

El aumento de la superficie urbanizable ¿conduce a un descenso de los precios del suelo? Una reflexión histórica sobre Bilbao en el entorno del año 1900

Ana AZPIRI ALBISTEGUI

Licenciada en Historia.

RESUMEN: La villa de Bilbao se enfrentó a un grave problema de escasez de viviendas baratas desde el último tercio del siglo XIX. Para resolverlo, en consonancia con los supuestos teóricos y con los instrumentos urbanísticos definidos en la España de aquellos años, el Ayuntamiento decidió hacer un Plan de Ensanche y, más tarde, una extensión del mismo. Se partía del principio de que el suelo era caro porque había poco y que la forma de abaratar su precio era creando más. Así, se calificó el máximo de suelo posible como urbanizable, esperando que el libre juego de la oferta y la demanda bajase los precios. Pero no fue así. Los defectos estructurales del sistema y algunas peculiaridades del caso de Bilbao ralentizaron el proceso urbanizador. El Ensanche a la altura de 1924 –año en que estaba prevista su terminación– no llegaba ni a la mitad del trazado.

Los mismos argumentos que sirvieron de base a esta forma de entender el urbanismo vuelven a estar hoy sobre la mesa. La nueva orientación planteada por el Gobierno considera que la creación de grandes superficies de suelo urbanizable abaratará su coste y el de los productos inmobiliarios contruidos sobre él. Este trabajo plantea una reflexión histórica en torno a esa afirmación.

DESCRIPTORES: Mercado de suelo. Precios del suelo Bilbao. Suelo urbanizable.

I. INTRODUCCIÓN. UNA REFLEXIÓN HISTÓRICA EN EL ACTUAL DEBATE SOBRE EL URBANISMO

Recientemente Oriol Bohigas criticaba la que, al parecer, va a ser la política del PP en materia de urbanismo [BOHIGAS, 1997: 13]. Para él, la supresión de los suelos no urbanizables y la conversión de los restantes en urbanos o urbanizables, no es otra cosa que un avance hacia el caos. Con

esta medida, la capacidad del poder público para controlar el urbanismo se verá reducida a mínimos, ya que todo lo que no esté consolidado por la edificación podrá ser urbanizado.

La base de este cambio radical en el sistema urbanístico español es la idea de que cuanto más suelo haya para construir, más barato será. Y al bajar el precio del suelo, lo hará también el de la vivienda. Contestando a esta solución tan sencilla para un problema tan grave, Bohigas decía en su artículo que un aumento en la oferta de suelo urbanizable no ha conseguido nunca un descenso generalizado de los precios. La consecuencia de este tipo de medidas tiende, más bien, a desatar la

[Recibido el 7-12-95].

especulación e impedir la organización racional de la ciudad que intenta el urbanismo.

Este trabajo es una reflexión en torno al argumento que sirve de base a las reformas que defiende el Gobierno ¿Es cierto que si se aumenta la oferta de suelo, el mercado hace que baje su precio y, con él, el de la vivienda? (1)

Se trata de una pregunta que ya ha sido formulada en el urbanismo español en otras ocasiones. De hecho, los ensanches decimonónicos —planteados como política de vivienda— se formularon partiendo de este principio y constituyeron grandes recalificaciones de suelos rústicos para hacerlos urbanizables y conseguir que el libre juego de los operadores en el mercado bajase los precios. Pero los precios no bajaron y los ensanches se convirtieron en el dominio de la burguesía en todas las ciudades en las que se pusieron en práctica. El ensanche de Bilbao en el paso del siglo XIX al XX nos va a servir de caso práctico para analizar las consecuencias de la aplicación de ese principio sobre una ciudad en un momento histórico en el que tenía un gravísimo problema de escasez de viviendas.

2. UNA APROXIMACIÓN AL URBANISMO ESPAÑOL DEL SIGLO XIX

El urbanismo español del siglo XIX, el que dirigió el tránsito de las Villas preindustriales a las ciudades industriales, estaba caracterizado por los rasgos propios de un sistema netamente liberal. Los ayuntamientos obtenían por expropiación el suelo destinado a calles y corrían con los gastos de la urbanización, para dejar a los propietarios del suelo la misión de edificar. Una vez aprobado el correspondiente Plan de Ensanche, el dueño de cada solar sólo tenía que esperar a que las aceras, el alcantarillado y la calzada, llegaran hasta su predio.

(1) Esta línea argumental que sostiene que los precios bajarán si se estimula la competitividad, permitiendo el libre juego de los operadores en el mercado; es la que sostuvo el Tribunal de Defensa de la Competencia en su Informe sobre el Mercado de suelo urbano en mayo de 1993. Este documento desencadenó un debate en profundidad sobre el sistema urbanístico español, donde el Tribunal sostenía las tesis a favor de la liberalización. Para comprender la base conceptual de la que emanan las propuestas actuales del PP, sugiero la consulta de: "Extracto del Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia", CyT II, 99, 1994: 155-165.

Sin duda, ésta fue la época en la que más facilidades se le dieron a la iniciativa privada para construir la ciudad. Era el signo de los tiempos. La revolución industrial irrumpía con fuerza en el continente europeo y las leyes del mercado se convertían en la bandera del despegue económico. Las grandes líneas de ferrocarril, —factor esencial en la definición de la estructura básica del territorio— eran trazadas, gestionadas y explotadas por sociedades que tenían que rendir cuentas ante sus accionistas. El urbanismo del siglo XIX respondía a estos condicionantes y, en gran medida, se hacía ciudad como se hacían ferrocarriles.

En España el proceso de crecimiento urbano fue similar al de otros países europeos. Una vez definida la inviolabilidad del derecho de propiedad e integrada en los textos constitucionales como conquista de la nueva burguesía, se procedía a eliminar los vestigios de las últimas rémoras feudales para emprender una modernización efectiva. La primera señal de esto, en el dominio de la ciudad, fue la liberalización de los arrendamientos urbanos con la Ley de 9 de abril de 1842. A partir de este momento, el inquilino no adquirirá derechos mientras dure el contrato y no podrá detener el ascenso de la cuantía del alquiler en cada nueva contratación. Las leyes de la oferta y la demanda serán los nuevos árbitros del mercado de alquileres. La coincidencia de esta medida con los inicios de la emigración del campo a la ciudad y la lógica necesidad de alojamientos que ello generó, contribuyeron a favorecer la densificación hasta llegar al hacinamiento. Las malas condiciones de vida y de trabajo, la alimentación deficiente y la insalubridad de los barrios marginales, completaron los requisitos necesarios para que las epidemias hicieran estragos en las ciudades.

Los primeros signos de alarma, ante el cariz que estaba tomando la situación de los

Una de las recomendaciones del TDC fue la creación de una Comisión de Expertos sobre urbanismo que debatiera las distintas sugerencias y planteara posibles soluciones. Las conclusiones de la Comisión, así como las opiniones de otros especialistas en la materia, que no formaron parte de ella, pueden consultarse en: CyT III, 103, 1995.

