

II.—SECCION INFORMATIVA

A) CRONICAS

Precedentes de la vigente legislación del Ensanche

A) EL PROBLEMA DEL ENSANCHE A MEDIADOS DEL SIGLO XIX, ESPECIALMENTE EN MADRID

Hacia mediados del pasado siglo puede señalarse en España el comienzo de una época de tanteos y proyectos impuestos por la expansión y el crecimiento de las grandes ciudades. El perímetro trazado por las antiguas cercas y murallas resultaba sumamente reducido para contener dentro del mismo la población, en constante y acentuado aumento.

En Madrid, por ejemplo, este problema reviste excepcional importancia. Basta consultar las cifras referentes al incremento demográfico de la capital para formar idea exacta de la cuestión. En efecto, el número de habitantes que durante la primera mitad del siglo XIX se había mantenido más o menos estacionario y apenas logra sobrepasar los 200.000 habitantes (206.714 en 1845), alcanza en 1850 la cifra de 223.439, en 1855, 257.895, y en 1860, 289.043 (1). Es decir, que en el período comprendido entre 1850 y 1860 el vecindario madrileño experimentó un crecimiento de un valor absoluto de 65.604 habitantes, que representa en cifras relativas un 29,36 por 100 respecto a la población existente en la primera de las indicadas fechas. (Algo más de la cuarta parte.)

Es lógico que tan extraordinario incremento del vecindario encontrase serias dificultades para desenvolverse en la estructura de la capital, ya que el perímetro de ésta apenas si había experimentado variaciones durante más de dos siglos. Circundado el casco urbano por una vieja cerca, construída por la villa, con sus propios fondos, conforme a lo dispuesto por la Real Cédula dictada

(1) AYUNTAMIENTO DE MADRID: *Resumen estadístico*, 1954, cuadro 21, página 29.

en 9 de enero de 1625 por Felipe IV, este grave obstáculo entorpecía los planes urbanizadores tendentes a una posible ampliación.

Por otra parte, la situación del interior no era más halagüeña. Si acudimos al testimonio de Mesonero Romanos, comprobamos que casi una mitad del casco estaba «despoblada, o poco menos, con calles enteras compuestas de corrales o solares, casas de aldea y de un solo piso, mezquinas y ruinosas, inhabitadas unas y otras, encerrando en su recinto a las clases más miserables, a los oficios más incómodos, que en poblaciones grandes ocupan regularmente los arrabales» (2).

De lo dicho se desprende que la reforma planeada hacia la mitad de la pasada centuria en la capital de España había de tener una doble proyección: el *interior* del casco y la posible ampliación fuera del mismo, es decir, el *ensanche*. Del primer tema hemos tratado en crónica anterior publicada en esta REVISTA (3); toca ahora examinar sucintamente los intentos realizados en orden a la extensión de la ciudad fuera del reducido perímetro que entonces tenía.

B) LOS REALES DECRETOS DE 8 DE ABRIL DE 1857 Y 19 DE JULIO DE 1860

El primer precedente de cierta importancia que pudiera mencionarse respecto al ensanche de la capital está constituido por la Real Orden de 6 de diciembre de 1846. Ya hemos expuesto en otro lugar los razonamientos utilizados por el Ayuntamiento de Madrid para demostrar la falta de viabilidad que en aquel momento tenía la idea patrocinada por el Poder central. La postura defendida por la Corporación, que en definitiva prevaleció, consideraba preferible abordar primeramente la reforma interior de la población, como fase previa para proyectar el ensanche.

En esta situación se promulga el Real Decreto de 8 de abril de 1857, por el cual se autoriza al Ministerio de Fomento para que, «oyendo al Ayuntamiento y a la Diputación provincial de Madrid, y poniéndose de acuerdo con los diferentes Ministerios, formule un proyecto de ensanche de la capital».

El citado proyecto había de comprender: 1.º, la zona que de la

(2) MESONERO ROMANOS: «Reformas de Madrid y de su administración», en *Trabajos no coleccionados*, Madrid, 1903, tomo I, páginas 170 y 171.

