonia           | 1                                    | 7.450.000                                | 18,1        |
| Lituania          | 1                                    | 100.000                                  | 1,4         |
| Polonia           | 9                                    | 2.875.000                                | 9,3         |
| Portugal          | 2                                    | 850.000                                  | 14,8        |
| Rumania           | 8                                    | 1.500.000                                | 3,3         |
| Rusia             | 25                                   | 8.350.000                                | 6,7         |
| Sarre             | 1                                    | 150.000                                  | 18,7        |
| Suecia            | 3                                    | 850.000                                  | 13,6        |
| Suiza             | 4                                    | 675.000                                  | 9,1         |
| Checoslovaquia    | 5                                    | 1.750.000                                | 16,9        |
| Turquía europea   | 1                                    | 1.200.000                                | 80,0        |
| Yugoeslavia       | 3                                    | 500.000                                  | 4,0         |
| <b>Totales</b>    | <b>241</b>                           | <b>89.625.000</b>                        | <b>18,1</b> |
| <b>Africa</b>     |                                      |  |             |
| Abisinia          | 1                                    | 100.000                                  | 1,0         |
| Argelia           | 3                                    | 500.000                                  | 7,4         |
| Egipto            | 4                                    | 2.100.000                                | 14,6        |
| Marruecos         | 3                                    | 375.000                                  | 8,3         |
| Nigeria           | 2                                    | 400.000                                  | 2,2         |
| Sudán             | 1                                    | 100.000                                  | 1,5         |
| Túnez             | 1                                    | 200.000                                  | 8,9         |
| Unión sudafricana | 3                                    | 675.000                                  | 9,6         |
|                   | <b>18</b>                            | <b>4.450.000</b>                         | <b>6,4</b>  |

|   | Ciudades<br>de más<br>de 100000<br>habitantes | Población global<br>de las grandes<br>ciudades | Porcen-<br>taje |
|---|---|--|-----------------|
| <b>Australia</b>                        |   |  |                 |
| Australia .....                         | 5   | 3.125.000 .....                                | 50,0            |
| Nueva Zelanda .....                     | 3   | 500.000 .....                                  | 33,3            |
|   | 8   | 3.625.000 .....                                | 40,8            |
| <b>América</b>                          |   |  |                 |
| Argentina .....                         | 8   | 3.650.000 .....                                | 35,6            |
| Bolivia .....                           | 1   | 150.000 .....                                  | 5,0             |
| Brasil .....                            | 18  | 5.825.000 .....                                | 15,7            |
| Canadá .....                            | 7   | 2.275.000 .....                                | 24,0            |
| Chile .....                             | 2   | 850.000 .....                                  | 21,3            |
| Colombia .....                          | 1   | 150.000 .....                                  | 2,2             |
| Cuba .....                              | 2   | 750.000 .....                                  | 21,4            |
| Estados Unidos .....                    | 94  | 38.950.000 .....                               | 31,7            |
| Ecuador .....                           | 2   | 200.000 .....                                  | 10,0            |
| Guatemala .....                         | 1   | 125.000 .....                                  | 7,1             |
| Haití .....                             | 1   | 100.000 .....                                  | 5,7             |
| Méjico .....                            | 4   | 1.000.000 .....                                | 6,7             |
| Paraguay .....                          | 1   | 150.000 .....                                  | 15,0            |
| Perú .....                              | 1   | 250.000 .....                                  | 4,3             |
| San Salvador .....                      | 1   | 100.000 .....                                  | 6,7             |
| Uruguay .....                           | 1   | 500.000 .....                                  | 28,6            |
| Venezuela .....                         | 1   | 150.000 .....                                  | 5,3             |
|   | 146   | 55.175.000 .....                               | 24,0            |
| <b>Asia</b>                             |   |  |                 |
| Afganistán .....                        | 1   | 150.000 .....                                  | 1,5             |
| China .....                             | 29  | 15.075.000 .....                               | 3,2             |
| Corea .....                             | 3   | 575.000 .....                                  | 2,9             |
| Formosa .....                           | 2   | 300.000 .....                                  | 7,5             |
| Hedjas .....                            | 1   | 1.000.000 .....                                | 4,4             |
| Imperio índico Birmania .....           | 5   | 9.950.000 .....                                | 2,8             |
| Indo-China .....                        | 4   | 675.000 .....                                  | 3,4             |
| Indias Neerlandesas .....               | 6   | 1.200.000 .....                                | 2,4             |
| Irak .....                              | 1   | 100.000 .....                                  | 12,5            |
| Japón .....                             | 30  | 11.300.000 .....                               | 17,5            |
| Palestina .....                         | 1   | 100.000 .....                                  | 12,5            |
| Persia .....                            | 4   | 750.000 .....                                  | 8,3             |
| Filipinas .....                         | 1   | 300.000 .....                                  | 2,9             |
| Rusia asiática .....                    | 13  | 2.850.000 .....                                | 6,2             |
| Siam .....                              | 1   | 750.000 .....                                  | 7,5             |
| Establecimientos de los "Detrits" ..... | 2   | 600.000 .....                                  | 60,0            |
| Siria .....                             | 3   | 650.000 .....                                  | 26,0            |
| Turquía asiática .....                  | 2   | 200.000 .....                                  | 1,6             |
|   | 139   | 43.425.000 .....                               | 4,2             |
| <b>Por continentes</b>                  |   |  |                 |
| Europa .....                            | 241   | 87.625.000 .....                               | 18,2            |
| Africa .....                            | 18  | 4.450.000 .....                                | 6,4             |
| Australia .....                         | 6   | 3.625.000 .....                                | 46,8            |
| América .....                           | 146   | 55.175.000 .....                               | 24,0            |
| Asia .....                              | 139   | 43.425.000 .....                               | 4,2             |
| <b>Totales</b> .....                    | <b>552</b>                                    | <b>198.300.000</b> .....                       | <b>10,6</b>     |