Resulta también muy ilustrativa la lectura de: SOLCHAGA CATALÁN (1993:28), BORREL FONTELLES (1993a, 1993b). Estos tres breves artículos permiten conocer de una forma sintética los dos puntos de vista más significativos y facilitan la aproximación al debate planteado.

sectores económicamente más débiles en las ciudades, procedieron del ámbito de la medicina y del reformismo social. El problema era común a todos los países que estaban embarcados en la revolución industrial y que habían visto como el número de los habitantes de los núcleos urbanos crecía tan abultadamente como las estadísticas de mortalidad. Si bien la situación de los obreros ingleses aparecía ya en las obras de CHADWICK (1842) y ENGELS (1845), España tendría que esperar hasta los estudios de MONLAU (1855) y la *Estadística Obrera* que CERDÁ incluyó en su *Teoría de la construcción de las ciudades aplicada al proyecto de reforma y ensanche de Barcelona* (1856). Con Monlau llegaba la higiene social a España, como esa ciencia que estaba a caballo entre la medicina y el reformismo y que tanta aceptación estaba teniendo en el resto de Europa. La lectura de sus textos lleva a la conclusión de que la vivienda era uno de los factores que más peso tenía en la situación del proletariado urbano. La imagen de la familia obrera atrapada en la estrechez de una sola habitación, pequeña y mal ventilada, en la que tenía que llevar a cabo todas sus actividades diarias, se convertía desde este momento en un referente obligado de todos los textos médicos que se ocuparon del tema.

El libro de GIL Y FRESNO (1871), nos ofrece una magnífica síntesis de ese proceso de densificación de la ciudad en la que se hace al hacinamiento el responsable de las epidemias y se describe la vivienda de una familia numerosa. Sirva este párrafo dedicado a Bilbao, como ejemplo de los muchos que se escribieron para otras ciudades industriales de esta época:

“Desgraciadamente el área que ocupa nuestra Villa es tan pequeña, que hoy apenas puede contener la multitud de habitantes que la prosperidad de su comercio e industria ha atraído en estos últimos años. No vive el artesano en aquellos espaciosos y cómodos locales que habitaba en nuestra juventud y respiraba con toda la fuerza de sus pulmones: excitados los propietarios por el pingüe beneficio de las rentas, van entregando a la piqueta demoledora aquellos edificios para reemplazarlos por otros más elegantes, pero tan exigüos y con rentas tan subidas, que la clase artesana se ve obligada a reunirse en tres o cuatro familias para alquilar una

vivienda. ¿Qué resulta de esto? Que las habitaciones son otras tantas pequeñas poblaciones, en las que cada cuarto es el dormitorio, la cocina, el comedor de una familia numerosa, donde con la aglomeración de muebles apenas queda espacio para moverse.” (GIL, 1871: IX-X)

Todas estas realidades: la subida de los alquileres, la falta de viviendas, el aumento de la población en las ciudades y los problemas sanitarios; que convergían sobre la realidad urbana y la deterioraban, condujeron a la necesidad de crear un cuerpo legal que atenuase las dimensiones que estaban adquiriendo y lo hiciera interviniendo sobre la ciudad. La relación entre enfermedad, vivienda y miseria tenía que ser cortada con una normativa contundente. La Ley de Ensanche de Poblaciones de 29 de junio de 1864 planteaba como solución el aumento del número de solares edificables para conseguir un descenso en el precio de las viviendas. Como argumentaba Martín Retortillo —uno de los creadores del texto— durante el debate parlamentario previo a su aprobación:

“...abaratar pues el [precio] de las fincas destinadas a viviendas fue el objeto de la proposición; y para conseguirlo sus autores encontraron dos medios: uno, procurar la disminución del precio de los objetos que entran en su construcción; otro, el aumentar el número de solares edificables, allí donde el terreno ha adquirido elevados precios a causa de lo reducido del perímetro destinado a la construcción urbana... Para influir en la baja del precio de los solares nada podía ser más adecuado que aumentar su número; y he aquí la causa de que se hayan establecido disposiciones referentes al ensanche de los pueblos.” (BASSOLS, 1973: 239).

Las leyes posteriores de 22 de diciembre de 1876 y de 26 de julio de 1892 continuaron en la misma línea, lo cual las convertía en instrumentos de una cierta política de vivienda de corte liberal, mucho más que en instrumentos de ordenación urbana. En el fondo, la antigua concepción del urbanismo que procedía de la ciudad preindustrial y planteaba su crecimiento como un aumento del número de edificios se mantuvo.

3. BILBAO EN EL ENTORNO DEL AÑO 1900

Entre 1876 y 1900 Bilbao tuvo que transformar su tejido urbano para ajustarse a los requerimientos de su despegue económico, pasando de ser una pequeña Villa comercial a una urbe moderna. Para hacerlo contó con dos posibilidades: con el Plan de Ensanche de Amado de Lázaro de 1862 —que no fue aprobado y era deudor del que hiciera Cerdá para Barcelona— y con el Ensanche de Alzola, Achúcarro y Hoffmeyer de 1876. El Plan de 1876 fue llevado a la práctica por el sentido práctico de sus planteamientos. Ocupando una extensión superficial menor que la del proyecto precedente, señalaba una superficie de suelo urbanizable tres veces más grande que la que ocupaba la ciudad construida. [fig. 1]

La nueva ciudad sería el escenario de la burguesía emergente que construía las bases del gran capitalismo. El Banco de Bilbao, el de Vizcaya y el Crédito de la Unión Minera. Las compañías hidroeléctricas, las navieras y el sector siderometalúrgico. La Bolsa, la Cámara de Comercio, la Liga Vizcaína de Productores y el Círculo Minero. Todas estas organizaciones y empresas instalaron sus sedes sociales en la capital de Vizcaya.

Al iniciarse el siglo XX, el momento más difícil del despegue cerraba la primera parte de su ciclo. Pero pese a tener una siderurgia ya montada y una industria de construcción naval muy prometedora, había graves carencias infraestructurales que requerían inversiones muy fuertes. Los transportes terrestres, la remodelación del puerto y el ensanche de la ciudad eran valorados como apoyos estructurales muy valiosos para la consolidación de la fase inicial del proceso y como la plataforma de salida de la siguiente.

La coyuntura de 1898-1901, con la repatriación de los capitales cubanos y el auge de la inversión especulativa, fue de una euforia sin precedentes. Los 37 buques vizcaínos que en 1897 recalaban en el puerto de Bilbao, pasaron a convertirse en 133 en el año 1901. Su participación en el transporte de hierro pasó del 10% de 1897 al 40% en 1901. En 1901 el Banco de Bilbao y el de Comercio se fusionaron y hubo en la Villa hasta siete bancos locales que, al apoyarse en el globo especulativo y dada la capacidad limitada de la ciudad en condiciones normales, se fueron hundiendo al pasar el “boom”, hasta que quedaron sólo los tres ya citados. El mercado bursátil fue dominado por la especulación y los pequeños y medianos capitales se atrevieron a invertir en bolsa. Como resultado se pasó de un intercambio de valores por una cuantía de 40



FIGURA 1. 1876. Esquema de la ampliación de la superficie urbanizable de Bilbao mediante el Plan de Ensanche de Alzola, Achúcarro y Hoffmeyer.

millones de pesetas en 1897 a los 236 millones de 1901.

La crisis de 1901, con el característico y lógico "crack" bursátil y la liquidación de muchos de los negocios que se apoyaron en la especulación, permitió, sin embargo, la supervivencia del tejido industrial que habían formado las grandes empresas y lanzó a la economía vizcaína hacia lo que sería en el futuro. El sector industrial y naviero que había aprovechado la euforia para consolidarse, sobrevivió a la tormenta y entró en el siglo XX marcando la pauta económica a Vizcaya. La época que había sido iniciada al final de la segunda guerra carlista, en 1876, con el protagonismo claro del sector minero, del que partió el capital necesario para la creación de las nuevas instalaciones fabriles, culminaba su evolución natural con buenos resultados.

