

# **Agentes y estrategias en la producción del espacio urbano español**

por **HORACIO CAPEL**

La producción del espacio urbano es resultado de las prácticas de unos agentes que actúan dentro del marco del sistema capitalista utilizando los mecanismos legales a su disposición o realizando su actuación al margen de estos mecanismos y obteniendo posteriormente la sanción legal correspondiente.

En una sociedad capitalista, la ciudad y el espacio en general no pertenecen a sus habitantes y no son modelados en función de sus intereses, sino de acuerdo con los intereses, a veces contradictorios, de una serie de agentes. En esencia estos agentes son: los propietarios de los medios de producción; los propietarios del suelo; los promotores inmobiliarios y las empresas de la construcción, y, por último, los organismos públicos, agentes y árbitros a la vez en el proceso de producción del espacio urbano —agentes en cuanto que realizan operaciones concretas, que contribuyen a modelar la ciudad, y árbitros en cuanto que intervienen en los conflictos surgidos entre los otros agentes, contribuyendo a superar sus contradicciones. En general en las páginas que siguen nos referiremos esencialmente a las prácticas de estos agentes en los últimos tres decenios, es decir, a un período muy concreto del desarrollo del sistema capitalista en España.

## **EL MARCO JURIDICO**

El juego de los distintos agentes se realiza dentro del marco de una normativa jurídica que regula sus actuaciones. Dicha normativa no es, desde luego, neutra, sino que representa y defiende los intereses de las clases dominantes en la formación social, constituyendo en algunas ocasiones —cuando se presenta como garante del interés general de la población— un simple discurso retórico con las suficientes ambigüedades como para que pueda ser transgredido impunemente de acuerdo con los intereses específicos de aquellos agentes.

El caso español es precisamente modélico en este sentido. Dejando a un lado las normas urbanísticas que empiezan a darse en muchas ciudades españolas desde finales del siglo XVIII para el control de la edificación o la mejora de la higiene (1), es sobre todo desde mediados del siglo XIX cuando el crecimiento de las ciudades y la construcción de los ensanches exige la elaboración de una normativa para regular esta expansión. En un principio cada ensanche se regía por su correspondiente Real Orden, pero algunas de ellas, concretamente las referidas a Madrid y Barcelona, pasaron a ser de aplicación general (2). Las Leyes de Ensanches de Población de 29 de julio de 1864 y 22 de diciembre de 1876 hicieron posible declarar de utilidad pública la realización de los ensanches y efectuar, en su caso, las expropiaciones necesarias, creándose también las «Juntas Especiales de Ensanche», formadas primero por propietarios y concejales y luego solamente por estos últimos, para la gestión de la expansión y para resolver los problemas planteados por la reparcelación de los terrenos. Apoyándose en estos textos, así como en la Ley de Ensanche de 26 de julio de 1892 y en su Reglamento de 31 de mayo de 1893 promulgados para Madrid y Barcelona, se realizaron la mayor parte de los ensanches de las ciudades españolas hasta bien entrado el siglo XX. A la vez, la Ley de Reforma Interior de Poblaciones de 15 de marzo de 1895 y su reglamento de 15 de diciembre del mismo año establecían las normas para la remodelación interior de los cascos antiguos.

Toda esta legislación fue aceptada por el Estatuto Municipal de 19 de marzo de 1924, conocido también como Estatuto de Calvo Sotelo, en el que se reconocía, al igual que en las anteriores disposiciones, la facultad exclusiva del Ayuntamiento para elaborar y aprobar los proyectos de urbanización, y se establecía por vez primera el carácter obligatorio que para los Ayuntamientos posee la realización de planes de urbanización.