En la década transcurrida desde que Déznai acabó su trabajo demográfico, se han producido algunos cambios de importancia. Ahora bien, todos en el sentido favorable a la concentración de la población. Han surgido las capitales gigantes. Nueva York ha congregado en su aglomeración urbana por encima de 10.000.000 de almas; Londres, unos 9.000.000; Tokio, por encima de 6; París, Berlín, Moscú, entre 4 y 5; Chicago, Shanghai, Leningrado, Osaka, Chicago, tienen más de 3 millones. Entre las urbes de habla hispana, la más numerosa es Buenos Aires, que suma muy cerca de 2 millones y medio.

Las ciudades mencionadas como la casi totalidad de las de un millón de habitantes—32—y las de más de medio millón y menos de uno—alrededor de 90—, se gobiernan por el sistema de mancomunidad de servicios. En algunos casos la mancomunidad es forzosa—Viena, por ejemplo—, en otras es consecuencia de conciertos entre las unidades administrativas constituídas en los diversos perímetros que integran el aglomerado y por autorizaciones concedidas por leyes estatales.

Mas no basta consignar esos hechos. La existencia de tales ciudades no es obra del acaso. Es menester inquirir su razón de existencia: “¿A qué obedece la formación de la gran ciudad? ¿Por qué se concentra en ella tan enorme población?” Intentaremos contestar las preguntas lo más someramente posible. Desde luego, hay que desechar la hipótesis de que la causa determinante de esos hechos radican en el crecimiento vegetativo de las ciudades, en el exceso de su natalidad sobre su mortalidad. Por el contrario, se advierte que al iniciarse estas concentraciones de población, crece en ellas el índice de mortalidad y morbosidad.

Durante bastantes años, los poblados campesinos son más sanos que la urbe. Probablemente estas circunstancias contribuyen al movimiento que se produce contra la ciudad en el siglo XVIII y parte del siglo XIX. La condenan los moralistas reputándola madre de los más espantosos vicios; los teólogos la llaman “mal necesario”; Rousseau pronuncia su célebre frase “la ciudad es la sima de la especie humana”; los fisiócratas promueven su cruzada contra la urbe, pidiendo a gritos “la vuelta al campo”.

La aplicación de los principios de higiene pública y los progresos realizados en esta importantísima rama de la ciencia, han modificado las condiciones sanitarias de las ciudades. En el espacio de la centuria XIX al XX, el índice mortuorio ha descendido 15 y más puntos, y aunque es también verdad que, simultáneamente, y obedeciendo a leyes todavía no bien conocidas, que contrasta Leroy-Beaulieu en 259

su "Question de Poblacion", la natalidad decrece a la par que la mortalidad; se ha logrado que el crecimiento vegetativo sea en las ciudades tan importante como en la campiña.