3.2. El crecimiento demográfico y el aumento de la densidad de población. La denuncia de los higienistas

Las estadísticas de población reflejaron inmediatamente el crecimiento económico. Bilbao pasó de tener 39.695 habitantes en 1877 a 93.250 en 1900. Las densidades por barrios marcaban perfectamente los puntos que iban recogiendo el aumento demográfico [fig. 2]. El distrito del Casco Viejo (Santiago y Mercado) tenía en 1900, 935 hab./Ha; La zona de los arrabales (San Nicolás, Achuri y Bilbao la Vieja) 499 hab./Ha; El área de San Francisco, Cortes y Zamácola, 508 hab./Ha; y la del Ensanche 80 hab./Ha. El escaso desarrollo del Ensanche a la altura de 1900 justificaba su reducida densidad en los cuadros comparativos (GARCÍA MERINO, 1987: 584-600).

La inmigración fue la principal causa del incremento poblacional. El hecho de que la mayoría de los inmigrantes fueran obreros que esperaban encontrar trabajo en las fábricas y en las minas fue el motivo por el que se radicaron en las zonas donde los alquileres eran más baratos. San



FIGURA 2. Bilbao entre 1880 y 1890. En el centro de la fotografía la iglesia de San Antón y el Casco Viejo. Al fondo, el Ensanche apenas ha empezado a construirse. En primer término los barrios de Achuri y Bilbao la Vieja. Imagen procedente de los fondos de la biblioteca del Centro Cultural Koldo Mitxelena de San Sebastián.



FIGURA 3. Vista de los distritos de San Francisco y Bilbao la Vieja en el entorno del año 1900. Imagen de la densidad de los barrios que bordean el Ensanche. Construcción especulativa y de baja calidad. Fotografía procedente de los fondos del Archivo Foral de Vizcaya. Sección de Fotografía, R.417, nº41.

Francisco, San Antón y Santos Juanes, fueron las áreas que registraron un mayor impacto.

El hacinamiento, la mala alimentación y las peores condiciones de vida, engordaron las estadísticas de mortalidad. Denuncias como la de GIL Y FRESNO (1871), alarmaban sobre la formación de posibles focos epidémicos, ante la constatación de que las enfermedades infecciosas aparecían en los barrios más modestos para luego saltar a las mejores zonas de la ciudad. Como diría DE PALACIO (1893):

“En Bilbao, como en España, como en Europa, como en el mundo entero, las epidemias de toda clase empiezan siempre por los barrios de los obreros, en los que se hallan terrenos bien abonados y materia favorable a su desarrollo y propagación, por el abandono en que viven y han vivido hasta ahora en Bilbao, habitando, en número considerable, miserables zahurdas, faltas de espacio, de luz, de ventilación, de servicios, aún los más indispensables, agrupados por familias, a causa de la sórdida avaricia de los propietarios, que no vacilan en sacrificar

algunas existencias a trueque de hacer más productivas sus fincas, sin pensar en que la caridad recomienda y ordena lo contrario, ni que en último resultado acabarán ellos mismos por ser víctimas del mal que con codicia fomentan” (DE PALACIO, 1893: 13).

La conexión entre las malas condiciones de vivienda y las epidemias hizo que la escasez de alojamientos adecuados no fuera sólo un problema social, sino un problema sanitario. Y los puntos negros como el barrio de San Francisco, donde las enfermedades infecciosas tenían ya un foco endémico, eran los ejemplos vivos que ratificaban esa argumentación [fig. 3].

3.3. El ensanche como solución al problema de la vivienda. Las dificultades de su desarrollo

A medida que se construía en el ensanche, se iba haciendo evidente que la vivienda obrera no iba a tener cabida en él. El sistema liberal que confiaba en que la calificación de mucho suelo urbanizable significaría un

descenso de su precio y su inmediata introducción en el proceso de construcción de viviendas, no había tenido en cuenta la posibilidad de que los propietarios retuvieran sus fincas para utilizarlas solamente cuando les dieran el rendimiento esperado por ellos. No había ningún agente en el sistema urbanístico del siglo XIX que evitara este fenómeno. Como consecuencia, mientras las densidades de las zonas periféricas de alquileres baratos seguían creciendo, el ensanche se desarrollaba con lentitud, y servía como escenario de la burguesía bilbaína en las grandes ocasiones [fig. 4].

Otro de los problemas que se presentó fue el del ajuste de las ordenanzas municipales. La necesidad de redactar unas nuevas para los terrenos que ocupaba el Plan de Alzola, llevó al Ayuntamiento a una situación muy comprometida, en la que la resistencia de la propiedad fue la nota dominante. La ciudad fue dividida en tres zonas distintas –el Casco Antiguo, el

Ensanche y las Afueras– con notables diferencias en el aprovechamiento que se podría extraer a una superficie dependiendo de su localización. La posibilidad de construir más pisos, más barato y sobre solares en los que la infraestructura de la urbanización ya estaba hecha, –como correspondía a la parte de la ciudad consolidada por la edificación– creó un clima de crispación entre los propietarios del Ensanche que se sentían injustamente tratados frente a los privilegios de unos pocos que tenían sus propiedades en áreas ya consolidadas (BASURTO, 1993: 231-41).

La situación no se normalizó hasta las ordenanzas de 1885, primer intento de regularización que fue redondeado, completado y actualizado gracias al texto de 1906 que ya se ajustaba a las necesidades de la ciudad moderna.

La primera consecuencia de todo esto fue la tendencia a construir más en el Casco Viejo (BASURTO, 1990: 134), derribando los edificios



FIGURA 4. La Gran Vía de Bilbao en 1902. Construcción de una de las tribunas para recibir a Alfonso XII. A la derecha se ve un solar vacío junto al que está el edificio de la Diputación. Procedente del álbum titulado: “Visita de S.M. el Rey Alfonso XIII a Bilbao, con motivo de la colocación de la última piedra del puerto exterior en el mes de septiembre de 1902”. Archivo Foral de Vizcaya, Sección de Fotografía.

que se habían quedado obsoletos y levantando en su lugar otros más altos, más modernos y a los que se pudiera extraer un rendimiento por metro cuadrado de superficie útil lo más alto posible. Construir en el Casco era más fácil, más rápido y mucho más lucrativo. Este proceso no constituyó una mejora en las condiciones de los nuevos edificios, pero sí supuso la posibilidad de explotar hasta el límite cada propiedad. La construcción en el Ensanche era sustituida por la opción de edificar en la ciudad consolidada, lo cual detuvo el avance de la ampliación.

También la incapacidad del Ayuntamiento para frenar la proliferación de construcciones en la zona de las Afueras —donde no se podía edificar— agravó la situación. Desde las Ordenanzas de 1885 en la zona definida como las Afueras —la que se encontraba entre el perímetro exterior del Ensanche y el Casco Viejo, y el límite del término municipal— no se permitía la construcción de casas de vecindad —a menos que el propietario hubiera obtenido el permiso del Ministerio de Fomento—, consintiendo sólo edificios rurales, casas de campo o industrias. Pese a esto se construyeron una considerable cantidad de inmuebles destinados a viviendas con el máximo de pisos posible.

