

LECCIONES

Solares urbanos.— Medios de evitar su encarecimiento y especulación

POR D. JUAN U. MIGOYA

Abogado ex Jefe de la Sección de Fomento de Bilbao

SEÑORES:

La Sociedad de Estudios Vascos, dispensándome una honra, que agradezco, me ha encargado, que dé esta conferencia sobre los medios de evitar el encarecimiento y la especulación de los solares urbanos en el país vascongado. Pero ante todo me asalta la duda de si efectivamente es una cosa perjudicial para el país el encarecimiento de los solares, y si resulta conveniente, en términos generales, evitar su especulación.

El encarecimiento de los solares suele ser una manifestación de la riqueza y la actividad de un pueblo. Los solares encarecen, porque tienen muchos solicitantes, y tienen muchos solicitantes, porque son capaces de múltiples aplicaciones lucrativas, y tienen múltiples aplicaciones lucrativas, porque en el pueblo el comercio florece, abundan los ingresos y la población va en aumento.

Dice Guiard, como prueba del florecimiento de Bilbao en el siglo XVII, que en el debate en razón de los pesos públicos y camino de Orduña, la representación de Alava decía de Bilbao que era tanta su abundancia «que ya no cabe en sí misma y se edifica tanto que esta casi ya doblado de lo que era y los que ayer serían están tan ricos que edifican casas de 40 y a 50 mil ducados; que los dueños de casas viviendo en ellas les valen de renta al año de 700 a 500 a 600 y a 800 ducados, y que no hay en dicha Villa donde pueda haber un vecino más: y que en los testimonios del pleito con las carmelitas se declara que había muchas casas nuevas y suntuosas y que era grande el número de comerciantes de la Villa ricos y opulentos, y más exponía uno de los testigos: que en este siglo XVII había aumentado en su mitad el número de vecinos, pasados ahora de seis mil y crecido en tres partes de cuatro el comercio, mostrando por prueba de tan grande crecimiento que, en su tiempo, por un solar que rentaba ciento cincuenta reales al año, se dió en la compra más de cuatro mil ducados.»

Supongo, pues, que el encarecimiento, a que se refiere el tema, es el encarecimiento abusivo, provocado artificialmente, mediante la acaparación o la interposición de excesivos especuladores e intermediarios. Mas este es problema, que no creo exista en el país vascongado, pues nunca se han notado sus inconvenientes en ninguna de las cuatro capitales, donde es fuerza se hubieran dejado sentir principalmente sus efectos. Al contrario, por lo que a Bilbao se refiere, que es el campo más abonado para este tráfico por su extraordinario crecimiento y su importancia industrial, estoy por decir que más bien debemos lamentar la falta de un moderado espíritu de especulación en las urbanizaciones y las ventas de los solares. Dadas las especiales condiciones en que el ensanche de la capital de Vizcaya se ha desarrollado, creo que de quien recibió el más fuerte impulso fué del legítimo espíritu de lucro con que acometieron compras y ventas de terrenos y aperturas de calles D. Federico Solaegui y la Sociedad La Perla de terrenos y edificaciones.

La especulación normal y adecuada no puede desterrarse de ningún mercado, y el mercado es necesario para acercar los bienes a las necesidades allí donde el número

de aquéllos y de éstas lo impongan. Más bien se ha tropezado en Bilbao hasta hace poco con la falta de mercado para los solares; y quizás la rémora mayor para que el ensanche termine de poblarse de edificaciones son las familias acomodadas, que poseen importantes extensiones de fincas en él, que no sienten la necesidad de venderlas, ni explotarlas, y que, ajenas a toda iniciativa, se contentan con agregar todos los años un cinco por ciento al precio, con que en sus inventarios figuran los predios: ni compran, ni venden, ni urbanizan, ni construyen. Y si se les acerca un comprador, le piden un precio exorbitante. Por eso el ensanche de Bilbao se va desarrollando de un modo irregular, y excéntrico, como puede apreciarse desde cualquiera de las alturas vecinas: va buscando la periferia, plantando las edificaciones en los terrenos más baratos, por ser los más alejados, y huyendo de los más céntricos y caros: mientras en la vega de Indauchu continúan las huertas y las heredades, van las casas de vecindad y las construcciones industriales abriendo los barrios de Iturrigorri, de Iralabarri, de Uribarri, de Basurto.

El problema, pues, en las poblaciones vascongadas, más que en abaratar los solares y en evitar su especulación, se halla, a mi juicio, en darles una dinámica mercantil, en desamortizarlos, arrancándolos de quienes inútilmente los poseen, para lanzarlos al mercado y ponerlos a disposición de las necesidades urbanas. Su resolución toca directamente a los Ayuntamientos.

Para ello disponemos de tres clases de medios, que son los medios de policía, los medios fiscales y la política del ensanche.

La policía de los solares tiene sus preceptos que, bien manejados, pueden constituir un aliciente, para que los propietarios los edifiquen. Las ordenanzas municipales de Pamplona, San Sebastián y Bilbao, imponen la obligación de cerrar los solares con valla, que en San Sebastián ha de sujetarse a un modelo oficial, establecido en las mismas Ordenanzas: aun cuando las de Vitoria no contienen un precepto igual, es obligatorio también el cierre por disposición de la Alcaldía que asimismo señaló el modelo. Suele haber en este punto una gran lenidad con los propietarios: en Bilbao ha habido años y años terrenos yermos, situados en las calles más céntricas del ensanche, sin cerradura de ninguna clase: hoy mismo se tolera la valla discontinua, a pesar de que las ordenanzas disponen ha de ser de verja metálica o de madera unida y machihembrada: sé que en Vitoria tampoco se cumple con rigor la disposición.