(3) Número 86, páginas 222 y siguientes.

parte exterior debía agregarse para quedar dentro de la ronda todas las nuevas vías, parques, paseos, manzanas y edificios que reclamaban las necesidades, y las derivadas de la reunión de los ferrocarriles, del abastecimiento de aguas del Canal de Isabel II, entonces en construcción, y de las demás mejoras previstas; 2.º, la designación de las grandes vías ordinarias que debían establecerse, así como el emplazamiento de la estación central o estaciones diversas para las líneas de ferrocarriles y sus respectivas uniones (¿quizá un antecedente de los enlaces ferroviarios?) y el régimen y encauzamiento del Manzanares; 3.º, la fijación de las áreas para los parques y barrios principales de la zona del proyectado ensanche; 4.º, el señalamiento de solares para edificios públicos, ya corresponde su ejecución a la Municipalidad, ya a la provincia o a los diferentes Ministerios; 5.º, la repartición de la nueva zona en calles secundarias; 6.º, la distribución de manzanas para los nuevos edificios, «procurando aislar las casas y dotarlas de pequeños parques y jardines», y 7.º, la formación de un recinto para la percepción de los derechos de puertas «con la menor incomodidad del vecindario y sin que se defrauden los intereses de la Hacienda y de la Municipalidad».

Lo verdaderamente significativo del Real Decreto de 8 de abril de 1857 es que, por primera vez en la historia de nuestra Administración municipal, se sustrae a la iniciativa particular cuestión de tanta importancia para los intereses públicos como es la ordenación urbana de la capital. En lugar de los esfuerzos aislados, no siempre concordantes con las necesidades colectivas, se forma un plan orgánico en el que habían de colaborar, cada uno en la medida de sus fuerzas, los particulares, el Ayuntamiento y la provincia, sin perjuicio de la ayuda prestada por el Gobierno.

En cumplimiento de la anterior disposición fué redactado el proyecto correspondiente por el ingeniero don Carlos María de Castro, aprobándose, a su vez, éste por el Real Decreto de 19 de julio de 1860. El Gobierno se reservaba la facultad de formular el total plan económico, que debería armonizarse con el estudio de la reforma interior de Madrid, trabajo que «tiene íntima relación con el del ensanche».

De conformidad con el criterio apuntado de intervención del Poder público, todas las construcciones que se verificasen en la zona del ensanche se debían sujetar al plano aprobado por el Gobierno, señalándose a las calles principales de la nueva población una an-

chura máxima de treinta metros y a las demás vías veinte o quince metros, según su longitud e importancia. En cuanto a la altura de las nuevas edificaciones sólo se permitía planta baja y dos pisos.

La estructura de la zona del ensanche, según el proyecto del ingeniero Castro, es sobradamente conocida: trazado en cuadrícula, orientación Norte-Sur y Este-Oeste, importantes espacios verdes, etcétera (4). Su mérito estriba en haber sido el punto de partida de la legislación posterior y, en el terreno de la práctica, con él se inicia una época de constante actividad por parte del Ayuntamiento de Madrid encaminada a la realización de importantes y decisivas obras que habían de variar la fisonomía del primer Municipio del Estado español. La financiación de algunas de estas obras tuvo lugar mediante el empréstito autorizado al Concejo madrileño por el Real Decreto de 20 de agosto de 1861. El importe total concedido alcanzaba la cifra de ochenta millones de reales, representado en obligaciones municipales al portador de mil reales cada una. La negociación de las obligaciones estaba prevista en dos o más emisiones sucesivas, según lo exigiera el importe de las obras previamente votadas por el Ayuntamiento, con la superior aprobación del Gobierno.

Es de lamentar que la Corporación enfocase con criterio estrecho la operación proyectada, haciendo prevalecer el sentido de la economía sobre la amplia realización del plan. No se llegaron a cubrir los ochenta millones, limitándose la actividad municipal a la suma de 41.621.431 reales efectivos, obtenidos en las dos emisiones verificadas.

C) REALIZACIÓN DEL PROYECTO: EL REAL DECRETO DE 6 DE ABRIL DE 1864

Independientemente de las circunstancias de índole financiera a las que se ha hecho referencia, nuevos obstáculos impidieron la plena realización del plan de ensanche en Madrid. Principalmente «el alza que empecé a sentirse por aquella época en el precio de los terrenos vino a dificultar las nuevas construcciones, y las reglas im-

(4) Un resumen de las características esenciales del anteproyecto Castro puede verse en BIDAGOR LASARTE: *Resumen histórico del Urbanismo en España. IV. El siglo XIX*. Madrid, 1954, página 207.

puestas para que la elevación de las casas fuera sólo de tres pisos y se destinara a jardín la mitad de su superficie contribuyeron también, indudablemente con otras causas, a que las edificaciones no tuvieran todo el desarrollo que era de esperar, atendidas las urgentes necesidades de la población» (5).

