

# ESTADISTICA

## El factor cuantitativo en los problemas del Municipio

Los problemas municipales, y en general las investigaciones referentes a la Administración local, pueden enfocarse desde muy distintos puntos de vista y tratarse con arreglo a técnicas muy variadas. El punto de vista jurídico y el sociológico; el administrativo y el urbanístico; el histórico y el económico; el punto de vista nacional, y el local en su sentido estricto, y otros más que no precisa detallar ni enumerar siquiera. Entre todos esos aspectos y entre todas esas técnicas nos interesa, en la ocasión presente, una sola: la técnica estadística, a la cual, por razón profesional, ha dedicado el autor de este artículo los más y los mejores años de su vida, ya no demasiado corta.

Las cuestiones municipales son siempre cuestiones de número; no pretendemos demostrar unas razones evidentes por sí mismos, sino solamente aducir algunos hechos por vía de ejemplo para no dejar aquella afirmación en su total desnudez. Recordemos que los Ayuntamientos españoles suman 9.254, y por consiguiente, cualquier asunto que a ellos atañe repercute sobre 9.254 casos semejantes; recordemos, también, que algunos Ayuntamientos tienen jurisdicción sobre varios centenares de millar de personas y aun de familias, y que la eficacia de su gestión repercute inmediatamente sobre los más vitales intereses y comodidades de todos esos habitantes y familias. Al generalizar el caso anterior, encontraremos que los veintiséis millones de españoles residen todos en algún término municipal, son miembros de algún Ayuntamiento y participan con más o menos intensidad, pero siempre en proporción considerable, de la vida colectiva de algún municipio. Tampoco estará de más añadir aquí que los funcionarios municipales de todo orden (técnicos, administrativos, especializados, mano de obra, et-

cétera) suman, en conjunto, 133.000, que a 4,25 individuos por familia (en la hipótesis muy aproximada de que cada uno represente una familia) alcanzan a 565.000 personas, las cuales dependen económica y profesionalmente de nuestros Ayuntamientos.

Hay, pues, en toda cuestión municipal un aspecto cuantitativo o numérico imposible de soslayar, y ese aspecto sólo puede tratarse con los métodos que la técnica y la ciencia de la Estadística posee y preconiza. Nada de esto ha pasado inadvertido al Instituto de Estudios de Administración Local; por ello, desde sus orígenes, creó en su seno una Sección de Estadística que ha reunido y publicado una documentación numérica considerable y de primera calidad; documentación que se extiende a casi la totalidad de temas municipales que tienen dimensión cuantitativa. Por ello, también el Instituto nos ha confiado la misión de extender, popularizar y divulgar las enseñanzas contenidas en las apretadas series numéricas integradas en los cinco volúmenes que han visto ya la luz pública con el título genérico de «Estudios y Estadísticas de la Vida local»; así como las enseñanzas que puedan extraerse de otros datos estadísticos que se hayan recogido ya o puedan recogerse en lo sucesivo.

Hemos aceptado con gusto esta misión de traducir (traducción es la palabra rigurosamente exacta en el caso presente) al lenguaje habitual el contenido de las series y números de las Estadísticas municipales, y ello por ser un timbre de honor para el profesional de cualquier rama el colaborar en la misión de este Instituto, y también por contribuir sobre la base de nuestra especialización, a difundir la magna labor ya realizada en el campo de la Estadística municipal, preparando el terreno para la tarea de futuros investigadores; por otra parte, nos es grato el contribuir a que se forme un ambiente de curiosidad y de interés hacia los métodos y resultados de la Estadística en este campo concreto de la vida local.

Siempre hemos creído que la Estadística es el arte de hacer hablar a los números, después, naturalmente, de haber reunido números que lleven dentro algo que decir. Los números «expresivos» referentes a la vida local están reunidos ya, y pueden ser consultados por el que conozca su idioma; para los que no conozcan su modo peculiar de expresarse, actuaremos como el intérprete que expresa fielmente un concepto ajeno, poniendo precisamente su mérito en su objetividad, es decir, en expresar la misma cosa con un medio de expresión distinto.

Dos palabras más a modo de programa y como final de las consideraciones anteriores. Nos proponemos realizar en el campo de la Estadística municipal una labor expositiva y una labor investigadora. Trimestralmen-

te, en las acogedoras páginas de esta Revista iremos dando las series y datos numéricos que manifiesten el desenvolvimiento de los servicios municipales más importantes o más característicos (mercados, alumbrado, pavimentación, suministro de agua, etc.) o los que expresan la intensidad y el dinamismo de la vida municipal (edificación, tráfico, etc.). Al principio limitaremos nuestra área informativa a las capitales de provincia y a los Ayuntamientos (pocos en número) que, sin ser capitales, tienen rango y volumen de ciudad; también, al principio, concentraremos la atención del lector solamente en aquellos datos muy representativos, eliminando, en lo posible, los de orden secundario o de interés menor; algunas breves notas y comentarios nos servirán para llamar la atención del lector sobre las cifras más salientes o los hechos de mayor relieve. Gradualmente iremos extendiendo el campo estadístico municipal a grupos más numerosos de Ayuntamientos y a mayor número de series, de datos y de conceptos.