Se ha ensayado igualmente restringir, mediante otros preceptos de policía, el aprovechamiento de los solares. Algunos permanecen sin edificar, porque los propietarios obtienen así más lucro, que mediante la construcción; a veces se levantan en ellos cobertizos de mala muerte que se alquilan a precios fabulosos. Las ordenanzas de San Sebastián han prevenido el mal disponiendo que en los solares yermos, que den frente a calles dotadas de alcantarilla, alumbrado y pavimento, no se consentirá la construcción de tejavanas ni cobertizos para depósitos de materiales ni objetos análogos. Las de Bilbao, menos radicales, disponían que se levantasen las tejavanas en el interior de los solares a cuatro metros de la línea de la calle y separadas de las propiedades contiguas un metro por lo menos, sin perjuicio de cerrar la finca en la colindancia con la calle; pero hasta esta tímida limitación se ha dulcificado, y hoy permiten levantarlas en el interior de los solares o en la línea de la calle, separadas siempre de las propiedades contiguas un metro por lo menos. He observado que es muy difícil en la práctica hacer cumplir estas restricciones, y en cada caso particular la tolerancia y el deseo de complacer al solicitante vencen sobre una prohibición, que si favorece el ornato público, principalmente mira a restringir la posesión de los solares y por eso se hace odioso aplicarla en concreto.

Tienen los propietarios de terrenos aprovechados, lindantes con calles públicas, la obligación de costear una vara de acera reglamentaria: es una disposición nada menos que de la Novísima Recopilación, todavía vigente, o por lo menos aplicada, en virtud de Reales Ordenes que repiten la definición de la obligación. Muchas veces se descuida proceder

a exigirla en el frente de los solares, a pesar de que deben reputarse terrenos aprovechados por sus propietarios desde el momento que los cercan y poseen, y de que este criterio se ha confirmado en algunos casos de apelación. Ordinariamente no se instalan las aceras hasta que no se edifica en un terreno, y es claro que el exigir con rigor la obligación tiende también a apresurar la aplicación de los solares a su destino propio.

Quiero hacerme cargo aquí de un medio de abaratar si no los solares las viviendas, aumentando su número, que es el permitir elevar mayor número de pisos. Parece ser esta la tendencia de las Ordenanzas en las grandes poblaciones, donde el terreno es cada vez más precioso. Bilbao modificó primero sus ordenanzas del ensanche de Albia, permitiendo que fueran cuatro y no solamente tres los pisos de cada construcción, cuando todavía aquel ensanche se hallaba casi en sus comienzos: la medida tuvo no poca parte en que el ensanche no se halle hoy completamente terminado y edificado. Las últimas ordenanzas de Bilbao, las que empezaron a regir en 1907, no señalan el número de pisos que podrán construirse, sino la altura mínima de cada uno, en función de la anchura de la calle respectiva: en las calles amplias este sistema permite construir cinco pisos en la fachada sobre el bajo y uno en la mansarda. Las de San Sebastián y Pamplona siguen el mismo sistema, señalando el perfil que han de tener las casas, según la categoría de la calle. Cuando se incendió el teatro Arriaga en Bilbao, se habló de levantar allí un rascacielos. Ya se advierte que este medio no es digno de recibir estímulo ni resulta conforme con el espíritu de los tiempos.

Las medidas fiscales encaminadas a obtener la edificación en los solares urbanos consisten esencialmente en la imposición de tributos, que graven, no la utilidad actual del terreno, sino la que pudiera obtenerse de él, una vez dedicado a su destino propio.

El Real Decreto de 31 de Diciembre de 1917 sobre exacciones municipales autoriza a los Ayuntamientos para la imposición de contribuciones especiales cuando por efecto de obras o instalaciones municipales, se produzca un aumento determinable en el valor de las fincas particulares, contribuciones que tienen por objeto resarcir al Ayuntamiento del valor de los trabajos. Se aplican expresamente a la apertura de calles, parques y paseos, alcantarillado, aceras y alumbrado público, y el gravar con los gastos de estas mejoras los solares inedicados, constituye otro elemento impulsor de la edificación. Sin embargo, este Real Decreto contiene una autorización peligrosa, y es la de que los Ayuntamientos aplacen la exacción de las contribuciones especial impuestas en razón de la propiedad de solares no edificados, sitios en el extrarradio, hasta que sean edificados. Y aun cuando entonces deban pagar las cuotas y los intereses, precisamente por eso los Ayuntamientos que hagan uso de la autorización y acuerden el aplazamiento crearán estímulos contrarios a la edificación, en vez de favorecerla.

Su artículo 1.º declara expresamente exceptuadas de su aplicación las Provincias Vascongadas y Navarra. A pesar de ello se podría aplicar, por iniciativa de los Ayuntamientos de sus capitales, que aprobasen las Diputaciones respectivas. La de Vizcaya tiene declarado de antemano que concederá a sus Ayuntamientos, salvo casos excepcionales, el percibo de todos aquellos recursos a que tienen derecho los del resto de la Nación. Y en Guipúzcoa la Diputación ha aprobado una Ordenanza especial para que los Ayuntamientos puedan proceder a tales exacciones.