En relación con todos estos textos legales las ciudades españolas fueron elaborando o modificando desde finales del siglo XIX sus «Ordenanzas municipales», en las que se fijan normas sobre alineaciones, altura de los edificios, ancho de las calles, etc. Muchas de estas normas están redactadas a veces de forma ambigua o de manera que permiten las interpretaciones más convenientes a los propietarios del suelo —lo que, por otra parte, no es difícil de comprender, ya que en definitiva eran ellos los que las redactaban a través de su control del Ayuntamiento—. Así en alguna ocasión (por ejemplo, en las Ordenanzas municipales de Málaga de 1902, artículo 216) se establece con referencia a la altura de los edificios, que para las calles de gran anchura se dictarían ordenanzas especiales: como éstas no se redactaron nunca, ello permitía de hecho cualquier tipo de edificación; para las calles estrechas, a pesar de que la altura de los edificios se define en función del ancho de la calle, se indica

(1) LÓPEZ, Marina, y GRAU, Ramón: *Barcelona entre el urbanismo barroco y la revolución industrial*, "Cuadernos de Arquitectura y Urbanismo" (Serie Archivo Histórico), Colegio Oficial de Arquitectos de Cataluña y Baleares, n.º 80, 1971, págs. 28-37.

(2) JARDÍ CASANY, Enrique: *El planeamiento urbanístico*, Barcelona, Bosch, 1966.

que si hay edificios más altos éstos continuarán autorizándose: la regla del «hecho consumado» y del «precedente» permite de esta forma edificar de acuerdo con los intereses del propietario del solar.

Después de la Guerra civil —y cerrado y liquidado el paréntesis de las medidas revolucionarias que se adoptaron en los últimos años de la República sobre organización urbana (municipalización del suelo, supresión de alquileres, etc.)— se dictaron diversas medidas referentes a la reconstrucción de las regiones devastadas por la guerra, y se aprobaron numerosos planes de ordenación urbana, comarcal o provincial, en los que se aceptaba la necesidad de un planeamiento global que rebasase el ámbito estrictamente urbano (3).

Pero el documento fundamental, que ha regulado la expansión de las ciudades españolas en los últimos dos decenios, es la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Los aspectos generales más destacados de la misma son los siguientes:

En primer lugar, se establece la distinción entre *Plan general*, que fija la zonificación y otorga las grandes calificaciones al suelo, y *Plan parcial*, que regula en detalle la edificación en el espacio urbano, desarrollando concretamente las grandes líneas del plan general (indicaciones sobre trazado de las calles, localización de las viviendas y equipamientos, etc.). Se señala además que las ciudades españolas deben poseer su Plan General de Ordenación de todo el término municipal, elaborado por el Ayuntamiento y con una validez de quince años, al cabo de los cuales deberá procederse a una revisión.

En segundo lugar, el suelo del término municipal se clasifica en *suelo urbano*, es decir, el del interior del casco de la población; *suelo de reserva urbano*, aquel otro que ya estuviere urbanizado y que se considera apto para la ocupación, y *suelo rústico*, en el que no podrá realizarse una ocupación de carácter urbano.

Por último, es importante destacar que en la ley se acepta que la transformación del suelo puede realizarse por actuación pública o por iniciativa particular. Esta última podrá, en efecto, promover planes parciales, dentro de lo establecido por los planes generales.

A partir de 1956 la planificación urbana experimentó un considerable desarrollo en España. En la actualidad (1974) existen 1.116 Planes de Ordenación Urbana que afectan a 1.389 municipios; se trata de planes municipales, comarcales y, en unos pocos casos, de planes anteriores a la Ley del Suelo. De estos planes se encuentran vigentes 562; otros 176, en revisión, y 378 en formación. De hecho, casi todas las áreas urbanas poseen ya planes de ordenación urbana, pues éstos afectan a 382 municipios de más de 10.000 habitantes y a 1.007 municipios de menos de esa cifra, muchos de los cuales están integrados en planes comarcales (4). De todas maneras es también elevado el número de

(3) TERÁN, Fernando de: *Algunos aspectos de las relaciones entre planificación física y planificación económica en la experiencia española*, "Ciudad y Territorio", Madrid, 1973, n.º 2, págs. 7-38.

(4) MARTÍNEZ SARANDESES, J.; HERRERO, M. A., y GARCÍA-PABLOS, J. M.: *La ordenación urbana en España*, "Ciudad y Territorio", Madrid, 1974, n.º 2, págs. 37-56.

municipios que se resisten a la elaboración de los planes y a la fijación de una normativa urbanística para evitar cualquier tipo de control y regulación, a pesar de la facilidad de transgresión de dichas normas. Así, por ejemplo, en la provincia de Murcia sólo Molina de Segura, entre los municipios de menos de 50.000 habitantes, disponía en 1974 de Plan General de Ordenación Urbana, mientras que no lo tenían núcleos tan importantes como Abarán, Caravaca, Jumilla y Yecla. Sólo a partir de las Normas Subsidiarias y Complementarias del Planeamiento en 1972 muchos ayuntamientos han elaborado Planes Generales.