#### *Problemas de la vida local.*

Algo más nos proponemos realizar. Pretendemos aplicar en gran escala a los problemas municipales los métodos de la Estadística, utilizando la documentación numérica existente ya y la que en lo sucesivo se recabe. Los problemas de la vida local son muchos, pero acaso puedan sintetizarse en muy pocos, porque los más importantes, los fundamentales, se descomponen en otros muchos problemas de orden secundario, problemas de aplicación, de fase, de última consecuencia. En este punto se impone también un criterio selectivo. Vamos a estudiar estadísticamente, con materias y métodos estadísticos, los grandes problemas de la vida municipal española; pero, ¿cuáles son esos grandes problemas? Nosotros desconfiamos de nuestro propio criterio en la jerarquización de los problemas municipales, y como en otros casos de indecisión o desconocimiento hemos acudido a los libros. Precisamente sobre nuestra mesa de trabajo hay varios de tanto interés por lo que dicen como por lo que sugieren. Abrimos el que está más cerca, entendiendo la cercanía no en sentido físico, sino cronológico, es decir, el que hace menos tiempo que ha sido publicado, y que por ello nos hace suponer que ha sido escrito en fecha más próxima. En la portada se lee «Teoría de la Ciudad», y el nombre del autor: Gabriel Alomar Esteve, con una fecha: 1947.

He aquí un libro reciente que a la vez es un libro bueno y ameno, cosas todas que no siempre suelen andar juntas. Lo hemos leído con agrado

y cremos que agradará a todo el que lo lea. En la cubierta, sobre la portada, y en la portada misma, se reproduce muy difuminado un plano antiguo (¿del xvii?, ¿del xviii?) de la ciudad mallorquina de Palma. Ha sido un acierto el poner este plano como fondo, sobre el que resalta el título del libro y el nombre del autor. Ha sido un acierto porque hábilmente sugiere en el lector el ambiente en que está pensada y escrita la obra; nos dice, sin palabras, en qué ciudad pensaba el autor al redactar su libro y a qué ciudad dirigía mentalmente las cuartillas que iban saliendo de su pluma.

Pocas veces, acaso ninguna, se cita la ciudad de Palma en el texto; pero en todas sus páginas se transparenta la visión de la ciudad mallorquina, de la misma manera que se percibe el dibujo desviado de su antiguo caserío, sirviendo de fondo al título de la obra y el nombre del autor.

Hemos querido resaltar la importancia de este libro, aunque ello no sea, precisamente, materia de nuestra incumbencia, porque no es fenómeno habitual, ni siquiera frecuente, la aparición en nuestras librerías de una obra sobre urbanismo, y además, de una obra de interés. Claro que, por otra parte, no es pura casualidad el que la obra haya sido editada por el Instituto de Estudios de Administración Local. Precisamente lleva un prólogo del Director del Instituto, D. Carlos Ruiz del Castillo, que nos pone ya en contacto con el asunto mismo y con la técnica con la que el asunto está desarrollado; se trata —dice el prologuista— de un libro escrito por un arquitecto, en el cual las cuestiones de edificación y de caserío, es decir, las que parece que deberían absorber la atención de un autor arquitecto, ceden el puesto a las cuestiones sociológicas y a las puras cuestiones humanísticas.

Es importante marcar este carácter del libro. No olvidemos que en toda ciudad hay dos aspectos fundamentales: es un caserío acumulado y es una masa humana conviviente en un espacio reducido. Todo el que se ocupa de urbanismo tiende indirectamente a caer de un lado o a caer del otro; o le preocupan de preferencia las casas y las calles o le preocupan de preferencia las familias y los hombres.

En este segundo aspecto tenemos en España un precedente no muy remoto, pero precedente al fin del actual movimiento urbanístico. Se trata de Angel Ganivet. Ganivet abordó la cuestión del urbanismo en concepto de escritor y de granadino y lo aplicó a su ciudad de Granada, viéndola, sin embargo, a través de las ciudades septentrionales, en que por razones profesionales (su carrera de cónsul) tenía que vivir. Su libro, que es más bien una colección de artículos periodísticos publicados en un diario local, su libro «Granada, la bella» es precisamente la reacción contra los urba-

nistas, que sólo ven en la ciudad calles y casas. «Es preciso advertir en ellas —dice Ganivet con estas o con otras palabras— un conjunto de hombres y, además, unas tradiciones, unas costumbres, algo que no es solamente presente, sino que viene desde muy antiguo y que tiene una conformación especial y típica derivada de esa historia anterior.»

Volviendo al libro de Alomar continuaremos diciendo que no utilizamos en esta ocasión más que aquella parte del libro que de un modo más directo se relaciona con nuestro propósito: el capítulo IV trata precisamente de «Los problemas de la ciudad moderna». Veamos lo que el autor plantea: primeramente, «la extensión y la densidad de las ciudades» ¿deben ser las ciudades pequeñas, medianas, grandes, muy grandes? Actualmente las ciudades (en todo el mundo y también en España) pasan por un período que pudiéramos llamar de hinchazón; acaso no sería erróneo aplicarle la palabra inflación, que ha tomado casta de naturaleza en el orden financiero; las ciudades modernas crecen mucho y muy de prisa, y de algunas podría decirse ya que han crecido demasiado. No le parecen al autor, muy deseables las grandes urbes millonarias; en todo caso el volumen y crecimiento de una ciudad no es cosa causal, sino una resultante de múltiples factores. ¿Pueden aislarse y medirse esos factores? ¿Puede regularse racionalmente el tamaño y la intensidad de crecimiento de una ciudad? Naturalmente el autor no plantea el problema en estos términos; pero el problema, sin embargo, para el lector, queda netamente planteado y aun apuntada la solución. Lo más importante para nosotros es que este problema municipal, el primero que el autor plantea, requiere un tratamiento genuinamente estadístico.