La consigna en un tiempo célebre de "¡vuelta al campo!" ha sido suplantado en el moderno urbanismo por el principio "llevar el campo a la ciudad", cuya aspiración se cumple destinando en la urbe amplias reservas de superficies verdes para jardines y parques, bosques y lugares pintorescos suburbanos y estableciendo líneas de transportes que permitan al ciudadano trasladarse rápida y económicamente a dichos parques y bosques.

Aun reconociendo que en las ciudades—en las bien administradas—el número de nacimientos supera al de muertos, este exceso de población no contribuye más que en proporciones reducidísimas a su incremento.

El factor decisivo en este respecto es el éxodo rural. Falanges de campesinos emigran a la ciudad. Ello no es obra de la arbitrariedad. Es, por el contrario, consecuencia lógica de las transformaciones económicas que se han operado en el régimen de producción, así en la agricultura como en la industria.

Tiempos atrás, antes del advenimiento del actual régimen, el hombre de campo—mejor dicho, la familia campesina—no sólo dedicaba su actividad al cultivo de la tierra y al cuidado del ganado; era incumbencia suya, además, la fabricación de sus aperos, el hilado de sus telas, construían su casa, su calzado: de sus mano salía, en fin, cuanto necesitaba para atender a las exigencias del cotidiano vivir. Consiguientemente, ocupábase, a más de las labores impuestas por la labranza, de otras varias, lo que hacía que no careciera de trabajo nunca o casi nunca. Pero la gran industria invadió el mercado campesino con sus mercaderías a precios más bajos que los que le costaban al campesino las que él elaboraba y aniquiló la producción individual y familiar de la gente agraria, como antes había destruído la pequeña industria de la ciudad.

Por efecto de esta transformación radical, el campesino no trabaja más que cuando la Naturaleza necesita del concurso de la mano del hombre: en los períodos de la siembra y de la recolección.

A partir de este momento, el hombre del campo está condenado a padecer cinco o más meses de paro forzoso.

Simultáneamente se produce otro fenómeno: la introducción de la máquina en el campo. No es cosa de hablar de los beneficios sociales que la máquina ha reportado a la humanidad. Gracias a ella y a sus constantes perfeccionamientos, se vislumbra la posibilidad de

que los hombres podamos ser un día verdaderamente libres. Pero ello no obsta para que de momento la máquina en la industria y en el campo reduzca la mano de obra, empeorando las condiciones del mercado de trabajo.

He aquí dos factores que “echan” al campesino de la tierra.

A la par, la industria se concentra en las ciudades. Tampoco corre esto por obra del azar. La ciudad brinda a la industria brazos en cantidad bastante para atender a su expansión: es su mercado de trabajo. Lo es también de capitales. Lo es asimismo para poder colocar una buena parte de sus productos. A mayor abundamiento, en la ciudad, encuentra los mejores centros de transportes en común, o sea, los medios de conducir sus mercancías a los más remotos países.

La concentración industrial atrae al campesino, que ve en la ciudad la forma de lograr más y mejores jornales.

De suerte que sobre el hombre del agro actúan dos fuerzas: una que le expulsa del medio rural, otra que le atrae hacia la ciudad. Su éxodo está perfectamente justificado.

Coadyuvan a este éxodo, además, diversos factores de orden psicológico. La ciudad aparece ante la imaginación del campesino como la sede de los placeres y del bienestar. Piensa que podrá disfrutar de esos placeres y de ese bienestar. Quizá siente el estímulo del convecino que en la ciudad se hizo rico... Sabe también que la ciudad ha establecido mejor los servicios de asistencia social y de cultura; que en ella están mejor defendidos los derechos del hombre...

En la vida municipal actúan los principios de solidaridad humana con un vigor tal, que cohonestan las más enconadas pugnas de la lucha de clases. Veamos, por ejemplo, los servicios sanitarios. A todos los vecinos, sean burgueses o proletarios, les importa por igual que estén montados con la mayor perfección. Se concibe hipotéticamente que un millonario se desatienda del problema sanitario de la ciudad. Pero el potentado que habita en la urbe está tan interesado como el vecino más pobre en que la población reúna el máximo de garantías sanitarias, pues advierte—y si no lo advierte, la realidad se lo enseña—que las enfermedades contagiosas no se detienen en el umbral de los hogares de las gentes ricas.