Las condiciones de la urbanización eran ínfimas y los terrenos en los que se enclavaban eran los peores del término municipal, con pendientes escarpadas, malos accesos e infraestructuras casi inexistentes. Otra vez se aplicó el criterio del capitalismo salvaje, del máximo rendimiento por metro cuadrado. El Ayuntamiento no fue capaz de dominar la situación, ante la inoperancia de sus recursos legales, dada la debilidad de las ordenanzas y teniendo en cuenta que la legislación de Ensanche sólo se aplicaba en el sector definido como tal.

Las zonas de Mena, Miravilla, Iturribide, Solocoeche y algunos terrenos del Cristo y Tívoli fueron las más afectadas por esta serie de infracciones urbanísticas. El precio menor de los alquileres, ante las posibilidades de la sobreexplotación, fue la razón por la que dichas casas de vecindad se convirtieron en los contenedores de gran parte de la población obrera inmigrante que llegaba a Bilbao (BASURTO, 1993: 234).

Otro factor que contribuyó a entorpecer el desarrollo del ensanche fue la peculiaridad del régimen de la Administración Local en Vizcaya, que tuvo una repercusión muy negativa sobre la gestión municipal.

Según la Ley de Ensanche de Poblaciones de 22 de diciembre de 1876 el Gobierno concedía a los Ayuntamientos el importe de la contribución territorial de la propiedad afectada por el Ensanche, durante 25 años (art.3 LEP 1876). La resistencia tradicional vasca a los impuestos directos hizo que la contribución territorial no se recaudase.

En esta situación el Ayuntamiento de Bilbao no podía utilizar el recurso que la ley le concedía para las obras de ensanche, teniendo que recurrir a empréstitos y a partidas de su presupuesto.

La situación generada por la confluencia de todos estos factores llevó a que se tuviera que volver a poner la cuestión sobre el tapete. El suelo seguía siendo caro y las viviendas no bajaban su precio ni aumentaban su número según lo esperado.

3.4. El replanteamiento del problema de la escasez de viviendas a la entrada del año 1900

En 1890 se anexionó todo lo que quedaba de la Anteiglesia de Abando. El término municipal se veía ampliado en un momento en el que la construcción no había llegado ni a la plaza que marca el centro del Ensanche [fig. 5]. En un primer momento, el incremento del territorio de Bilbao suponía un problema. Mientras la nueva superficie incorporada no estuviera regulada por un Plan que fuese la continuación del de 1876 y que trazara las alineaciones oficiales de los nuevos viales y las manzanas, no debía permitirse la edificación allí. Si los particulares construían sin saber por dónde iban a ir las calles, más tarde, a la hora de urbanizar, es lógico que hubiera edificios que tendrían que ser expropiados y demolidos para poder hacer el trazado definido por el planeamiento. El Ayuntamiento no podía permitirse el coste en tiempo, dinero y pleitos que podría ocasionar una situación así.

La extensión del Ensanche era la mejor solución y la Oficina de Obras Municipales fue la encargada del proyecto. El arquitecto Enrique Epalza entregó el nuevo Plan de Extensión en diciembre de 1898 [fig.6]. En un primer momento el límite que se le fijó a Epalza fue el del trazado del ramal ferroviario de Cantalojas a Olaveaga. Pero al año siguiente, en 1899, el Ayuntamiento varió su criterio aumentando la superficie que debía



FIGURA 5. Detalle de un plano de la Junta de Obras del Puerto de Bilbao, de 1889, donde se aprecia el avance de la construcción en el Ensanche. Procedente del Archivo de la Autoridad Portuaria de Bilbao.

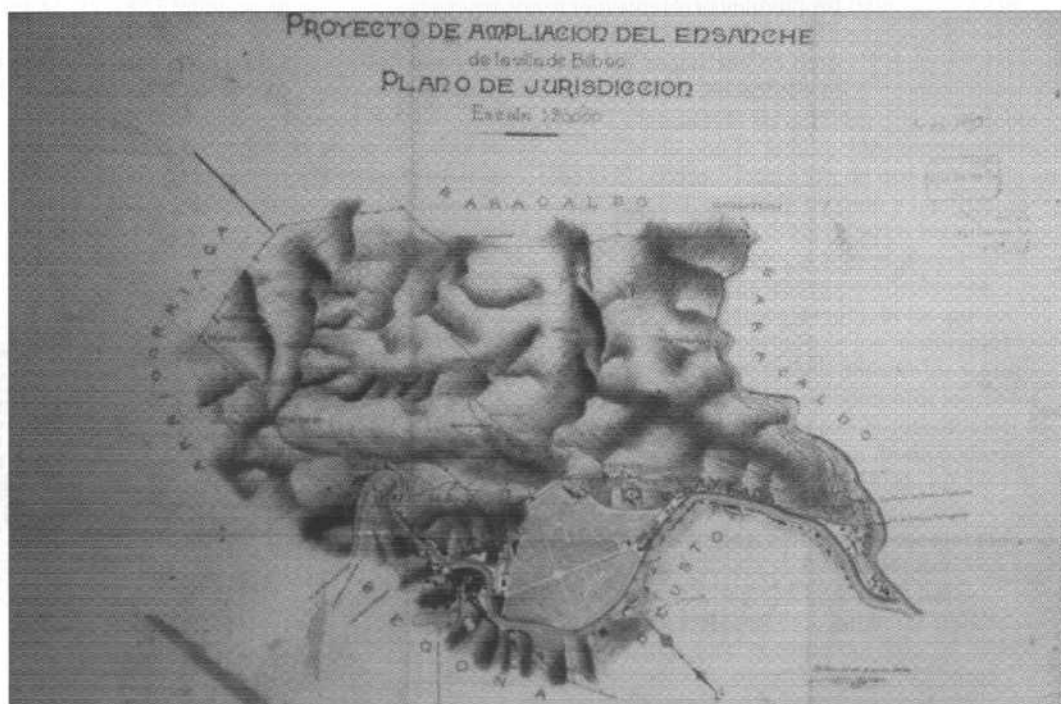


FIGURA 6. 1898. Plan de Extensión de Ensanche de E. Epalza. Toma como base la línea férrea de Cantalojas a Olaveaga. Imagen procedente del Departamento de Urbanismo del Ayuntamiento de Bilbao.

ser integrada en la extensión. El nuevo perímetro avanzaba hasta la línea del ferrocarril de Santander e incluía el barrio de Zorroza [fig. 7]. Epalza hizo otro plano en el que figuraba la nueva determinación, presentándolo en abril de 1900 [fig. 8]. Pero una vez más, el Municipio cambió de opinión e hizo retroceder de nuevo el límite hasta la vía del tren de Cantalojas a Olaveaga. Con este criterio, ya firme, a finales de 1900 se envió el diseño definitivo al ministerio para su aprobación (Ayto. Bilbao, Libro de Actas, 1902).

El proyecto fue rechazado y el dictamen de Obras Públicas señalaba que la fijación de unas bases para el concurso público correspondiente era imprescindible para la aprobación de cualquier Plan de Extensión. Una nota del Consejero de Obras Públicas, Gómez Navarro indicaba, además, que la extensión era insuficiente —recomendando volver al límite del ramal del ferrocarril de Santander—, que faltaban espacios libres y que había deficiencias en el trazado (L. Actas, 1902).