El segundo problema, o grupo de problemas, que encuentra el señor Alomar, es el de la vivienda.

Cuando crece una ciudad, y sobre todo cuando crece muy de prisa la masa humana aumenta con mayor rapidez que la disponibilidad de viviendas; el fenómeno es hoy general en todas las ciudades españolas, aun las que no son de excesivo volumen; en siglos anteriores se acusó fuertemente en Sevilla en el siglo XVI y en Madrid a principios del XVII y en tiempos de Carlos III; de los tres casos tenemos algunos datos numéricos concluyentes.

He aquí también un grave problema urbano que, como el anterior, requiere tratamiento estadístico; problema que no necesitamos encarecer porque constituye en la actualidad para muchos un mal y para bastantes, por lo menos, un riesgo. El problema aún se complica por el hecho de que muchas cuestiones sanitarias y morales tienen íntima dependencia respecto

de las condiciones en que se encuentra alojada la gran masa de población de cualquier ciudad, e igualmente porque el déficit de viviendas no está sólo relacionado con el número global de familias, sino también con la estructura y tamaño de esas familias, siendo muy diferentes las necesidades de alojamiento de los grupos familiares numerosos, o de los que viven de un sueldo, que las de familias pequeñas o dependiendo exclusivamente de un jornal. (Sobre esto hemos visto un libro curioso, del que quizá otro día hablaremos; se titula «Estimating housing needs»; su autor ..., editado en Londres, 1946.)

Tercer gran problema: el tráfico y el abastecimiento. El título mismo indica que se trata de dos grandes grupos paralelos de problemas. La población urbana no es productora de alimentos y en cambio es altamente consumidora de ellos; la ciudad ejerce, pues, una absorción constante de productos alimenticios sobre las zonas rurales inmediatas, absorción directamente proporcional al número de sus habitantes y al nivel de vida de los mismos. En siglos pretéritos no muy lejanos, la ciudad no podía desarrollarse más allá del límite inflexible (más inflexible que el polígono de murallas que la envolvía), y que era la extensión y fertilidad de la zona agrícola que tenía contorno suyo. Hoy el problema es de índole más propiamente económica y puede resumirse así: cuanto más lejos se encuentran los centros de abastecimiento de una ciudad, tanto más cara resultará en ella la alimentación. Madrid, hasta hace muy pocos decenios, ha sido un buen ejemplo de ello.

La cuestión de tráfico es paralela a la de abastecimiento, pero es diferente; el nudo de la cuestión está en que las grandes ciudades tienen que extenderse sobre espacios muy amplios y los lugares de trabajo suelen encontrarse a distancias muy grandes de las zonas o barriadas de residencia. Diariamente tiene que producirse un doble movimiento de flujo y reflujo, en el cual decenas y a veces centenares de miles de personas tienen que desplazarse a distancias de varios kilómetros y efectuar el desplazamiento en condiciones de extrema facilidad, rapidez y baratura. ¿Qué gasto en pura pérdida no suponen esos desplazamientos? ¿Qué cantidad de horas robadas al trabajo o al esparcimiento o a la vida familiar? Un investigador inglés ha consagrado al tema una curiosa monografía, y en ella se evalúa la pérdida; esa evaluación no nos parece adaptable al caso de nuestras ciudades; lo cual quiere decir que estimamos de alta conveniencia el realizar un estudio parecido con referencia a nuestras ciudades más populosas.

Tres grandes problemas más añade el señor Alomar a los tres enumerados, pero ya los que cita posteriormente no son susceptibles de tratamiento estadístico, y por ello nos limitaremos a mencionarlos: es el problema de la ubicación en las ciudades de las grandes industrias (a ello atribuye el autor al que vamos siguiendo, el crecimiento rápido y excesivo de las grandes ciudades en el siglo XIX); la ruralización de la industria es tema por otra parte de actualidad en la literatura inglesa contemporánea de economía y urbanismo.

También se refiere el señor Alomar al problema de los espacios libres, o dicho de otro modo, a la urbanización de las campiñas. Y por último, a la conservación de las ciudades históricas; este asunto nos interesa especialmente, aunque no sea un tema de Estadística municipal. El problema aquí se caracteriza porque la configuración de las ciudades antiguas no se adapta a las necesidades del tráfico y de la habitación moderna. ¿Qué es, por consiguiente, lo que se debe hacer? ¿Derribar sin compasión lo antiguo para albergar a los habitantes según los *standards* modernos de salubridad y comodidad, o sacrificar esas necesidades actuales y verdaderas exigencias de la vida presente al factor estético y al valor tradicional de los núcleos urbanos?

El problema no existía hace cincuenta años en España; pero hoy, sí. Hoy existe porque la vejez de varias de nuestras ciudades es vetustez venerable; no es solamente un estorbo para el desenvolvimiento actual; es, además, la forma ostensible en que se expresa una tradición y una cultura que importa a todos conservar. En otra ocasión y sobre la base de documentos de demografía antigua española, que tenemos recogidos, nos ocuparemos de este asunto, que, como ya hemos dicho, tiene para nosotros apasionante interés.

¿Son estos los problemas únicos de la ciudad moderna? Desde el punto de vista abstracto en que el autor se coloca (no olvidemos que su libro se titula «Teoría de la Ciudad») evidentemente son los únicos. Concretamente, sin embargo, para determinados grupos de ciudades (ciudades de otro continente, capitales de Estado, etc.) pueden surgir otros casos y establecerse problemática distinta. Los libros de que hemos de hablar a continuación nos van a mostrar algunos temas nuevos de este orden, sin contar con que fuera de las ciudades, en los municipios que llamamos en lengua española corrientemente *pueblos*, hay también problemas graves que afectan a sectores considerables de nuestra población y que merecen de nuestros estudiosos municipalistas atención preferente.