Sin embargo lo complejo de la contabilidad, que debe llevarse para calcular el coste de las obras, la parte en que deben ser resarcidos por los dueños de las fincas beneficiadas y la distribución del reintegro entre cada uno de ellos hacen esta exacción poco adoptable a los Ayuntamientos vascongados, siempre inclinados a una mayor sencillez y claridad en la imposición y repartimiento de los tributos. Por otra parte es difícilísimo casi siempre determinar la cuantía en que una mejora urbana ha aumentado el valor de las propiedades, a las que afecta, y todo ello hace que prácticamente no puedan concebirse en las capi-

tales vascongadas grandes esperanzas respecto a este medio, ni como recurso económico, ni como impulsor de la edificación.

Mayor auge ha de tener seguramente el impuesto especial sobre los solares sin edificar. El proyecto de ley de exacciones municipales, presentado a las Cortes por el Real Decreto de 16 de Julio de 1918 enumeraba el arbitrio sobre los solares sin edificar como uno de los ingresos municipales, pero ese proyecto, aun no aprobado por las Cortes y que sin embargo, recibió del Gobierno el vigor de ley en ciertos puntos, al amparo de la llamada ley de autorizaciones, no ha sido implantado en éste todavía con carácter general. Siempre han pecado de tímidos los ensayos para hacer tributar excepcionalmente a los solares inedicados, empezando por la disposición del reglamento de la contribución territorial, que creyendo hacer una gran cosa, manda equiparlos a las tierras de cultivo de la primera clase y calidad del término. Por eso no es extraño que no se haya llegado todavía ni con mucho donde se debe llegar.

Bilbao y San Sebastián han emprendido ya el camino, apoyadas por sus Diputaciones respectivas. La primera tiene señalado en sus presupuestos el cobro de un medio por mil anual sobre el precio de venta. De hecho todavía no ha comenzado a hacerlo efectivo. Pero la Diputación de Vizcaya ha aprobado recientemente una Ordenanza de las exacciones de los Ayuntamientos, en la que se autoriza a éstos para establecer sobre los solares un impuesto en una proporción progresiva sobre el valor del solar por unidad de medida, que oscila entre veinticinco céntimos y setenta y cinco céntimos por ciento, tarifas que se duplican a los cuatro años consecutivos de su aplicación a los mismos solares. San Sebastián, al amparo también de la Diputación, percibe un cinco por mil anual del valor en venta. Tasas ciertamente atrevidas en relación con lo que hasta ahora se ha estilado, y que, por lo tanto, justifican alabanzas para las Corporaciones que han intervenido en su fijación y aprobación. Es un golpe constantemente repetido sobre el propietario para recordarle que no debe tener improductiva su propiedad, aguardando solo los provechos que le depara el esfuerzo colectivo, que día por día aumenta el valor de las fincas. En Vitoria y en Pamplona no existe el impuesto: en la última, porque, según parece, no hay ya solares edificables.

¿Es legal el tributo, hoy día? El examinarlo nos llevaría a la batallona cuestión sobre las facultades de las Diputaciones Vascongadas para crear impuestos no establecidos por las leyes generales de la Nación. Esto requeriría, no una sino cuatro o cinco conferencias como la presente. Quédese por ahora aquí el asunto, y atengámonos al estado de hecho, no sin descartar el temor de las resoluciones que, a instancia de algún contribuyente, pudieran dictar los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, deshaciendo los resultados beneficiosos de la iniciativa de Bilbao y San Sebastián y de la confianza con que les han apoyado sus Diputaciones.

Por último, es una disposición fiscal, que mira directamente a los solares, el Real Decreto de 13 de Marzo de 1919, que autorizó a los Ayuntamientos para imponer, con carácter ordinario y con objeto de cubrir las atenciones de sus presupuestos, un arbitrio sobre el incremento del valor de los terrenos. Poca eficacia tiene, en mi opinión, para fomentar la desaparición de los solares sin edificar, pues, según esa disposición, sólo se hace efectivo con ocasión de las transmisiones de dominio, salvo las personas de carácter permanente, en las que se cobra una cuota de equivalencia mediante tasaciones periódicas de los terrenos que formen parte de su patrimonio, y, además de esto, el egoísmo recaudador, que solo atiende a facilitar el cobro, ha sugerido la idea perjudicial de cobrárselo al adquirente, sin perjuicio de que éste pueda repetir contra el enajenante, y con ello ha quedado ya establecida la sugestión continua para que en todas las ocasiones se pacte que el impuesto quede de cargo del comprador, y solo se traduzca en un mayor encarecimiento del solar, y consiguientemente, en la creación de una dificultad más para que sea adquirido y edificado por los que tengan el pensamiento de invertir su capital en fincas urbanas. No ex-

ceptúa esta disposición a los Ayuntamientos de las Provincias Vascongadas por lo que, no habría obstáculo apreciable para que en nuestras capitales fuera cobrado. Sin embargo, no se ha generalizado, ni creo que se ha implantado el impuesto, y, de todos modos, no hemos de confiar en él para nuestro fin.