Las deficiencias de los servicios sanitarios las pagan todos, así los pobres como los ricos. Por ello, en los barrios pobres de las ciudades, bien defendidas en este aspecto, la mortalidad y la morbosidad es inferior a la de los barrios ricos de las indefendidas. En Amsterdam y Copenhague, por ejemplo, hay menos enfermos tuberculo-

sos entre los proletarios que en París, Madrid y Barcelona entre las familias "bien".

Idénticas consideraciones cabe hacer sobre la mayoría de los servicios comunales. Satisfacen tan directa y notoriamente el interés general de la colectividad, que no hay medio de establecerlos en provecho exclusivo de una sola clase social.

Aun las veces que el Concejo de una ciudad instala un servicio de alumbrado, de evacuación de residuos, de abastecimientos de aguas potables, de asistencia médica, etc., con la mira puesta en atender deseos de gentes adineradas, los beneficios del servicio llegan a las clases pobres.

Del mismo modo que entre los individuos que integran un Municipio existe la estrecha solidaridad que acabamos de enunciar, la hay entre los diversos Municipios que constituyen una aglomeración urbana.

De aquí la imperiosa necesidad de que los poblados de la aglomeración organicen conjuntamente sus servicios comunales.

En esta categoría se encuentran, en primer término, los de carácter sanitario. En Madrid padecimos hacia el año 1928 ó 1929, una dolorosa y elocuente enseñanza por falta de coordinación de los servicios sanitarios de la Metrópoli con los de los pueblos de la cintura. Madrid, para galardón suyo, ha desterrado de su término municipal la vergüenza de la viruela; pues bien, en la fecha expresada sufrió una epidemia que de no haberse atajado a su tiempo, habría costado muchas víctimas. ¿Por qué? Pues sencillamente, porque en un cierto pueblo del contorno la viruela seguía dominando y de allí se propagó a Madrid.

Procede establecer esa coordinación en los servicios de asistencia social. Los derechos a recibirlos no pueden supeditarse al domicilio del que los ha de menester, sobre todo cuando se trata de individuos que participan de la actividad económica y social de la aglomeración, es decir, que tienen una doble vecindad: la del Municipio en que reside y la de aglomeración, a cuya labor productiva y a cuyo mejoramiento contribuye.

Es indispensable para planear y desenvolver una acertada política de la vivienda.

Y para poder proyectar con arreglo a las normas de la ciencia urbanística los trazados de expansión de los poblados.

Y para organizar un sistema de parques y jardines: la política, tan descuidada entre nosotros de espacios libres.

262 Y para regular la policía de edificación.

Y para montar el servicio de abastecimiento.

Y para que la mayoría de los servicios importantes—evacuación de materias residuarias, limpiezas, incendios, policía de alimentos, etcétera—rindan la máxima eficacia.

De suerte, que al nacer la aglomeración urbana, la organización y el funcionamiento de la mayor parte de los servicios comunales depende, no de este o del otro Municipio, del Municipio de cada poblado: depende del conjunto de los Municipios o, para ser más exacto, del instrumento que se forje para unificarlos y para dirigirlos.

En suma, con la aglomeración urbana aparece en la vida local un nuevo tipo de autoridad intermunicipal. Una nueva corporación de derecho público.

Proclamar la necesidad inaplazable de establecer esa nueva corporación, es cosa fácil, sencillísima. Crearla, es empresa preñada de obstáculos.

Las indicaciones expuestas revelan la trascendencia del tema. Es forzoso acometerlo. Tal es nuestro propósito. Y para ello sentamos en este trabajo los jalones preliminares.

Inmediatamente anotaremos algunas de las experiencias hechas o en tramitación—las de Viena, Londres, Berlín, Milán, Roma, Buenos Aires, etc.—, y de sus lecciones tomaremos base para estudiar el caso del aglomerado urbano de Madrid, que se halla en el telar municipal y quizá también para estimular a otras ciudades para que sigan ese buen ejemplo.

**MARIANO GARCÍA CORTES**