## *El suburbio. Exceso de ciudades.*

El otro libro que tenemos sobre la mesa cuenta ya diez años de vida y es norteamericano por sus autores, editores y libreros. Se titula «La Ciudad. Un estudio sobre urbanismo en los Estados Unidos», y sus autores son Stuart, Alfred Queen y Leivis Francis Thomas.

Estos libros norteamericanos, de literatura científica, nos dan impresión de ser perfectos, pero con perfección mecánica; es la perfección de un aparato de radio, de un automóvil o de una maquinaria cualquiera; a través de todos ellos se vislumbra un estudioso trabajando en un laboratorio o en una biblioteca, que funciona como un aparato de relojería. Allí, al alcance de su mano, tiene toda la documentación que puede necesitar de todos los tiempos y de todos los países; para proveerse de cualquier aparato no tiene sino tocar un timbre o pasar a la habitación contigua, y si la investigación es larga y absorbente obtendrá sin la menor dificultad cuantas subvenciones, remuneraciones y apoyos pecunarios necesite para alcanzar el fin propuesto; no tendrá, seguramente, necesidad de dedicarse a otros trabajos o distraerse en otras ocupaciones para atender a su subsistencia y a la de los suyos. Cuando se hace un libro científico en estas condiciones se agota el tema y se dice sobre el asunto la última palabra. Al cabo de dos, cinco, diez años, otro estudioso tratará el mismo tema con igual perfección, y como su obra será más reciente, arrinconará al primero. Para el lector el proceso resulta semejante al del que cambia su antigua máquina de escribir por un modelo nuevo y perfeccionado.

Que se nos perdone esta digresión que ha salido a nuestro paso al enfrentarnos con el libro de los señores Queen and Thomas, y reconocer lo proporcionado de su estructura y el exacto engranaje de sus piezas. Gran parte del contenido no nos interesa de modo directo, porque se refiere a problemas suscitados en las ciudades norteamericanas por minorías religiosas o étnicas o por situaciones geográficas o históricas que no tienen equivalencia en nuestro país, ni siquiera en Europa. Alguna cosa hay, sin embargo, de la que podremos extraer una enseñanza en relación con los grandes problemas de la vida municipal española; por ejemplo, la cuestión del suburbio.

Para los autores americanos el suburbio se manifiesta de dos modos: como suburbio propiamente dicho y como zonas interiores de sombra (*Blighted areas*). El suburbio es la zona periférica que se va formando en torno a las grandes ciudades una vez que el casco urbano ha llegado a su



límite de saturación; *las áreas de sombra* son las zonas interiores que se van quedando retardadas y aisladas en una ciudad que crece y se transforma muy de prisa. *Las áreas de sombra* se caracterizan por su caserío sórdido, anticuado, inconfortable, en contraste con rascacielos y edificaciones inmediatas ostentosas y con máximas comodidades; se caracteriza también por callejuelas mal urbanizadas, estrechas e irregulares, e insalubres, situadas paralela o transversalmente de espléndidas avenidas. Ultimamente se caracteriza por una población abigarrada, en que abundan los inmigrantes de última hora y los casos de extrema pobreza, enfermedad y criminalidad. De los datos recogidos por los autores aparece que estas zonas constituyen un elemento negativo a la vez en el aspecto demográfico, en el económico y en el de la administración municipal, porque exigen tantos desembolsos para centros benéficos, sanitarios y policíacos que no compensan la escasa productividad profesional de sus moradores.

En cambio, el suburbio propiamente dicho no parece constituir problema en las ciudades norteamericanas, por lo menos los autores que vamos comentando no lo consideran como tal; para ellos los suburbios son pequeños grupos de población en la cintura de las grandes ciudades, las cuales tenían existencia propia antes de ser absorbidas por la ciudad y mantienen dentro de ésta cierta personalidad autónoma; a veces son también núcleos irradiados por la ciudad misma buscando terrenos edificables más baratos o más salúferos.

La palabra suburbio tiene siempre para nosotros un sentido despectivo que la acerca al concepto de área de sombra según la descripción de los autores norteamericanos; acaso lo que ellos entienden por suburbio lo expresaríamos nosotros por la palabra *barriada*. Lo que no tiene duda es que el suburbio constituye un problema y un agudo problema en todas o la mayor parte de nuestras ciudades, y es un factor a tener en cuenta en todas las planificaciones urbanísticas.

La ciudad, como cualquier organismo físico o social, realiza una función de asimilación y otra función eliminadora de los residuos inasimilables; el suburbio recoge esos elementos residuales y los conserva hasta que consigue transformarlos o hacerlos desaparecer; el suburbio es, pues, una parte de la ciudad que tiene misión específica y del que no se puede prescindir sin volcar esos residuos sobre el casco urbano, de donde los expulsó el instinto de defensa de la vida colectiva. No se puede prescindir de él, pero sí se puede y se debe vigilarle para que se mantenga en sus justas proporciones y apartado de los puntos vitales y ornamentales de la urbe.