Pero ni de las medidas de policía ni de las medidas fiscales es de donde hemos de esperar la mayor utilidad. Porque unas y otras suponen, como condición indispensable para su aplicación, la existencia de solares, esto es, de terrenos lindantes con calles urbanizadas, pues los que sólo se hallan al borde de los caminos vecinales no tienen tal carácter: y por lo mismo que los gravan y los persiguen, los solares, si me permitís esta expresión gráfica, tienden a su desaparición. Pero la procuran y la obtienen por dos medios diametralmente opuestos: uno, la muerte, por decirlo así, esto es, la conversión del solar no edificado, en construcción urbana, y esto es apetecible; y otro, el no nacimiento, o sea, la falta de urbanización de calles, que conviertan en solares urbanos las que antes eran solo tierras de labor, a causa de la pasividad, más que la positividad, la resistencia y la oposición del terrateniente a la apertura de una calle, que ha de echar sobre aquellas las cargas de policía y fiscales anejas a su nueva condición. Porque si bien las fincas ganan con la urbanización, el propietario de tierras, que es el propietario más positivista y temeroso, sólo calcula la exacción inmediata del impuesto, segura y contable, que, por hallarse más próxima, oscurece, como la luna cubre el sol, la perspectiva de los rendimientos más problemáticos y lejanos de la venta de la finca o de la construcción sobre ella.

Y por eso, donde propiamente se contiene la solución del problema es en la política de ensanche, que directamente, no por palancas de ordenanzas e impuestos que desvían la energía inicial, abre calles, crea solares y los lanza a la contratación. El nudo central, pues, del asunto es este: ¿cuál es la política de ensanche que deben seguir las cuatro capitales vascongadas? Prescindo de los demás pueblos, que no se hallan típicamente en el mismo caso de considerarse como población, por más que algunos de ellos exceden en densidad y número de habitantes a muchas capitales de provincias.

La política del ensanche de cada pueblo es lo más peculiar, lo más característico de cada uno, lo que menos se presta a dar normas generales, porque es sencillamente la pauta y al mismo tiempo el resumen de su engrandecimiento, que no se puede deducir ni desarrollar sin conocer a fondo su topografía, su meteorología, su demografía, su economía, su historia, y hasta su momento psicológico y las ideas reinantes en la opinión pública en cada sazón. Que nada hay que interese tanto a los pueblos como las obras públicas, ni que necesite ser emprendido más a gusto de ellos y conforme a sus ideas y a sus mismas preocupaciones. Por desconocerlo y no preparar de antemano el ánimo de sus conciudadanos estuvo Pericles a punto de hacer fracasar las bellas fábricas que inmortalizaron su siglo y nos legaron el Partenón y el nombre de Fidias como inseparables de los eternos ideales de la belleza plástica: opúsose el pueblo a que se gastaran tan grandes caudales en obras que juzgaba superiores a sus recursos, y fue necesario que el entonces árbitro de Atenas tuviera un rasgo propio de su genio y ofreciera costearlas con su fortuna privada. Para el engrandecimiento de un pueblo como para el engrandecimiento de un individuo nadie como él puede conocer los caminos más cortos y seguros. Por otro lado, parece necia presunción dar consejos a quien, como San Sebastián, por ejemplo, en esto, cual en tantas cosas, orgullo de la administración municipal vascongada, ha sabido acometer uno tras otro varios ensanches y realizarlos con singular fortuna. Esto me recuerda la respuesta que un ilustre médico de Bilbao dió a tres señoras, dos octogenarias y una nonagenaria, a una de las cuales asistió en una indisposición que tuvo en edad tan avanzada, y que le pidieron les preceptuase un régimen de vida higiénica: «Pues si con el que han tenido ustedes han llegado a sus años, ¿cómo voy a atreverme a darles consejos? Sigán con el mismo, que, a la cuenta, es el mejor.

Si no por esta necesidad de sujetarnos a las circunstancias y a las condiciones de cada

pueblo, resulta muy fácil enunciar cuál debe ser la política de los ensanches de las poblaciones vascongadas: trazarlos liberalmente comprendiendo vastas extensiones de terreno, donde puedan proyectarse casas de tipo familiar, que una sola familia ocupe de alto en bajo, aisladas unas de otras, y rodeadas de jardín: los Ayuntamientos deben comprar de una vez los terrenos, que abarquen, no sólo las calles, sino también los edificios y los jardines, realizar simultáneamente las obras, y enlazar los nuevos barrios con rápidas y cómodas vías de comunicación a la parte ya construída. Esto, como veis, es tan bello como fácil de decir y lo mismo sirve para las capitales vascongadas que para la América del Sur.

Pero si no dar consejos intentaremos deducir conclusiones de la misma conducta de los Ayuntamientos de las capitales vascongadas y especialmente de San Sebastián y Bilbao.

Hay dos notas o caracteres comunes a las cuatro capitales vascongadas, que nos permitirán deducir las pocas normas de aplicación común que pueden dictarse para la política de sus ensanches. Una es que las cuatro son poblaciones de un número medio de habitantes, comprendido entre treinta mil y cien mil: y la otra que las cuatro se desenvuelven bajo un régimen de tributación especial, que les permitió prescindir del cobro de la contribución territorial, o por lo menos, no cobrarla con cuotas tan crecidas como en el resto de la Nación.