¿Cuál ha sido la eficacia ordenadora de la Ley del Suelo y de esta proliferación de planes urbanísticos surgidos de ella? La respuesta es bien sencilla: prácticamente ninguna. La expansión de las ciudades españolas se ha realizado al margen de la normativa legal, ignorándola totalmente, utilizando esta normativa cuando coincidía con los intereses de los agentes que intervenían en la producción del espacio, o modificando a través de los mecanismos legales aquellos aspectos que hubieran permitido una eficaz planificación.

Para empezar, hay que advertir que la misma actuación de los organismos públicos se ha realizado a veces al margen de lo previsto en los Planes de Ordenación Urbana. La localización de determinados equipamientos culturales (por ejemplo, algunas Universidades Laborales, como la de Tarragona), de algunas infraestructuras, o de polígonos residenciales construidos por la iniciativa oficial, se han decidido con independencia o en contra de los planes aprobados. A este respecto puede citarse el caso de la ciudad de Málaga, donde entre 1962 y 1966 se construyeron 25.000 viviendas, en su mayor parte de protección oficial, independientemente de lo señalado en el Plan de 1950 (Plan Edo); como éste prácticamente no se respetó y su validez fue, incluso, puesta en duda por una sentencia del Tribunal Supremo en 1964, puede afirmarse que, de hecho, estas viviendas se construyeron al margen de toda ordenación: el Plan de Ordenación Urbana sólo se aprobó en abril de 1971, cuando la ciudad se acercaba a los 400.000 habitantes (5).

Si esto ha ocurrido con los agentes que precisamente tenían la obligación de respetar y de hacer cumplir los planes, puede suponerse cuál habrá sido la actuación de los agentes privados. De hecho estos textos legales no han impedido que dichos agentes sigan desplegando sus estrategias y prácticas particulares, modelando el espacio urbano en función de sus propios intereses. El casco urbano ha continuado densificándose hasta la congestión y su perímetro se ha extendido ilegalmente mediante el procedimiento de prolongar las infraestructuras y considerar como suelo urbanizado sectores que en realidad no lo eran, o de conceder licencias de edificación sin la existencia previa de un plan parcial. El suelo de reserva urbano no ha sido ocupado totalmente, mientras que se han aprobado planes de urbanización y parcelación al exterior del perímetro que lo delimita, en contra de lo señalado en el artículo 64 de la Ley del

(5) OLANO GURRIARÁN, César: *Estudio del desarrollo urbanístico de la ciudad de Málaga*, y CABALLERO, E.; ÁLVAREZ, R.: *Plan General de ordenación de Málaga, "Ciudad y Territorio"*, Madrid, 1972, n.º 2.

Suelo. El suelo calificado como rústico ha sido ocupado por urbanizaciones legales —es decir, promovidas a través de un plan parcial, aunque éste no haya sido aprobado todavía— o ilegales, es decir, realizadas sin la concesión previa de licencia municipal; estas urbanizaciones ilegales pueden extenderse también por el interior del suelo de reserva urbana. Por último, los equipamientos previstos en los planes generales de ordenación urbana se han desarrollado sólo en una pequeña parte, por insuficiente inversión no sólo de los promotores privados, sino también de los públicos (6).

La Ley del Suelo y la planificación subsiguiente no han evitado ni la densificación del tejido urbano hasta extremos realmente inaceptables, ni la especulación del suelo. Ello es resultado de una serie de insuficiencias que en los textos legales existen y que permiten, a través de mecanismos diversos, el libre juego de los agentes privados. Pueden resumirse en las siguientes críticas:

*La desconexión del planeamiento físico con el planeamiento sectorial y la ordenación del territorio; una complicada mecánica de elaboración de las distintas fases del planeamiento..., que ha sido generalmente desbordada por la realidad, otorga grandes plusvalías sin imponer contrapartidas y lo hace de modo desigual sin correctivos eficaces de esa desigualdad; los criterios de valoración para expropiaciones permiten absorber una parte importante del valor del mercado, pero no son de aplicación general; la redistribución de las cargas urbanísticas se instrumenta a través de una técnica muy compleja —las reparcelaciones— de muy difícil aplicación para grandes actuaciones a nivel de ciudad o de sectores importantes de población; el sistema de expropiación exige grandes medios financieros y es mal recibido por ser mucho más gravoso que los otros; los demás sistemas (cooperación, compensación y cesión de viales) son muy complicados, pecan de excesivo respeto al protagonismo de los propietarios, cuyas voluntades hay que concertar en gran medida y tropiezan con una gran resistencia a la expropiación que, como técnica complementaria, acompaña a todos los sistemas; desproporción entre los medios de que disponen y las responsabilidades que se asignan a las Corporaciones Locales; escasa coordinación de las políticas de infraestructuras entre los Departamentos de la Administración Central competentes y entre éstos y la Administración Local.*

Las anteriores críticas aparecen en el texto oficial del III Plan de Desarrollo elaborado por el Gobierno. Que un documento tan optimista como es en general éste se vea obligado a reconocer estas insuficiencias, puede dar una idea de la importancia de las desviaciones existentes entre la planificación realizada y la evolución real de nuestras ciudades. Veamos ahora en función de qué lógica y de qué estrategias se ha realizado esta evolución.

## **ESTRATEGIAS DE LAS GRANDES EMPRESAS INDUSTRIALES Y DE SERVICIOS**

De lo que anteriormente expusimos sobre los factores del crecimiento urbano puede deducirse el papel fundamental que desempeña la localización de los medios de producción en la organización y evolución de la red urbana. Pero la misma organización del tejido urbano se encuentra afectada por las decisio-

(6) TERÁN, Fernando de: *Para la verificación de una hipótesis*, "Ciudad y Territorio", Madrid, 1971, n.º 4, págs. 23-29.

nes y las estrategias de los propietarios de los medios de producción y, en general, de las grandes empresas industriales y de servicios.

La industria, cuyas ventajas de localización en el espacio urbano ya hemos señalado, posee una serie de exigencias en cuanto al uso del suelo. Se trata, esencialmente, de la necesidad de amplios espacios para sus instalaciones y, a ser posible, para sus ampliaciones futuras, y de determinadas exigencias de localización, en relación con las redes de comunicaciones y con otras infraestructuras. Necesita, pues, extensas parcelas y una localización estratégica relativamente determinada.

En las primeras fases de la Revolución industrial estas parcelas las encontró la industria en el interior de la ciudad, remodelando para ello la trama parcelaria, ocupando espacios vacantes en el interior de las manzanas o readaptando edificios desamortizados. Pero también desde muy pronto se necesitaron espacios exteriores al casco urbano (para situar los prados de indianas —en el caso de la industria textil barcelonesa del xviii—, para las nuevas y cada vez más extensas instalaciones...). La ocupación de unos espacios periféricos, hasta entonces rurales, representa —como ha señalado Ramón Grau (7) con referencia a la implantación de prados de indianas en la periferia de Barcelona, desde mediados del siglo xviii— el inicio de la destrucción de la separación radical entre ciudad y campo, tan marcada en la época preindustrial.

Las exigencias crecientes de espacio por parte de la industria y sus necesidades en infraestructuras han ido originando a lo largo del siglo xx la concentración de industria en sectores específicos del espacio urbano y la aparición de «zonas industriales» en la ciudad o en el espacio suburbano. Según los estudios realizados para el III Plan de Desarrollo (volumen sobre *Estructuras y Servicios Urbanos*), en 1971 el suelo ocupado por la industria en las trece grandes áreas metropolitanas del país era de 11.470 ha, cifra que representa una séptima parte aproximadamente del suelo residencial existente (69.067 ha) en dichas áreas. La dotación de suelo industrial es de todas formas insuficiente, ya que si se aplican los estándares europeos de suelo industrial necesario por obrero —variable según las industrias— debería existir un total de 24.783 ha, es decir, una superficie más del doble que la actual. Las necesidades de suelo industrial para el decenio 1971-1980, teniendo en cuenta la evolución previsible de la población industrial en esas áreas metropolitanas, se eleva a 7.406 ha, lo que hace que el déficit total de suelo industrial que debe cubrirse durante el presente decenio ascienda a 20.717 ha. A ello debe añadirse un total de 11.853 ha que se necesitan entre 1971 y 1980 en las siete áreas metropolitanas de segundo orden y 1.727 ha en las cincuenta y siete áreas urbanas de más de 25.000 habitantes en el mismo período.