Toda la circunstancia del proyecto de Epalza se articuló en torno a la necesidad de regularizar la situación de las propiedades recientemente incorporadas. El interés que tenían los propietarios del área en participar del lucrativo negocio de la edificación en el Ensanche era un hecho

demostrado, incluso, desde antes de la anexión. Cuando EPALZA (1898) comenta que, vista la enconada resistencia que había ofrecido la Anteiglesia de Abando a la anexión en 1870, resultaba sorprendente que veinte años más tarde fuera ella misma la que impulsase el expediente de agregación para incorporarse a Bilbao y desaparecer como municipio, estaba incidiendo de lleno en el problema. Después de veinte años de Ensanche todos tenían claro que el precio de las propiedades que estaban incluidas en el plan, subía muy deprisa.

El Ayuntamiento también era consciente de la urgencia de satisfacer estas demandas, pero además, apostaba por la extensión como medida para solucionar la falta de viviendas causada por la elevación imparable de los precios de los solares. Epalza también abundaba en esa línea sosteniendo que:

“Con la ampliación proyectada podrá combatirse la excesiva aglomeración que reina en los distritos más populosos de Bilbao, aminorándose así la elevada cifra de mortalidad que es la inmediata consecuencia de aquélla” (EPALZA, 1898).

La discusión sobre las bases para el concurso de Extensión de Ensanche que tuvo

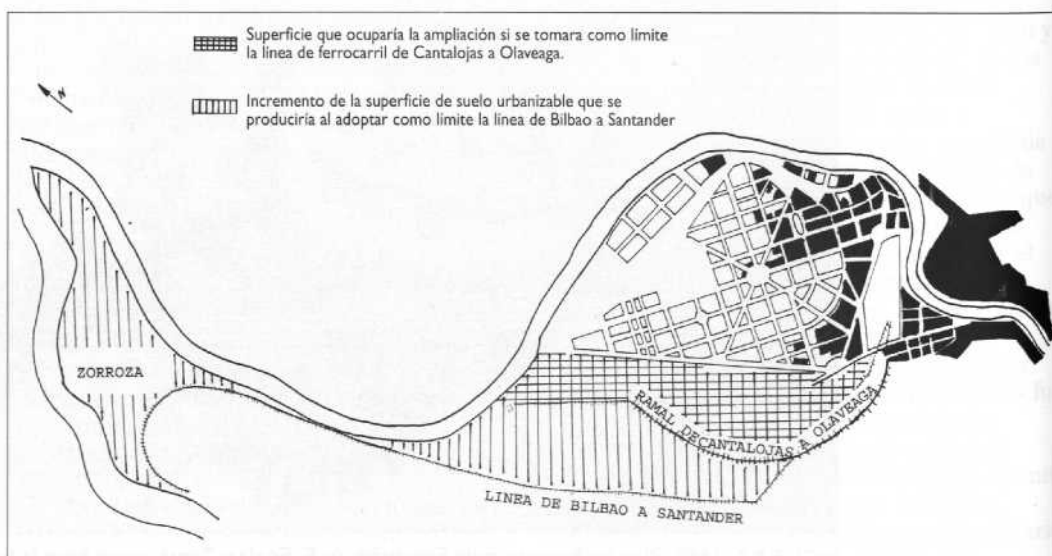


FIGURA 7. Esquema con los dos límites posibles del Plan de Extensión de Ensanche de la Villa de Bilbao (1898-1904).

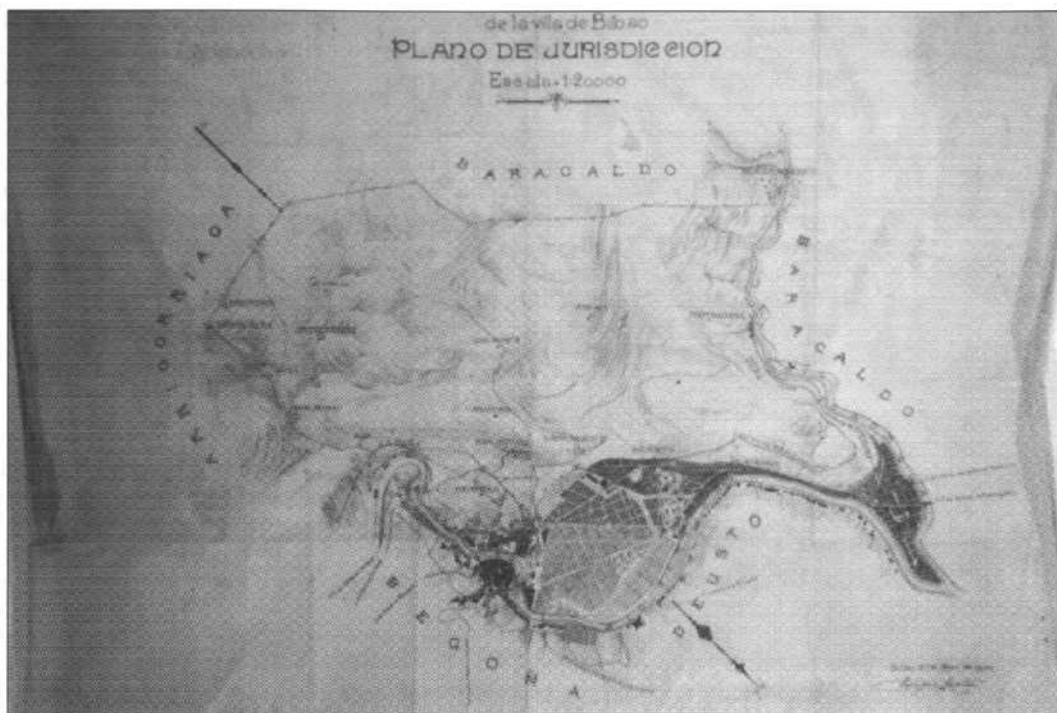


FIGURA 8. 1900. 2º Plan de Extensión de Ensanche de E.Epalza. Toma como base la línea del ferrocarril de Santander. Imagen procedente del Departamento de Urbanismo del Ayuntamiento de Bilbao.

lugar en 1902, centró su interés en la definición de la cantidad de superficie que se incluiría. Los criterios que hicieron repetir a Epalza sus proyectos volvieron a aparecer. La disyuntiva estaba clara, según el informe del acta de la sesión:

“Y en la cuestión de límites hay que armonizar el deseo de hacerlos todo lo más amplios posible de modo que se beneficie el mayor número de propietarios y bajen los alquileres, con la fuerza del Municipio que no debe imponerse un paso superior a ellas, sin dejar de tener también en cuenta las circunstancias topográficas y la facilidad de enlazar todo el terreno que ha de ser urbanizado. Por esto creemos que deben descartarse los barrios de Zorroza, Olaveaga e Yturrigorri...” (L.de Actas, 1902).

El concejal socialista Felipe Carretero terció en la discusión para pedir aún más suelo. En su moción proponía que no se excluyera Zorroza. Sus palabras fueron muy reveladoras y resumen con notoria claridad la situación y el problema que frenaba el desarrollo de la ciudad:

“Defendiendo su opinión, dijo, que debía tratarse de que la ampliación comprendiera todo el terreno llano a fin de que entrando en ella más extensión de terreno y facilitando las construcciones descendieran los altos precios de los solares que es el mayor obstáculo para las nuevas edificaciones, siendo buena prueba de ello, la de que en todas las jurisdicciones de los municipios contiguos, los terrenos de más valor y que más se edifican, son precisamente los de los extremos y colindantes con la jurisdicción de Bilbao, por la sencilla razón de no poderse edificar en ésta” (L.Actas, 1902).