De la primera nota común deduzco una conclusión, y una norma, y es que las capitales vascongadas deben pensar únicamente en ensanches exteriores, en ensanches de ampliación, de urbanización de nuevos terrenos, no en ensanches interiores, de reforma del casco antiguo. Los ensanches interiores suponen grandísimo dispendio: no solamente hay que expropiar el terreno y costear la urbanización de las nuevas calles, sino que además hay que pagar las edificaciones viejas que se derriban, y hasta indemnizar las industrias establecidas en ellas, lo que, de momento, hace más aguda la crisis de la habitación. Es cierto que los nuevos solares, obtenidos con la destrucción de las casas viejas, y dotados de fachada a las calles nuevas, amplias y bien orientadas, valen más, pero la diferencia no compensa, como no sea en las grandes urbes internacionales, el sacrificio realizado, y además, el capital tiene que ser muy cuantioso, pues si no se quiere malbaratar intereses, es necesario reconstruir inmediatamente que se derriba. París pudo permitirse el lujo de abrir en su centro una avenida de la Ópera cortando fácilmente las edificaciones que tocaba el trazado, y hasta pudo ganar con la obra, pero no tienen vitalidad bastante para ello Vitoria, Pamplona, San Sebastián ni siquiera Bilbao. El mismo Madrid se eterniza en la construcción de su Gran Vía. Hace muchos años que Bilbao redactó el proyecto de reforma y ensanche interior del espacio comprendido entre las calles de las Cortes, la Concepción, Miravilla y la Fuente. Más recientemente se trajo y se llevó en la prensa el gran proyecto de ampliación de la calle de la Estación y del Puente del Arenal; pero ninguno de ellos se ha realizado ni está en vías prácticas de realizarse. Solo han servido para distraer la atención de otros empeños más prácticos. En cambio la prolongación de la Gran Vía, la construcción, del Parque y la Gran Avenida, que forman parte del ensanche exterior, necesitaron, es cierto, vencer obstáculos y la ayuda del tiempo, pero hoy son hermosas realidades. Y es que en el ensanche exterior los gastos son más reducidos y comprenden sólo la urbanización y el pago de los terrenos, y en la mayor parte de los casos solo la primera, pues los propietarios, ante las ventajas que la obra les reporta, ceden los terrenos viales gratuitamente o a precios muy ventajosos. Por la misma cantidad de dinero se dejan disponibles en el ensanche exterior solares que comprenden una superficie incomparablemente mayor de la que por la misma suma puede habilitarse en el casco antiguo.

Y no es que haya de abandonarse la obra de saneamiento de la parte vieja de la población ni deba desistirse de ella en absoluto. Es que debe fijarse una gradación y un orden en la aplicación de los fondos municipales, y atender, con preferencia, a dejar en pie la parte nueva, para después tirar la vieja, que será más fácil, pues la mejor piqueta

que en ella pueda emplearse es la construcción de nuevas viviendas higiénicas y cómodas, que hagan a la gente huir de los calabozos donde hasta ahora vivían: la labor de tirar éstos será mucho más fácil entonces.

He dicho que ninguna de las cuatro capitales tiene un ensanche interior, a pesar de que el de Pamplona se ha tramitado conforme a la ley de reforma y ensanche interior de grandes poblaciones. Pero el ensanche de Pamplona, no es interior sino en el concepto legal, pues en el real significa solo la lucha contra las murallas (que ha culminado felizmente en el Real Decreto de 3 de este mes, aprobatorio del proyecto) y la aportación de nuevos y extensos terrenos a la posibilidad de construir, rompiendo el cinturón de piedra que se oponía a la libre expansión y al remozamiento de la antigua Iruña,

Deben, pues, ceñirse los capitales vascongados a los ensanches exteriores. Y escoger ensanches acomodados a sus fuerzas. En este punto es muy fácil incurrir en toda clase de exageraciones y de fantasías. Se cree caminar muy de prisa, y se malogra la mejora durante una serie de generaciones. Un ensanche desproporcionado con las fuerzas de un pueblo solo conduce a una decepción y a un fracaso. Vuelvo a San Sebastián, mi modelo: tiene tres ensanches, uno autorizado el 11 de Octubre de 1864, que es el de Amara, ya construído; otro el de Gros, aprobado el 7 de Junio de 1894, y realizado en gran parte, y el tercero el llamado Oriental, de 31 de Octubre de 1873: todos tan proporcionados, tan discretos, si me permitís la expresión, que constituyen el secreto de que se haya podido formar una población armónica, que tiene en su armonía y en su disposición el secreto de su encanto.

Bilbao ha procedido con parecida parsimonia. Había un proyecto de ensanche antiguo, hecho por el arquitecto D. Amado Lázaro Lázaro el año 67, y que abarcaba una enorme extensión en la vega de Abando.

El proyecto no se aprobó ni, por lo tanto, se realizó, y en 1876 fué en cambio aprobado el proyecto de ensanche de los Sres. Hofmeyer, Alzola y Achúcarro, que comprendía las zonas de Albia y del Campo de Volantín, mucho más reducido que el de Lázaro, y al que se moteja de raquíto por haberse equivocado sus autores en el coeficiente del crecimiento de Bilbao, que ha sobrepasado sus cálculos. Pero el hecho es que el proyecto del señor Lázaro, a pesar de todas las alabanzas que hoy se le tributan como clarividente y atrevido, no pasó de proyecto, y el más modesto y reducido, con una modestia y una reducción conscientes e intencionadas, de 1876, está a punto de terminarse, pues solo faltan urbanizar unos pocos trozos de calles de él. Y nótese que, pese al error sufrido al calcular el aumento de población, y pese a la idea, que sus autores tuvieron de que el ensanche estuviera completamente acabado cuando Bilbao alcanzase solo la cifra de 70.000 habitantes, hoy que tiene más de 100.000 aun hay trozos de calles suyas por abrir: y a pesar de que en este retraso se debe su parte a la modificación introducida en las Ordenanzas para permitir levantar casas de cuatro pisos en vez de tres, y la hecha después en sentido de mayor libertad todavía, que es la hoy vigente, con todo ello demuestra que el mundo, hasta en los casos de mayor rapidez, va siempre más despacio que la imaginación. Después se redactó el proyecto llamado de ampliación, que comprende el resto de Albia, Olaveaga y Zorroza, y a pesar de hallarse aprobado provisionalmente desde 1901 y definitivamente desde 1913, apenas ha comenzado a ejecutarse.