La necesidad de suelo industrial abundante, que cumpla las condiciones de localización requeridas y que al mismo tiempo sea barato, determina la estrategia de las empresas, dirigida a evitar la especulación del suelo. Ello con-

(7) GRAU, Ramón: *La manufactura algodonera y la ciudad*, "CAU", Barcelona, n.º 19, mayo-junio 1973, págs. 76-79.

duce inevitablemente a un conflicto con los propietarios del mismo, que naturalmente desean dedicar el terreno de su propiedad a otros usos más rentables y en particular, si es posible, a residencia intensiva, o bien especulan con el suelo industrial ya equipado reteniendo la oferta, con lo que consiguen en pocos años importantes plusvalías debido al hecho de que en las grandes aglomeraciones —por ejemplo, en la de Barcelona— los precios del suelo industrial aumentan anualmente de un 15 a un 20 por ciento (8). El coste del precio del suelo puede representar un valor importante respecto a la inversión total requerida para montar una nueva industria: en la aglomeración de Barcelona este coste se eleva a un 30 por ciento del valor de las nuevas inversiones industriales que se realizan. Se explica así que para las empresas industriales el problema sólo tenga una solución: es la que propone el Círculo de Economía, portavoz de los jóvenes patronos barceloneses (8): «*El problema planteado consiste en terminar con la especulación del suelo prohibiendo su inmovilización permanente y obligando a su urbanización y equipamiento.*»

El conflicto de los propietarios de los medios de producción con los propietarios del suelo tiene también otra causa. La necesidad del capital industrial de aumentar la tasa de explotación de la fuerza de trabajo —para aumentar competitividad y beneficios y contrarrestar la tendencia a la disminución de la tasa de ganancia— se traduce no sólo en un aumento de la intensidad de trabajo de los obreros, sino también en los esfuerzos para disminuir los costes de producción de los elementos imprescindibles a la reproducción de la fuerza de trabajo, de forma que la disminución de su precio disminuya también la presión hacia la elevación de los salarios (9). Entre estos elementos se encuentra la vivienda. De aquí el interés objetivo de los propietarios de los medios de producción por reducir el valor de esta renta, como una de las medidas tendentes a reducir el precio de producción de la vivienda; otras pueden ser las medidas de desvalorización del capital de circulación o tendentes al aumento de la productividad en la industria de la construcción.

Al conflicto con los propietarios del suelo se une el conflicto con otros usuarios potenciales del mismo. En ambos casos el conflicto se resuelve generalmente en favor de las empresas industriales, ya que éstas poseen poder económico y relaciones políticas suficientes como para poder competir ventajosamente con otros posibles usuarios del suelo. Las industrias pueden ocupar en último término el espacio que desean, ya que pueden pagar precios elevados, en el caso de que realmente les interese una parcela. Se trata de un hecho que aparece bien claro desde el mismo comienzo del proceso de desarrollo industrial capitalista. Un documento barcelonés de 1785 estudiado por Ramón Grau (10) indica claramente los términos en que se plantea el conflicto desde su mismo comienzo: «*Como los fabricantes de algodón hacen considerables ganancias,*

(8) CÍRCULO DE ECONOMÍA: *Gestión o caos: el Área Metropolitana de Barcelona*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1973, 114 págs.

(9) TOPALOV, Christian: *Capital et propriété foncière. Introduction à l'étude des politiques foncières urbaines*, París, Centre de Sociologie Urbaine, 1973, págs. 254 y sigs.

(10) GRAU, R.: op. cit. en nota 7.