La moción de Carretero se aprobó por un estrecho margen y se incluyeron Zorroza y Olaveaga. El proyecto del arquitecto Federico de Ugalde de 1904 [fig. 9], que ganó el concurso del Ayuntamiento, recogió las nuevas bases y fijó definitivamente la extensión de Bilbao hasta el límite del ferrocarril de Santander, incluyendo Zorroza y Olaveaga.

La convicción de que el simple aumento del suelo urbanizable resolvería el problema de la vivienda, había llegado a su momento de máxima credibilidad. La superficie que abarcaba el Plan de Alzola, Achúcarro y Hoffmeyer se veía duplicada, cuando aún no se había construido ni la mitad de la primera parte [fig. 10].

En cuanto a la eficacia de la decisión municipal, a la luz de los fines fijados, benefició a los propietarios en la medida en que sus parcelas se revalorizaron. En cuanto al segundo objetivo –aumentar el parque de viviendas– fue un fracaso. El ritmo de la edificación nunca consiguió ser lo suficientemente fuerte como para atender a las demandas de vivienda, y el desarrollo del suelo urbanizable no se vio influido por la entrada en el mercado de una superficie que doblaba la cantidad ya existente.

Los autores del Plan de 1876, Alzola, Achúcarro y Hoffmeyer, según la Memoria del su proyecto, calculaban que el año 1924 podría ser el que señalase la finalización del ensanche. La estimación

que habían hecho sobre el crecimiento demográfico previsible (creían que Bilbao tendría en 1924, 70.543 habitantes) era el dato a partir del cual llegaron a esta conclusión. En 1924, posiblemente, los tres autores se hubieran asombrado al comprobar que la población de la ciudad era más del doble de la que ellos habían calculado y, sin embargo, sólo se había construido la mitad del ensanche [fig. 11].

4. CONCLUSIONES

Después de analizar los resultados que tuvo la aplicación del modelo urbanístico liberal sobre el caso de Bilbao, sería el momento de volver sobre la pregunta que abre este trabajo y que sirve de base a las reformas que plantea el Gobierno: ¿Es cierto que si se aumenta la oferta de suelo, el mercado hace que baje su precio y, con él, el de la vivienda?. En el caso de Bilbao a finales del siglo XIX y principios del XX, la respuesta es no. Mientras la política de vivienda municipal consistía

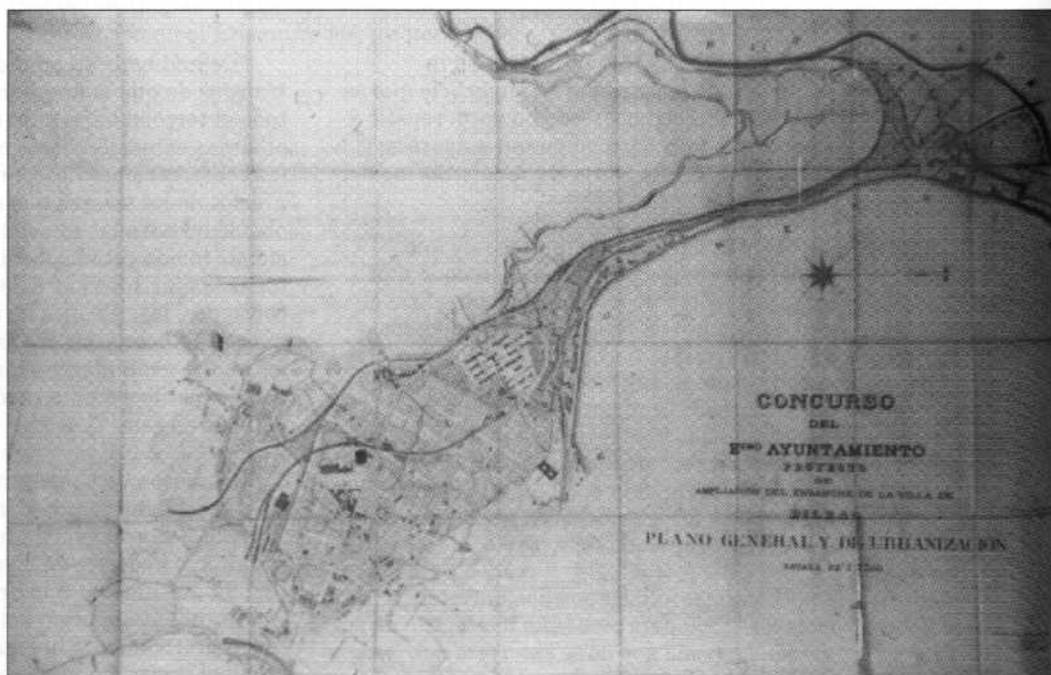


FIGURA 9. 1904. Proyecto de F. Ugalde, ganador del concurso para el Plan de Extensión del Ensanche de Bilbao. Imagen procedente del Departamento de Urbanismo del Ayuntamiento de Bilbao.

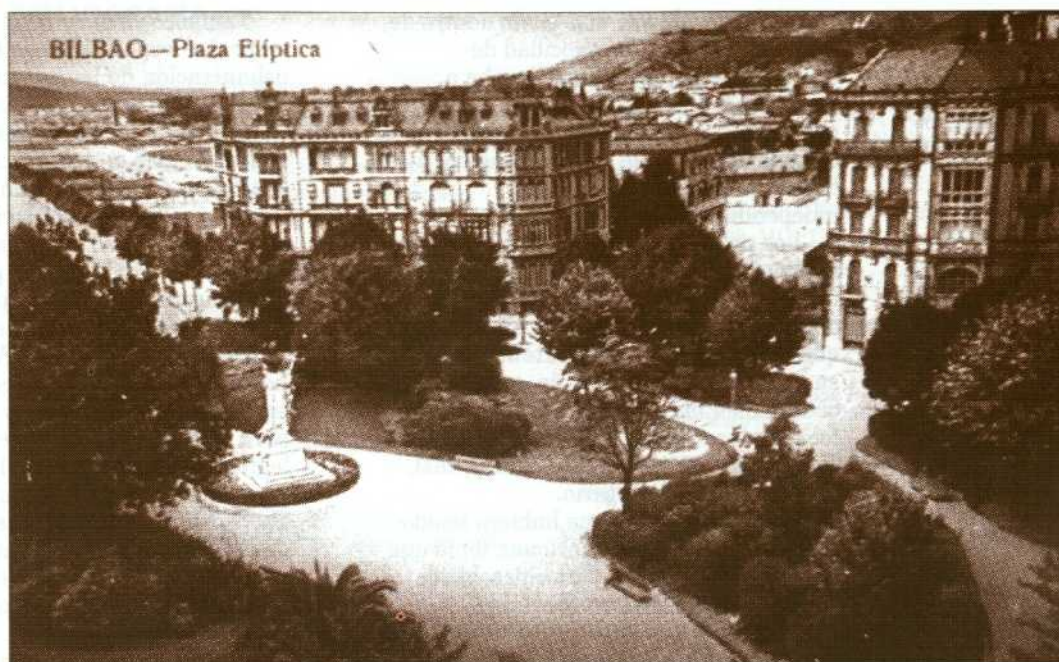


FIGURA 10. Imagen de la Plaza Elíptica poco después de 1906. Esta plaza marca la mitad del Ensanche. En la prolongación de la Gran Vía y en los alrededores, se ven los solares vacíos. Archivo Foral de Vizcaya, Sección de Fotografía, R.417, n°163.