Y considero tanto más necesario medir bien las fuerzas de la población antes de determinar la importancia del proyecto de ensanche, cuanto que, para impedir el encarecimiento abusivo de los solares y hasta de los terrenos viales, la práctica aconseja ejecutar los proyectos de ensanche con la mayor celeridad, si fuera posible, abriendo simultáneamente las calles desde el primer momento, pero en otro caso abriendo las vías y calles principales, o por lo menos expropiando sus terrenos cada una de una vez, a fin de evitar que la apertura de un trozo encarezca los trozos ulteriores, que luego habría de adquirir el Ayuntamiento.

Por esta misma razón conviene disponer de la mayor suma de dinero necesario para realizar las expropiaciones y contar también con fondos para expropiar la totalidad de las fincas a aquellos propietarios que se negaren a ceder gratuitamente para vía pública la parte que señala la ley. Esto supone la emisión de bonos o de obligaciones especiales de ensanche, destinados a las expropiaciones y que pueden hallarse ya garantizados con las mismas fincas que se expropian para ello y con el importe de los recursos especiales señalados por la ley, tal como ésta autoriza.

He aludido a la ley de ensanche, y es necesario hacerlo, porque hay que acomodarse a ella. Tenemos dos, aplicables a los ensanches exteriores: una la general de ensanche de 22 de Diciembre de 1876, y otra, la especial de Madrid y Barcelona de 26 de Julio de 1892, que concede algunas ventajas mayores a los Ayuntamientos, y que, por lo en ella misma previsto, puede aplicarse a otras poblaciones, a virtud de concesión especial del Gobierno, otorgada en cada caso.

Pero sucede que ambas leyes, y aquí viene el segundo carácter común, que hemos señalado a todos los ensanches vascongados, tienen dos partes: una orgánica y de expropiación, referente a las atribuciones de las comisiones de ensanche, a la tramitación de los proyectos, a lo que ha de expropiarse y a los expedientes que deban seguirse para ello, y esta parte puede aplicarse sin inconveniente ninguno a los ensanches de los pueblos vascongados; y Bilbao ha obtenido que en estos particulares se le aplique la ley de ensanches de Madrid y Barcelona. Pero hay otra parte, económica, y de régimen fiscal, de imposible aplicación, aunque el espíritu de sus beneficios puede y debe hacerse extensivo a los Ayuntamientos vascongados mediante los acuerdos de sus Diputaciones respectivas.

Básase toda la estructura económica de la ley de ensanche en que el Ayuntamiento solo ha de ser, por decirlo así, el gerente y el banquero de la empresa que el ensanche supone, regulando el orden y el método con que ha de efectuarse y anticipando los fondos necesarios para ello, si bien a calidad de ser resarcido con los ingresos procedentes del mismo ensanche, ingresos que sustancialmente consisten en el aumento de la contribución territorial, por la creación de fincas nuevas y la mayor valoración de las existentes, y en un recargo extraordinario anual sobre los edificios que se construyan. A fin de estimular que los mismos propietarios costeen las urbanizaciones se condona el recargo y hasta la contribución a aquellos que efectúen en todo o en parte las obras, según cierta relación que se establece.

El sistema es justo y acertado, más no puede conducir a la cancelación total del débito del ensanche con el producto de tales impuestos. La misma ley preve, entre los ingresos de aquél, la subvención que se destine a él en el presupuesto general de la población. Y la Comisión de Ensanche del Ayuntamiento de Barcelona, experimentada y competéntísima en estas materias, se queja en la Memoria que acompaña a sus presupuestos para el año 1919-1920 de la insuficiencia de los recursos legales para cubrir los gastos.

Pero no obstante esto, sin llegar a cubrirlos, la cesión del aumento de la contribución territorial y el recargo extraordinario representan cuando menos una ayuda importantísima. Ayuda con la que, siquiera en esta forma, no pueden contar los Ayuntamientos vascongados. Porque suponen el cobro de la contribución territorial a los tipos que se cobran en el resto de España. Donde tal contribución no se percibe es imposible contar con ella como recurso: donde se percibe en mucho menor proporción que en el resto de España el aumento que experimente en el ensanche, ha de resentirse de la misma reducción. Por otro lado cobrar la contribución territorial sólo en el ensanche, o cobrarla en él a los tipos del resto de la Nación, y además el recargo, mientras en el casco antiguo no se cobra o se cobra en un tanto por ciento mucho menor es matar el ensanche en vez de fomentarlo.