Otro punto de vista interesante que nos presenta el libro de Queen y Thomas es el demográfico. Desde los primeros tiempos de la Demografía, que por otro lado no están muy lejanos de nosotros, se ha reconocido la diferencia rotunda que existe entre la población urbana y la población rural. Como regla general la población urbana cuenta con menos niños y menos viejos que la rural; en cambio, para las edades centrales es mayor la proporción en las ciudades que en el campo; la natalidad suele ser bastante inferior en los grandes núcleos de población que en los pequeños y la mortandad más elevada; la edad del matrimonio se retrasa en las aglomeraciones urbanas, y la ilegítimidad, mortinatalidad, mendicidad y suicidio se dan con menor frecuencia en las pequeñas poblaciones que en las grandes. En todos estos aspectos se dan múltiples excepciones, no sólo de un país a otro, sino también de una época a la siguiente; de todas maneras, el contraste entre los dos tipos de población, el urbano y el rural, persiste fuertemente acusado en todos los tiempos y lugares. En lo que ya la Demografía no ha podido llegar a una conclusión cierta es en la delimitación exacta de ambos grupos. ¿Dónde acaba la población urbana y dónde empieza la rural? ¿Qué cifra de habitantes ha de constituir el tope y límite de una y otra? La delimitación se ha complicado más aún actualmente porque en bastantes ciudades españolas se ha dado el caso de que han ocupado la totalidad de su término municipal y han empezado a desbordar sobre los términos municipales colindantes. ¿Cómo hemos de considerar esos pueblos de cintura? ¿Como urbanos? ¿Como rurales? El Instituto Internacional de Estadística ha abordado, no hace mucho, la cuestión y ha establecido unas conclusiones que no resultan definitivas ni indiscutibles.

La diferencia entre las poblaciones rurales y las urbanas de un país no constituyen por sí misma un problema; el problema está en la dosificación de una y otra en el conjunto, y por nuestra parte lo expresaríamos así: un país no puede soportar más que una determinada proporción de población urbana; cuando esa proporción se sobrepasa, el país empieza a estar amenazado de hundimiento, como un edificio *rascacielos* que no esté fundado sobre cimientos suficientemente extensos y profundos, o como el árbol frutal de débil tronco al que el exceso de fruto pone en riesgo de troncharse. A mi juicio radica aquí la gran debilidad interna de la Alemania del siglo xx, debilidad interna que le ha hecho perder las dos grandes guerras mundiales, y que no era otra sino el exceso de urbanismo; se habían formado demasiadas ciudades y demasiado grandes sobre el territorio alemán; el cimiento resultaba insuficiente, y el empuje exterior ha precipitado la caída.

En nuestro Censo español de 1940, la población de las 50 capitales de provincia representaba, aproximadamente, el 25 por 100 de la población total; sin embargo, en esa proporción no se incluían las poblaciones que, sin ser capitales de provincia, tenían en aquel momento volumen de grandes ciudades; tampoco se incluían los pueblos de cintura limítrofes de las grandes urbes. Tal vez con estas adiciones, y teniendo en cuenta que han transcurrido ocho años desde aquel Censo y el incremento urbano es constante y rápido, podremos fijar ahora aproximadamente en un tercio de la población total española el volumen de sus grupos urbanos. ¿Nos acercaremos al límite óptimo? ¿Lo habremos sobrepasado ya? Si no hemos llegado aún, ¿qué margen racional podemos considerar que nos queda? Si nos encontramos en el punto de flexión, ¿qué métodos podríamos seguir para frenar el impulso y la tendencia al crecimiento de nuestras ciudades? Naturalmente, en este artículo no podemos contestar a tantas y tan graves preguntas; sí podemos prometer que intentaremos el estudio de la cuestión a base de métodos estadísticos y sobre el material numérico acumulado por el Instituto de Estudios de Administración Local.

Nos hemos alejado del libro de Queen y Thomas, sin perder la trayectoria de este artículo; nuestro propósito no era precisamente hacer una reseña del libro, sino ayudarnos con él para establecer una «problemática urbana», y efectivamente, en sus páginas hemos encontrado algunos problemas fundamentales del urbanismo español. Si intentásemos sacar más de él correríamos el riesgo de alargar indefinidamente esta nuestra modesta aportación a la Revista. Cortemos, pues, aquí reproduciendo solamente las últimas palabras del libro, que son éstas: «no nos gustan nuestras ciudades tal como son actualmente. ¿Estamos dispuestos a pagar lo que costaría hacerlas de nuevo? En la respuesta reside todo el futuro del urbanismo americano».

## LOS MUNICIPIOS MINUSCULOS

El autor español y los autores norteamericanos nos han presentado o nos han sugerido los problemas más importantes de las ciudades. Ahora bien, en nuestro país, ¿son las ciudades el único factor importante de la vida municipal? Los tomos III y V de los «Estudios y estadísticas de la Vida Local», publicados por nuestro I. E. A. L. nos van a dar la respuesta; se recogen en ellos las series numéricas referentes a población, extensión, servicios municipales y economía y riqueza de los municipios con población inferior a 15.000 habitantes. Vamos a fijarnos especialmente en

los de población inferior al millar de habitantes. ¿Qué nos dicen las estadísticas contenidas en esos volúmenes? Veámoslo.

Los Ayuntamientos con 1.000 o menos habitantes son 5.032, o sea el 54,5 por 100 del total de Ayuntamientos españoles; en ellos se agrupan 2,4 millones de habitantes, o sea el 9,1 por 100 del total de habitantes de España; cada uno de estos municipios minúsculos resulta, por tanto, con una población media de 478 personas. En cuanto a la extensión superficial estos 5.032 términos municipales ocupan poco más de 100.000 kilómetros cuadrados (101.500), y por consiguiente, representan casi exactamente la quinta parte del territorio español, y a su vez tienen un promedio de superficie para cada término municipal de 20,2 kilómetros cuadrados.