*les es fácil comprar las mejores casas, destinándolas a este tráfico en las calles y parajes más principales de la ciudad, dejando, por los espaciosos lugares que ocupan, no sólo sin habitación, pero ni aún paraje para construir las, a un número crecido de habitantes.»*

A este poder económico se unen las relaciones financieras y políticas que dan a las grandes empresas la posibilidad de presionar directamente en los escalones superiores de la administración, para obtener ventajas administrativas o legales que faciliten su instalación. Puede conseguirse así el derecho de realizar directamente expropiaciones de pequeños propietarios agrícolas para la implantación o para la formación de polígonos industriales, aunque también puede dejarse que sea el mismo Estado el que se encargue de la preparación de este suelo, realizando las expropiaciones y construyendo las infraestructuras necesarias. De una y otra estrategia tenemos numerosos ejemplos en España. De la primera, la realización directa de las expropiaciones, pueden ser exponente las facilidades concedidas a empresas nacionales o extranjeras en el marco de la política de creación de polos —otorgando el derecho de realizar expropiaciones para instalaciones e infraestructuras complementarias, en el caso de que una empresa no decidiera instalarse en los polígonos preparados— o en relación con grandes inversiones de empresas multinacionales (caso de la Ford). De la segunda estrategia pueden ser ejemplo la realización del polígono industrial de la Zona Franca en Barcelona, o la preparación de polígonos industriales en los Polos de Promoción y de Desarrollo industrial creados en los dos primeros Planes de Desarrollo o en los llamados núcleos de descongestión de Madrid.

Por último, las empresas industriales poseen la posibilidad —facilitada, además, por las fuertes interconexiones personales y financieras existentes a veces entre los consejos de administración— de establecer relaciones y asociaciones entre ellas con vistas a la adopción de decisiones conjuntas que afectan a grandes espacios, promoviendo de esta forma vastos procesos de renovación. El ejemplo más significativo es sin duda el del proyecto de remodelación del sector marítimo de Barcelona, conocido como Plan de la Ribera, promovido por una decena de empresas industriales instaladas en el sector litoral situado al norte del puerto de Barcelona (11).

Puede afirmarse, pues, que las grandes empresas industriales poseen realmente un papel decisivo en la configuración del tejido urbano. Y debe añadirse que este papel es desempeñado activamente, puesto que de hecho las empresas industriales son también frecuentemente especuladoras de suelo. En realidad, el proceso de descongestión industrial promovido por las grandes industrias en Madrid, Barcelona y otras áreas metropolitanas desempeña a veces en la estrategia de las firmas un papel fundamental, ya que el traslado —que permite a estas empresas disponer de espacios mayores para la ampliación de sus ins-

(11) TATJER MIR, Mercedes: *La Barceloneta del siglo XVIII al Plan de la Ribera*, Barcelona, Los Libros de la Frontera, 1973.

talaciones— va unido a la parcelación y venta de los terrenos que ocupan en el interior de la ciudad, beneficiándose de las plusvalías que la expansión del tejido urbano ha otorgado a solares quizás antes periféricos pero que hoy poseen una gran centralidad. Ha habido empresas que han podido financiar ampliaciones sucesivas con esta especulación del suelo urbano, aunque desde luego es la colectividad la que debe resolver —cuando se resuelven— los graves problemas planteados a los obreros afectados por estos traslados de las factorías (instalación de nuevas líneas de transporte urbano, aumento del tiempo de desplazamiento no remunerado, cambios de domicilio...), así como los derivados de la reconversión del espacio urbano y suburbano y de la densificación resultante de la transformación de los antiguos solares industriales en suelo residencial.

Por último, no debe olvidarse que el espacio entero de la ciudad se organiza, de manera más sutil, en función de los intereses de las empresas industriales (12). Por un lado, la exigencia de la ampliación de mercados para absorber una producción creciente explica la opción por la proliferación de los bienes de consumo individual, desde el automóvil a la lavadora o la cocina familiar, así como la difusión, a través de los medios de comunicación de masas, de la ideología del consumo y las presiones para que se aumente el consumo individual: la forma de las viviendas, de la organización del tiempo libre o de la trama viaria se encuentran evidentemente afectados por ello. Por otra parte, la organización de la producción en función de la búsqueda del máximo beneficio de cada una de las empresas da lugar también a numerosos problemas urbanos que deben ser resueltos por la administración pública; por recordar uno, la contaminación del medio deriva esencialmente de las insuficientes medidas purificadoras (filtros, tratamientos de residuos...) adoptadas por las empresas que no desean disminuir sus tasas de beneficios.