El conflicto no tiene más arreglo sino que las Diputaciones concedan una equivalencia a los Ayuntamientos y dispensen a la obra una protección igual a la que disfrutarían si

estuviese aquí implantado el mismo régimen de tributos que en las provincias no aforadas, solución que ya en el Congreso de Oñate preconizó D. Víctor Artola, entonces Jefe de la Sección de Hacienda en la Diputación de Guipúzcoa y hoy Jefe superior electo de la misma Sección en la Diputación de Vizcaya y que han seguido ambas Corporaciones, pues San Sebastián obtuvo la cesión de la contribución territorial de sus ensanches que figura en sus presupuestos y Bilbao consiguió de su Diputación en sesión de 25 de Enero de 1918 cobrar la contribución íntegra que al ensanche le corresponde. Estas contribuciones se hallan sujetas a las moderadas bases señaladas por ambas Corporaciones provinciales, muy inferiores a las que rigen en el resto de la Nación, pero en cambio lo que perciben los Ayuntamientos es, no sólo el aumento de contribución, durante los 30 años en que se entiende el beneficio, sino el rendimiento íntegro del tributo, sin descuento, de lo que las fincas de ensanche pagaban antes de implantarse el sistema, como se descuenta en la ley general.

Otro extremo muy interesante de la política de ensanche, íntimamente unido con el abaratamiento de los solares, es el de las construcciones en el extrarradio. Por la misma necesidad de limitar la cuantía de los ensanches y de proyectarlos solo en la extensión compatible con las fuerzas de cada pueblo, quedan en todos ellos zonas del término municipal, que ni forman parte del casco edificable ni del ensanche en proyecto. Las ordenanzas de construcción en ellas son restrictivas generalmente, pues no llegan allí los sistemas de alcantarillado ni otros servicios sanitarios y sería peligroso dar margen a que se cubriese de edificaciones donde por la baratura de los terrenos, se hacinase una población en malas condiciones higiénicas. Son estas lejanías paraje adecuado para la edificación de barriadas obreras, compuestas de casas cuya renta tiene que ser exigua, y que, por esto mismo, no pueden asentarse en terrenos encarecidos por la dotación de toda clase de elementos urbanos, como son los del casco y los del ensanche ya realizado, o por la perspectiva de que muy en breve pasarán a gozar de estos beneficios, como son los del resto del ensanche. El Ayuntamiento de Bilbao ha dado el ejemplo construyendo las casas de obreros de Iralabarri y Solocoeche, las primeras en terreno que tiene legalmente la consideración de afueras, y las segundas en un terreno que, a pesar de formar legalmente parte del casco, fué hace tiempo objeto de un proyecto de urbanización especial, aprobado en debida forma. La adquisición de terrenos de las afueras por los Ayuntamientos para la edificación de estas barriadas obreras es altamente recomendable. En general: son siempre buenos negocios para los Municipios las compras de fincas en su término municipal, y en las capitales vascongadas, que disfrutan de administraciones municipales que son modelo, y se hallan en constante crecimiento, aunque la intensidad varíe de unas a otras, se puede recomendar a ojos cerrados a sus municipios que se hagan con todas las barriadas, que les sea posible, en las afueras. Sobre todo, si la iniciativa particular comienza a tratar de acometer tal empresa: tanto como hay que estimular la creación de estos barrios obreros por los Municipios, en terrenos propios, debe desconfiarse de las empresas privadas, pero más que nada de la generalización del propósito de construir en aquella zona donde la ausencia de alineaciones y alcantarillado y de servicios de limpieza y de vigilancia obligan a mirar más como un peligro que, como un bien, la formación de un pueblo nuevo, no nacido bajo la inspiración de una idea de conjunto ni a base de la preocupación de compensar con el derroche de espacio la falta de servicios urbanos.

Pero no he de continuar este tema, pues reciente se halla todavía la conferencia dada por el culto Jefe de la Sección de Fomento del Ayuntamiento de Bilbao, D. Ramón de Belausteguigoitia, el día 15 de este mes en la Asociación libre de empleados de oficina de aquella villa, dando cuenta del Congreso que se acaba de celebrar en Londres para procurar habitaciones baratas. Creo que lo mejor que podían hacer los organizadores del Congreso es invitar al Sr. Belausteguigoitia, que ha asistido a éste y trae de él gran copia de ideas y de datos, abillantados por su vasta cultura y la especialidad de sus conocimientos

en la materia, a exponer en este certamen lo que estime adecuado a su finalidad en relación con tema tan interesante. D. Ricardo de Bastida, arquitecto municipal de Bilbao, que con él ha ido y cuya ilustre personalidad figura entre los congresistas, podrá igualmente ilustrarnos sobre materia que él tanto domina, por haber hecho además estudios meritísimos sobre el ensanche de Bilbao. Y D. Pedro Guimón, otro arquitecto eminente, ha de daros una conferencia sobre construcción de habitaciones obreras.

Pero voy a atreverme a dejar sentada una afirmación: estas barriadas del extrarradio, estos proyectos de ciudad-jardín en pleno campo solo serán viables a condición de continuar realizando el ensanche, cuidándolo día por día, defendiéndolo de la inconstancia y del egoísmo de los particulares. En el ensanche, en el proyecto de las futuras calles, provistas de andenes, alcantarillado, tranvías, de todo lo necesario, será donde deberá alojarse siempre el grueso de las edificaciones. Si no es así, si el ensanche se abandona, si la obra seria y metódica se descuida por atender a la realización de otras empresas que parecen más brillantes, bien pronto unas y otras se harán imposibles, desaparecerán los patios con flores de la ciudad-jardín, las viviendas para una familia irán cediendo el puesto a casas de pisos, y el olor de los pozos negros y la falta de alineaciones nos darán la sensación de un población informe llamado a desaparecer o a llevar perpetuamente a costas su miseria al lado de las ciudades que supieron ser ordenadas y continuar defendiendo sus líneas y el método progresivo y gradual del crecimiento de su caserío.