De cuál sea la situación y funcionamiento de esos Ayuntamientos nos da idea suficiente este sólo hecho: en la fecha de la encuesta realizada por el I. E. A. L. para los 5.032 Ayuntamientos de esta clase había solamente 3.600 secretarios. Ante ese dato cabe preguntar: ¿cómo puede funcionar un Ayuntamiento, por muy pequeño que sea, si carece de secretario? Se objetará que no es carencia absoluta, sino relativa, por cuanto un solo secretario atiende varios Ayuntamientos en los casos en que ninguno de ellos por sí sólo puede costear a este funcionario, cerebro y corazón a la vez del Organismo municipal. Las cifras relativas nos dicen que para cada 100 pueblos de este grupo hay 71,5 secretarios, y a cada 100 secretarios corresponden 139 pueblos. Se nos ocurre comparar este caso con el de los mozos que han de prestar el servicio militar; este servicio exige, en los que le han de prestar, una talla mínima. ¿No deben tener también una talla mínima los organismos que han de prestar el servicio civil y municipal? ¿Y qué más demostración de falta de talla que esa cifra de siete décimas de secretario, que es lo que pueden pagar uno con otro los municipios de este grupo?

He aquí un problema municipal que no tiene nada que ver con los problemas de urbanismo, y que, sin embargo, es básico para la vida colectiva española: el 20 por 100 de nuestro territorio y el 9 por 100 de nuestra población tienen una organización municipal insuficiente, lo cual se traduce en la esfera privada en que esos dos millones y medio de españoles afectados por esa organización municipal insuficiente se encuentran en condiciones de inferioridad respecto a los 23,5 millones de españoles situados en un ambiente local más favorable.

Podríamos generalizar este problema planteándolo en el terreno de las Haciendas locales; sin embargo, la cuestión sigue siendo la misma, aunque podamos enfocarla desde puntos de vista diferentes; preferimos no

seguir para evitar la fatiga del lector remitiendo a éste al estudio que hemos de dedicar al tema estadístico de los Presupuestos y Haciendas locales, estudio que no ha de tardar mucho en estar terminado y publicado.

## CONCLUSION

Los libros que casualmente se han encontrado al alcance de nuestra mano, en el momento de iniciar nuestra modesta aportación al I. E. A. L., nos han proporcionado un rumbo y un itinerario para nuestros propósitos de investigación estadística en el campo de la vida municipal española. Sólo nos resta añadir que el viaje ha de ser largo y penoso, como lo han sido siempre los viajes por países poco frecuentados o inexplorados totalmente; no tenemos ninguna seguridad de cumplir íntegramente la totalidad de sus jornadas, y por el contrario, tenemos el convencimiento de que no es tarea para un solo hombre y que es más bien labor de cooperación y tarea de equipos; por ello nos permitimos hacer un llamamiento a los estadísticos que prestan ya servicio en las Corporaciones locales para que compartan la labor en el terreno de la investigación y en el puramente descriptivo e informativo; para todos hay campo, porque las posibilidades son infinitas y el esfuerzo que a ello dediquemos es esfuerzo puesto al servicio de la Patria, la chica y la grande, la Nación y el Municipio, que la grande es sólo la suma y compendio de todas las pequeñas, como la Nación lo es de todos y cada uno de los municipios de España, sin contar con que el I. E. A. L. necesita de todos y a todos se dirige cuando se trata de mejorar el nivel y el dinamismo de nuestros organismos locales.

## INVERSIONES DE FONDOS EN OBRAS MUNICIPALES EXTRAORDINARIAS (1931-36) y (1940-45)

Sobre este asunto el I. E. A. L. ha publicado un interesante folleto. Hemos creído de utilidad dar de él una referencia sintética para el mejor conocimiento y divulgación de su contenido. La ejecución de obras de carácter público constituye una de las actividades municipales de mayor trascendencia social; se trata, en el caso presente, de saber, de modo objetivo, la intensidad y el ritmo con que esa labor municipal ha sido realizada.

### *Métodos y límites de la encuesta.*

Sólo se han tomado en consideración los municipios de 10.000 y más habitantes, y entre ellos se han considerado separadamente las capitales de provincia y los municipios no capitales.

Del aérea de numeración se han excluido las dos provincias de régimen foral (Alava y Navarra), quedando incluidos 393 Ayuntamientos con una población aproximada de 10,5 millones de personas (casi un 40 por 100 de la población total de España).

La comparación se ha establecido entre los sexenios 1931-36 y el 1940-1945. Para eliminar el error debido a la fluctuación monetaria, se ha tomado como índice medio de precios en el primer sexenio (con referencia a 1913 que se considera igual a 100) la cifra 164,9, y como índice medio del sexenio 1940-45 la cifra 395,9; hallada la relación entre ambos índices resulta ser de 100 a 240, o lo que es lo mismo, que cada peseta del período 1931-36 puede computarse por 2,40 del período 1940-45; con arreglo a esta equivalencia se ha disminuído el volumen de inversiones del último sexenio, dejándole en situación de homogeneidad respecto al primero.

Debe hacerse constar que por diversas incidencias los datos recogidos no comprenden la totalidad de Ayuntamientos sobre los que debía versar la encuesta. En efecto:

	1931-36	1940-45
No realizaron obras ... ..	22	10
Carecen de información ... ..	37	4
No contestaron a la petición de datos.	5	5
Municipios adoptados ... ..		1

En el folleto original se especifican las obras realizadas agrupándolas en 11 clases. Por nuestra parte hemos reagrupado las once rúbricas en dos grandes grupos: *obras de vialidad y urbanización* (aguas y alcantarillado, ensanche y pavimento, alumbrado, parques y campos de deporte, caminos), y *obras de edificación* (viviendas protegidas, mercados, mataderos, escuelas, edificios para beneficencias, cementerios).