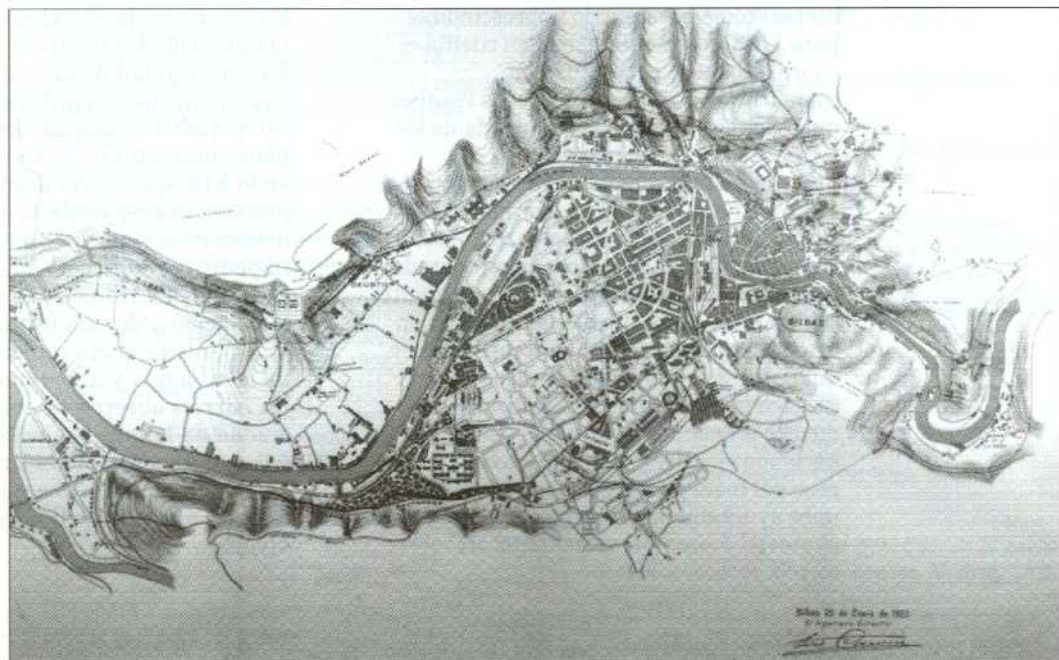


FIGURA 11. Detalle de un plano de la Junta de Obras del Puerto de Bilbao, de 1923, donde se aprecia el avance de la construcción en el Ensanche. Procedente del Archivo de la Autoridad Portuaria de Bilbao.

en calificar cada vez más suelo dentro de los nuevos planes, la velocidad de ejecución del Ensanche no llegaba a acercarse a las expectativas de los urbanistas. Ambos elementos: cantidad de terreno urbanizable y ritmo constructivo, funcionaron como variables independientes.

Los precios del suelo no bajaron y la burguesía desplazó del ensanche los usos menos lucrativos, como la vivienda obrera. A falta de un sector empresarial que movilizara grandes extensiones de suelo para su urbanización —como había ocurrido en las zonas residenciales localizadas en el Abra—, el Ensanche se construyó manzana a manzana y, casi, propietario a propietario.

Para que este sistema hubiera tenido alguna posibilidad de funcionar, tenía que haber un volumen muy considerable de suelo ya urbanizado, en constante movimiento. El hecho de que fuera el Ayuntamiento el encargado de llevar a cabo y costear la urbanización de las nuevas calles (se entiende por urbanización la instalación de las redes de alcantarillado, conducción de agua, pavimentación de la calzada y de las aceras) como paso previo imprescindible para la edificación, teniendo en cuenta el enorme coste de estas obras en comparación con la escasez de los recursos municipales, llevó a que la entrada de los solares (parcelas en las que la urbanización es completa) edificables en el mercado fuera muy lenta. Porque no se trataba de que hubiera suelo urbanizable, sino de que hubiera solares, ya preparados para la edificación y en cantidad suficiente como para que constituyesen un volumen de oferta que estimulara la competencia y dinamizara el mercado. Mientras no se creasen instrumentos que agilizaran los medios económico-financieros de las haciendas locales y se hiciera recaer todo el peso del coste de la urbanización sobre unos ayuntamientos con pocos recursos, el ritmo del desarrollo sería lento.

Tampoco se permitió la entrada de empresas especializadas en la urbanización de los ensanches que liberaran a los Ayuntamientos de esta carga y asumieran los gastos a cambio de facilidades en la edificación o de suelo. La "Ley de saneamiento y mejora interior de poblaciones" de 18 de marzo de 1895 se orientaba hacia esa posibilidad pero sólo para proyectos de Reforma Interior, sin permitir el acceso de los de Ensanche.

De manera que ni la Administración Local tenía los recursos económicos o los instrumentos financieros necesarios para una obra de tal envergadura, ni la legislación abría la posibilidad de que un sector empresarial, que no tenía por qué ser propietario de suelo, se ocupase de resolver el problema, a cambio, naturalmente, de las concesiones procedentes para que el proyecto resultase rentable.

El sistema legal que pretendía impulsar el mercado y que no sólo no lo intervenía, sino que, por el contrario, daba a los propietarios el máximo de facilidades para edificar, no fue capaz de desarrollar la urbanización, ni del Ensanche ni de su extensión, al ritmo de las necesidades de la capital de Vizcaya. La complejidad de la confluencia de circunstancias coyunturales y estructurales fue quizá excesiva para los planteamientos de la legislación del siglo XIX, que se vio desbordada por los problemas propios de la gestión urbanística y por la imposibilidad de impedir la retención especulativa. El Ensanche de Bilbao, que nació de una legislación y de una forma de entender el urbanismo como solución al problema de la vivienda y al del hacinamiento en los barrios obreros, se convirtió en la ciudad de la burguesía. No sólo no bajaron los precios del suelo, sino que el ensanche contribuyó a que subieran todavía más y con ellos los de la vivienda.