Mientras llegue el momento de extender el ensanche a las afueras, el método de defender las carreteras y los caminos y asegurar la posibilidad de su ampliación futura es el de obligar a los constructores a que se separen de ellos cierto trecho, como hacen las ordenanzas de San Sebastián y Bilbao, cuyos preceptos podrían en este particular hacerse todavía más exigentes.

Para terminar: quiero encarecer ante todo dos cosas: una la necesidad de someterse a la legislación de ensanche, sea la general, sea la de Madrid y Barcelona. Podrá un Ayuntamiento, como el de San Sebastián, haber realizado sus ensanches por simples convenios con los propietarios, sin necesidad de acudir a la ley; pero cuanto más crezcan nuestras capitales, y más valgan los terrenos del ensanche, y más complejos sean los intereses urbanos, más necesario será mantener el imperio de la ley, que es la norma de todos, siquiera sea para impedir que en casos excepcionales un propietario díscolo o codicioso desbarate la otra paciente y concienzuda de un pueblo, labrada durante varios años, y condición de su desenvolvimiento normal. Sobre todo es necesario defender la intangibilidad de los terrenos viales, destinados a calles futuras. Cuesta disgustos, es cierto. ¡Parece tan duro negarle al dueño de una finca edificar en ella, sin habérsela expropiado! Se le niega el levantar albergue para los suyos o el obtener interés para su capital, y en cambio la calle, allí proyectada, ¡Dios sabe cuando se abrirá! Es la lucha de todos los días en las Comisiones de Ensanche. Pero hay que reflexionar que la debilidad de carácter, el desfallecimiento en este punto suponen el tapón puesto para siempre a la apertura de una calle, que la primera vez, será quizás una calle alejada y secundaria, de apertura remota, pero después será otra más próxima e importante, hasta acabar cegando todas las vías públicas futuras y deformando y probablemente imposibilitando la población del porvenir.

Teniendo en cuenta las deducciones que hemos obtenido del examen de las medidas de policía, de las medidas fiscales y de la política de ensanche, podremos tener a las capitales vascongadas provistas siempre de los solares adecuados para las necesidades de su edificación, asegurando su desarrollo normal a medida que vayan creciendo su vecindario y su riqueza.

Este problema del abaratamiento de los solares urbanos, como veis, es exclusivamente propio de los Ayuntamientos, y por serlo podemos presentar con alta satisfacción como modelo de urbanizaciones las de las cuatro capitales vascongadas. Las Diputaciones que, por el concierto económico, tienen facultades del Estado aquí, intervienen para aplicar a

nuestro sistema tributario el mismo espíritu que preside la concesión de los beneficios económicos de ensanche en la legislación general. Y a la Nación, por sus órganos más altos, le queda mantener y perfeccionar la legislación, y probablemente en lo sucesivo ayudar también, mediante subvenciones, el esfuerzo local para resolver el problema de la vivienda barata e higiénica, que tal ha sido una de las novedades del Congreso de Londres, al que he aludido anteriormente.

Mis conclusiones son, pues:

1ª Un espíritu de especulación moderado y la existencia de un mercado de solares son convenientes en las cuatro capitales vascongadas.

2ª Debe exigirse con rigor a los propietarios de solares la obligación de cerrarlos con valla unida, machihembrada y del modelo municipal que se adopte, así como la de costear en el frente de ellos la vara de acera reglamentaria.

3ª Debe cobrárseles un impuesto anual sobre su valor en venta, que cuando menos debe ser el que se percibe en San Sebastián y Bilbao, con tendencia a ser aumentado.

4ª La política de ensanche debe desarrollarse sobre estas bases: a) Realizar en primer lugar las urbanizaciones del ensanche exterior, dejando para segundo término, y para una época más avanzada del desarrollo de las capitales, las de reforma de la parte vieja; b) Los ensanches exteriores deben ser proporcionados a la fuerza expansiva de la población huyendo de exageraciones, y escogiendo el medio de abrir simultáneamente, o por lo menos adquirir simultáneamente, los terrenos necesarios para abrir las calles y plazas principales; c) Deben emitirse bonos u obligaciones especiales del ensanche, garantizados con los recursos de éste, para pagar las expropiaciones; d) Debe aplicarse la legislación general o la de ensanche de Madrid y Barcelona, (ésta previa solicitud del Ministerio) en la parte orgánica y en la relativa a las cesiones de los propietarios y a las expropiaciones, que puedan hacerseles; e) Las Diputaciones deben compensar a los Ayuntamientos con una subvención equivalente a los recursos que les proporcionaría la aplicación de los beneficios económicos de la legislación general; f) Los Municipios deben adquirir en el extrarradio o en los pueblos inmediatos cuantos terrenos les sean posibles para edificar barriadas obreras y hacerlas por su cuenta, compensando con el derroche de superficie la falta de servicios urbanos: pero deben restringir la edificación por los particulares en esa zona, sin sujeción a un plan de conjunto, y no descuidar por eso, antes bien, dedicar la principal atención a la realización del ensanche; g) Deben defender a todo trance la prohibición de edificar en los terrenos viales.