Expuesto en los párrafos anteriores cuanto se refiere al material empleado al método seguido y a las limitaciones que nos han sido impuestas por razones de procedimiento o por otras causas, dejemos la palabra a las mismas cifras para que nos revelen su anterior contenido.

El total de inversiones en millones de pesetas es el siguiente :

CUADRO I.

	Millones de pesetas		Indices	
	1931-36	1940-45	1931-36	1940-45
Capitales de provincia.....	440,5	529,9	100	120,3
Ayuntamientos no capitales.....	151,7	354,3	100	233,6
SUMA .....	592,2	884,2	200	353,9
Promedio anual.....	98,7	147,4	—	—

Este cuadro nos dice que el ritmo de inversiones era de cerca de cien millones anuales en el período de pre-guerra y de casi 150 millones en la etapa de post-guerra; que, por consiguiente, la aceleración de ese ritmo supone un incremento en el segundo sexenio de 50 por 100 aproximadamente respecto del primero. En 1931-36 los Ayuntamientos no capitales sólo figuraban con el 25,6 por 100 de las sumas invertidas en obras; en cambio, en 1940-45, esos Ayuntamientos figuran en las inversiones totales con el 40,1 por 100. El ritmo constructor se ha acelerado mucho más en las poblaciones sin capitalidad que en las ciudades-capitales; en éstas la relación de aumento es de 100 a 120,3; en aquéllas, de 100 a 233,6.

Veamos con mayor detalle la marcha seguida por las inversiones de cada clase y en cada tipo o grupo de Ayuntamientos.

**CUADRO 2.**  
*Inversiones realizadas por los Ayuntamientos de las capitales  
de provincia (1)*

	1931-36 — Millones de pesetas	1940-45 — Millones de pesetas	Aumento en pesetas corregido — Millones de pesetas	Indice de aumento corregido (2)
<i>Vialidad y urbanización:</i>				
Aguas y alcantarillado.....	132,0	288,8	120,2	91,1
Ensanche y pavimento.....	139,2	364,0	151,7	109,0
Alumbrado.....	15,3	37,6	15,7	102,4
Parques y campos de deporte.....	27,1	56,2	23,4	86,4
Caminos.....	6,3	12,0	5,0	79,4
TOTAL.....	319,9	758,6	316,0	468,3
<i>Construcciones:</i>				
Viviendas protegidas.....	5,9	198,4	82,6	1.401,1
Mercados.....	12,6	36,2	15,1	119,7
Mataderos.....	7,1	25,9	10,8	152,0
Escuelas.....	67,2	156,6	65,2	97,1
Beneficencia.....	16,6	44,3	18,5	111,2
Cementerios.....	11,2	52,0	21,7	193,5
TOTAL.....	120,6	513,4	213,9	2074,6
TOTAL GENERAL.....	440,5	1272,0	529,9	2542,9

El cuadro segundo nos dice que con referencia a las capitales la inversión en obras de vialidad y urbanización ha sido aproximadamente igual en ambos sexenios. Un pequeño incremento (9 por 100) se advierte en las inversiones realizadas para ensanche y pavimento; aun menor en las destinadas a alumbrado (2,4 por 100). En conjunto, para las cinco rúbricas puede decirse que el volumen ha sido igual.

En el grupo de edificación la rúbrica de «Viviendas protegidas» la consideramos aparte; para el grupo conjunto de mercados, mataderos, escuelas, centros benéficos y cementerios las inversiones reales pasan de 114,7 millones de pesetas a 131,3 millones, o sea que el crecimiento está en la relación de 100 a 114,5.

En el grupo de «Viviendas protegidas» la inversión de 5,9 millones

(1) Exceptuadas Vitoria y Pamplona.

(2) Base sexenio, 1931-36 = 100.



(1931-36) pasa a ser de 82,6 millones (1940-45). El alza está, por consiguiente, en la relación de 100 a 1939.

Se ve claramente que todo el esfuerzo constructor de los Ayuntamientos con capitalidad se ha concentrado en la construcción de viviendas, demostrando con ello la gran preocupación de las municipalidades urbanas por este completo y angustioso problema. En cambio, las demás edificaciones han seguido un curso de incremento normal representado por el porcentaje de 14,5.

Las inversiones totales una vez eliminada la fluctuación de origen monetario alcanza a 529,9 millones de pesetas en el sexenio 1940-45, lo que supone un promedio de 11 millones para cada uno de los 48 Ayuntamientos incluidos y un promedio de inversión anual de 88,3 millones en obras municipales.

CUADRO 3.