Para remediar tal estado de cosas y al mismo tiempo conciliar el interés público con los derechos de los propietarios, se dictó el Real Decreto de 6 de abril de 1864. El alcance de la reforma operada por esta disposición se concreta, entre otros, a los siguientes extremos: 1.º, se eleva el número de pisos en los edificios que se levanten dentro de la zona del ensanche de Madrid a cuatro: planta baja, principal, segundo y tercero, pudiéndose sustituir éste con entresuelo o sotabanco; 2.º, la altura mínima de los pisos será: planta baja, 4,25 metros; principal, 4; segundo, 3,75; tercero o entresuelo, 3,50, y sotabanco, 3 metros; 3.º, se reduce al 30 o al 20 por 100 la parte que en las nuevas fincas había de quedar como espacio abierto destinado a patios o jardines, etc. (6).

D) LA LEY DE 29 DE JUNIO DE 1864

El avance definitivo en la cuestión que nos ocupa está representado por la Ley de 29 de junio de 1864, promulgada con carácter general con el fin de fijar las reglas que han de observarse en las obras para el ensanche de las poblaciones. Por primera vez se declaran dichas obras de *utilidad pública* en cuanto se refieran a calles, plazas, mercados y paseos. Sin perjuicio de la cantidad que figure en los respectivos presupuestos municipales, la Ley concede a los Ayuntamientos los siguientes recursos: 1.º, el importe de la contribución territorial y recargos municipales que durante veinticinco años satisfagan los propietarios, deducida la suma que por aquel concepto haya ingresado en el Tesoro durante el año económico anterior al en que comience a computarse el indicado plazo, y 2.º, un recargo extraordinario sobre el cupo de la contribución territorial, que recaerá sobre las mismas propiedades hasta que estén cubiertas por los Ayuntamientos todas las obligaciones a que haya

(5) Exposición de Motivos del R. D. de 6 de abril de 1864, publicado en la *Gaceta de Madrid* del día 7 del mismo mes y año.

(6) Anteriormente, una R. O. de 20 de junio de 1854 había fijado la clasificación de las calles, las alturas de las casas según las calles en que estaban situadas y la distribución de los pisos.

dado lugar el establecimiento de los servicios públicos en las zonas de ensanche.

Otra innovación importante de la Ley de 29 de junio de 1864 es la constitución de una *Junta*, compuesta por el Alcalde, dos concejales designados por la Corporación, un abogado en ejercicio, un médico y un arquitecto, nombrados por el Gobierno, y tres propietarios, de los cuales dos representarán la zona del ensanche y el restante la del interior. Se asignaban a la Junta las siguientes atribuciones: a) valorar, en caso de disconformidad entre el Ayuntamiento y los propietarios, los terrenos que debieran expropiarse; b) desempeñar las comisiones que a sus componentes confiara el Alcalde en orden a las obras y policía; c) inspeccionar la inversión de los fondos destinados al ensanche.

Por último, la Ley de 1864 concede a los particulares y empresas que construyan en la zona del ensanche positivos beneficios, variables según los casos, consistentes en condonaciones de la contribución territorial y de los recargos municipales concedidos a los Ayuntamientos.

Implican las disposiciones de la repetida Ley un notable adelanto respecto a la legislación anterior al tratar de conciliar los intereses del Municipio con los derechos de los propietarios, arbi-trando fórmulas para estimular a éstos a construir. Como dice Pérez Botija, la norma comentada representa la etapa de la «libertad estimulada» o «preurbanismo», si bien, en su opinión, no parece que sus efectos fueran muy saludables (7).

De esta forma, a través de otras disposiciones, como la Real Orden de 30 de abril de 1867, que dicta reglas sobre la tramitación de los expedientes para las edificaciones en el interior y en el ensanche de Madrid, la Ley de 22 de diciembre de 1876 y su Reglamento de 19 de febrero de 1877, que reemplazaron a la Ley de 1864, se llega a la legislación vigente integrada fundamentalmente por la Ley de 26 de julio de 1892, dictada primero para Madrid y Barcelona y aplicada posteriormente a otras ciudades. Con ella se inicia una nueva etapa en nuestra legislación urbanística.

J. LEÁL FUERTES

(7) *Derecho urbanístico español*, Introducción. Instituto de Estudios de Administración Local, 1950, página 27.