BIBLIOGRAFÍA

- ALZOLA, P.; ACHÚCARRO, S.; HOFFMEYER, E. (1876): *Memoria del Proyecto de Ensanche de Bilbao*, edición facsimil con estudio introductorio a cargo de J. CENICACELAYA e I. SALOÑA, Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Vizcaya, Bilbao, 1988.
- ALZOLA, P. (1893): *La cuestión del ensanche*, Bilbao.
- (1910): *Régimen económico administrativo, antiguo y moderno de Vizcaya y Guipúzcoa*, Bilbao.
- ARPAL, J.; MINONDO, A. (1978): "El Bilbao de la industrialización: una ciudad para una élite", en: *Saioak*, año II, 2.
- BAHAMONDE, A.; TORO, J. (1978): *Burguesía, especulación y cuestión social en el Madrid del siglo XIX*, Siglo XXI, Madrid.
- BASAS, M. (1969): *El crecimiento de Bilbao y su comarca*, Ayto. de Bilbao, Bilbao.
- BASURTO FERRO, N. (1990): "Los ensanches y la arquitectura de una burguesía emergente", en: *Bilbao, arte e historia*, Diputación Foral de Vizcaya, Bilbao.
- (1993): "El primer Ensanche de Bilbao. Oportunismo y vacío legal", en: *Cuadernos de Sección Historia Geografía*. III Jornadas de estudios históricos locales de Vasconia. El espacio urbano en la historia, Eusko Ikaskuntza, San Sebastián.
- BASURTO, N.; MARZANA, J.; SANTANA, A. (1994): "Bilbao", en: *Atlas histórico de ciudades españolas. Vol. I. Península ibérica*, Salvat y Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, Barcelona.
- BASSOLS COMA, M. (1973): *Génesis y evolución del derecho urbanístico español (1812-1956)*, Montecorvo, Madrid.
- BOHIGAS, O. (1997): "¡Viva la especulación! ¡Muera el urbanismo!", en: *El País*, 7/3/1997.
- BORREL FONTELLES, J. (1993a): "El planeamiento urbanístico, (I). El suelo: política y mercado", en: *El País*, 20/10/1993.
- (1993b): "El planeamiento urbanístico, (II). El interés general y los particulares", en: *El País*, 21/10/1993.
- CAPEL, H. (1975): *Capitalismo y morfología urbana en España*, Barcelona.
- CERDÁ, I. (1859): *Teoría de la Construcción de las Ciudades aplicada al Proyecto de Reforma y Ensanche de Barcelona*, vol. I, INAP y Ayto. de Barcelona, Madrid, 1991.
- CIUDAD Y TERRITORIO, Estudios Territoriales (1994): V. II, nº 99, MOPTMA, Madrid.
- (1995): V. III, Nº 103, MOPTMA, Madrid.
- CHADWICK, E. (1842): *Report on the Sanitary Conditions of the Labouring Population*.
- ELEÍZGUEI, J. I. (1912): *Higiene Industrial*, Manuales Soler, vol.49, Madrid.
- ENGELS, F. (1977): *El problema de la vivienda y las grandes ciudades*, Gustavo Gili, Barcelona.
- EPALZA, E. (1898): *Memoria del proyecto de Ampliación del Ensanche de Bilbao*, Bilbao.
- EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, J. M^º. (1994): "El planeamiento municipal", en: *La Práctica del planeamiento urbanístico*, Síntesis, Madrid.
- FELJOO CABALLERO, P. (1990): "La Anteiglesia de Abando", en: *Bilbao, arte e historia*, Diputación Foral de Vizcaya, Bilbao.
- FULLAONDO, D. (1986): *La arquitectura y el urbanismo de la región y entorno de Bilbao*, Alfabuara, Madrid.
- FUSI, J. P. (1975): *Política obrera en el País Vasco (1880-1923)*, Turner, Madrid.
- GALLASTEGUI, G.; P. y PASCUAL, D. (1902): *La higiene en Bilbao*, Bilbao.
- GARCÍA BELLIDO, J. (1992): "Perspectiva ilustrada sobre el contenido urbanístico de la propiedad ante la ley 8/90 de reforma de la del suelo", en: *Ley de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo*, Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad de Valencia.
- (1995): *Génesis de los problemas urbanísticos estructurales para una inviable política de suelo en España*. [para CEMCI, XIX Curso de Estudios Superiores de Urbanismo, Granada] (en prensa).
- GARCÍA ENTERRÍA, E. (1956): *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Cívitas, Madrid, 1989.
- , PAREJO ALFONSO, L. (1979): *Lecciones de derecho urbanístico*, Cívitas, Madrid, 1981.
- GARCÍA MERINO, L. V. (1987): *La formación de una ciudad industrial. El despegue urbano de Bilbao*, HAAE/IVAP, Oñati.

- (1991): "La consolidación de Bilbao como ciudad industrial", en: *Las ciudades en la modernización de España. Los decenios interseculares*, VII Coloquio de Historia Contemporánea de España, dirigido por Manuel Tuñón de Lara, Siglo XXI, Madrid.
- GIL Y FRESNO, J. (1871): *Higiene física y moral del bilbaino*, Bilbao.
- GÓMEZ, G. (1896): *Cómo se vive y cómo se muere en Bilbao*, Bilbao.
- GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (1971): *Las zonas verdes y espacios libres como problema jurídico*, Tecnos, Madrid.
- GONZÁLEZ PORTILLA, M. (1995): *Bilbao en la formación del País Vasco Contemporáneo. Economía, población y sociedad*, Fundación BBV, Bilbao.
- GUERRA Y CORTÉS, V. (1903): *La tuberculosis del proletariado en Madrid*, Madrid.
- LÁZARO, A. (1862): *Memoria descriptiva sobre el proyecto de ensanche de la Villa de Bilbao, con estudio introductorio de Paloma RODRIGUEZ ESCUDERO*, ed: Gobierno Vasco y Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos del País Vasco, Vitoria, 1988.
- LÓPEZ PIÑERO, J. M.; GARCÍA BALLESTER, L.; FAUS SEVILLA, P. (1964): *Medicina y sociedad en la España del siglo XIX*, Madrid.
- MARCO, L. (1888): *Las enfermedades infecciosas en Madrid*, Madrid.
- MARTÍN RETORTILLO, S. (1966): "Antecedentes del concepto de Plan y referencia a la legislación de Fomento del siglo XIX", en: *Revista de Administración Pública*, 49.
- MEMBIELA, R. (1885): *Higiene popular. La cuestión obrera en España o estado de nuestras clases necesitadas y medios para mejorar su situación*, Madrid.
- MONLAU, P. F. (1856): *Higiene industrial. ¿Qué medidas puede dictar el Gobierno a favor de las clases obreras?*, Barcelona.
- ; SALARICH, J. (1984): *Condiciones de vida y trabajo obrero en España a mediados del siglo XIX*, con estudio preliminar y notas críticas a cargo de Antoni Jutglar, Barcelona.
- MONTERO GARCÍA, M. (1990): "La industrialización y la nueva burguesía bilbaína", en: *Bilbao, arte e historia*, Diputación Foral de Vizcaya, Bilbao.
- (1993): *La construcción del País Vasco contemporáneo*, Txertoa, San Sebastián.
- ORTEGA BERRUGUETE, A. (1990): "Inmigración y muerte. El impacto de la industrialización sobre la población bilbaína", en: *Bilbao, arte e historia*, Diputación Foral de Vizcaya, Bilbao.
- PALACIO, A. de. (1893): *Higienización de Bilbao*, Bilbao.
- REVENGA, R. (1901): *La muerte en Madrid. Estudio demográfico*, Madrid.
- SALARICH, J. (1857): *Higiene del tejedor. O sean, medios físicos y morales para evitar las enfermedades y procurar el bienestar de los obreros ocupados en hilar y tejer el algodón*, Barcelona.
- SOLÁ-MORALES RUBIÓ, I. (1982): "Urbanismo en España 1900-1950", en: *Vivienda y urbanismo en España*, Banco Hipotecario de España, Barcelona.
- SOLÁ-MORALES RUBIÓ, M. (1982): "Siglo XIX: Ensanche y saneamiento de las ciudades", en: *Vivienda y urbanismo en España*, Banco Hipotecario, Barcelona.
- SOLCHAGA CATALÁN, C. (1993): "Intervencionismo y poderes públicos. El mercado de suelo", en: *El País*, 7/10/1993.
- TERAN, F. de. (1978): *Planeamiento urbano en la España contemporánea*, Alianza Universidad, Madrid.
- TORRENTE FORTUÑO, J. A. (1966): *Historia de la Bolsa de Bilbao*, Bilbao.
- VICARIO Y PEÑA, N. (1902): *Los Concierdos económicos*, Bilbao.
- VITORIA ORTIZ, M. (1978): "Epidemias de cólera en Vizcaya en el siglo XIX", en *La Gran Enciclopedia Vasca*, Bilbao.