*Inversiones realizadas por los Ayuntamientos mayores de 10.000 habitantes que no son capitales (345 Ayuntamientos).*

	1931-36 — Millones de pesetas	1940-45 — Millones de pesetas	Aumento en pesetas corregido — Millones de pesetas	Importe de aumento corregido
<i>Vialidad y urbanización:</i>				
Aguas .....	57,1	190,0	79,1	138,6
Ensanche.....	26,7	133,1	55,5	207,7
Alumbrado .....	1,9	3,9	1,6	85,5
Parques .....	3,2	26,1	10,9	339,8
Caminos .....	10,5	13,5	5,6	53,6
<b>TOTAL.....</b>	<b>99,4</b>	<b>366,6</b>	<b>152,7</b>	<b>825,2</b>
<i>Construcciones:</i>				
Viviendas.....	0,5	243,6	101,5	20.300,0
Mercados .....	8,8	44,9	18,7	212,6
Mataderos .....	1,7	11,0	4,6	269,6
Escuelas .....	36,7	157,6	65,7	178,9
Beneficencia .....	1,6	9,2	3,8	239,6
Cementerio.....	3,0	17,5	7,3	243,0
<b>TOTAL.....</b>	<b>52,3</b>	<b>483,8</b>	<b>201,6</b>	<b>21.443,7</b>
<b>TOTAL GENERAL.....</b>	<b>151,7</b>	<b>850,4</b>	<b>354,3</b>	<b>22.268,9</b>

El cuadro tercero, por lo que a los Ayuntamientos no capitales se refiere, manifiesta lo siguiente:

Las inversiones en obras de «Vialidad y urbanización» han aumentado en la relación de 100 a 153,7. Es, sobre todo, llamativo el crecimiento en la rúbrica «Parques y campos de deportes» (índice de 339,8, siendo 100 el volumen de inversión en el primer sexenio).

También es considerable el alza en la rúbrica de «Ensanche» (relación de 100 a 207,7).

En el grupo de «Construcciones» y eliminada la rúbrica de «Viviendas protegidas» queda un volumen de inversiones de 51,8 millones (1931-36) y 100,1 millones (1940-45); la elevación es casi del doble (de 100 a 193).

La inversión en «Viviendas protegidas» pasa desde 0,5 millones a 101,5; en cifras relativas, la relación es igual a la de 100 a 203.

Si ahora comparamos los resultados que aparecen para el sexenio 1940-1945 en el conjunto de capitales y en el de Ayuntamientos no capitales, encontraremos los resultados siguientes:

CUADRO 4.

	CAPITALES	PUEBLOS
	Pesetas	Pesetas
<i>Inversiones en vialidad y urbanización:</i>		
Millones de pesetas.....	758,6	366,6
Por 100 de la inversión total.....	59,6	43,1
<i>Inversiones en viviendas protegidas:</i>		
Millones de pesetas.....	198,4	243,6
Por 100 de la inversión total.....	15,6	28,6
<i>Inversiones en construcciones varias:</i>		
Millones de pesetas.....	315,0	239,2
Por 100 de la inversión total.....	24,8	28,3
<i>Total de inversiones:</i>		
Millones de pesetas.....	1.272,0	850,4
Por 100.....	100,0	100,0

A construir viviendas protegidas han dedicado los Ayuntamientos 442 millones de pesetas en el sexenio 1940-45, lo que supone una inversión anual media de 73,7 millones; pero el impulso constructor en este aspecto y en todos ha sido más grande en los municipios sin capitalidad, que han

consagrado a este fin el 28,6 por 100 de sus inversiones en obras, en tanto que las capitales le han dedicado sólo el 15,6 de sus inversiones totales en obras. También en las «Construcciones diversas» el porcentaje invertido por las capitales es menor que su equivalente en los pueblos. En cambio, para las obras de vialidad y urbanización, las capitales dedican el 59,6 por 100 del total de sus inversiones y los pueblos el 43,1 por 100.

Prescindimos de los datos agrupados por provincias que nos parecen de poco interés y de demasiada extensión, pero no podemos eximirnos de presentar los datos distribuidos por volúmenes de población, es decir, en grupos determinados por el número de sus habitantes y prescindiendo de que tengan o no capitalidad provincial. Las cifras son del orden que sigue:

CUADRO 5.

	1931-36	1940-45	Cifra corregida de pesetas en 1940-45	Índice de aumento (1931-36) = 100	Número de Ayuntamientos
	Millones de pesetas	Millones de pesetas	Millones de pesetas		
1.000.000	182,3	397,1	165,5	90,8	2
500.000-100.000	206,0	522,3	217,5	105,6	14
100.000- 50.000	55,0	431,7	179,8	327,0	23
50.000- 20.000	60,6	401,9	167,4	240,6	95
20.000- 10.000	79,2	359,2	149,7	189,0	260

Se advierte una línea divisoria muy clara en la cifra de 100.000 habitantes; por encima de esa cifra los Ayuntamientos han conservado el mismo ritmo constructor que antes o lo han aminorado. Sin embargo, los Ayuntamientos con menos de 100.000 habitantes han incrementado sus inversiones en proporción considerable; en proporción llega al máximo en el grupo de 23 municipios comprendidos entre los 50-100 miles de habitantes; si suponemos para este grupo que las inversiones de anteguerra eran iguales a 100, las de postguerra estarían representadas por la cifra 327.

¿Qué razón hay para este retraso de la actividad constructora en las grandes ciudades respecto a las ciudades pequeñas y sobre todo a las medianas? ¿Y qué razón hay, igualmente, para que se reduzca el ritmo de las inversiones en las capitales respecto a los municipios no capitales?

Para contestar estas preguntas sería necesario disponer de más elementos de juicio que los que nos proporciona el folleto que hemos extractado y

comentado en estas líneas. La cifra de inversión en obras es, sin duda, un síntoma que merece observarse ; pero cualquier consecuencia que se sacara de carácter general exigiría muchas reservas, si no había sido ampliamente contrastada con análisis estadísticos más amplios basado en material estadístico más completo. Basta por consiguiente ahora puntualizar los hechos y dejemos para otro lugar y momento la explicación y las repercusiones.

**JAVIER RUIZ ALMANSA**