Pero las grandes empresas industriales, y junto a ellas ahora las de servicios, contribuyen también a la organización del espacio urbano por las opciones que adoptan sobre localización de sus sedes sociales y que contribuyen al mantenimiento y reforzamiento del centro urbano. Si en épocas anteriores la localización en el centro de la ciudad era indispensable porque predominaban los contactos cara a cara, hoy, con los avances de la tecnología y la posibilidad de transmitir a distancia mensajes e información, esta localización no resulta ya una exigencia. A pesar de ello en las grandes áreas metropolitanas continúa y se amplía el fenómeno de concentración de sedes sociales en los centros de las ciudades. El prestigio de una localización dentro de un sector del espacio urbano particularmente magnificado en la imagen que se posee de la ciudad, y pleno de resonancias simbólicas, influye claramente en esta localización, a la vez que refuerza este elemento funcional del espacio urbano (13).

(12) FAUDRY-BRENAC, Edith, y MOREAU, Pierre: *Urbanisation et développement capitaliste*, "Espaces et Sociétés", París, n.º 8, febrero 1973, págs. 71-90.

(13) CAPEL, Horacio: *Percepción del medio y comportamiento geográfico*, "Revista de Geografía", Universidad de Barcelona, vol. VII, 1973, págs. 58-150.

## ESTRATEGIAS DE LOS PROPIETARIOS DEL SUELO

En el preámbulo de la Ley del Suelo de 1956 se afirma: «*Si ideal en la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública mediante justa adquisición, para ofrecerlo, una vez urbanizado, a quienes desearan edificar, la solución, sin embargo, no es viable en España. Requeriría fondos extraordinariamente cuantiosos, que no pueden ser desviados de otros objetivos nacionales, y causaría graves quebrantos a la propiedad y a la iniciativa privadas.*»

El deseo que este texto, y toda la Ley, proclama de no causar «graves quebrantos a la propiedad y a la iniciativa privada» ha sido desde el siglo XIX un principio fundamental y se traduce en la realidad en una total incapacidad de los poderes públicos para dirigir el urbanismo de las ciudades españolas. Más aún, puede afirmarse que la construcción de la ciudad —su expansión y transformación— se ha realizado esencialmente en función de los intereses de la iniciativa privada y ha venido determinada casi siempre por la estructura de la propiedad.

Analizaremos ahora las estrategias y las prácticas de los propietarios del suelo a partir de la promulgación de la Ley del Suelo, distinguiendo entre los grandes y los pequeños propietarios, cuyos intereses pueden ser no solamente divergentes, sino incluso, como veremos, contradictorios.

### Estrategias de los grandes propietarios

De una manera general, puede decirse que la estrategia de los medianos y grandes propietarios consiste en: 1) parcelar legalmente en el interior del perímetro urbano, utilizando a partir de la Ley del Suelo el mecanismo de los planes parciales; 2) realizar de forma ilegal la parcelación en la periferia —en los sectores que desde la Ley del Suelo se denominan «de suelo rústico»— provocando la aparición de barrios de autoconstrucción que posteriormente reciben la sanción legal.

*Las parcelaciones legales.* — Desde el siglo XIX la aristocracia y, sobre todo, la burguesía han ido obteniendo grandes beneficios de la parcelación de sus propiedades situadas en el espacio periurbano. De hecho, este proceso se ha convertido en una fuente importante de acumulación de capital, a través de las plusvalías obtenidas del suelo. El crecimiento y la expansión de la ciudad se ha convertido en un gran negocio.

El negocio se inició con la parcelación y edificación en las propiedades eclesiásticas desamortizadas en el interior de los cascos urbanos. Como ha dicho F. Simón Segura con referencia a la desamortización de Mendizábal en Madrid: «*La oportunidad de efectuar numerosas compras acelera el desarrollo y lleva a una acusada afirmación de la burguesía. Compradores procedentes del ramo del comercio, profesiones liberales, terratenientes, personas vinculadas al movimiento político liberal, etc., que aprovecharon la coyuntura de la desamor-*

tización, y gracias a la revalorización que sufrieron las fincas, se afirmaron desde el punto de vista del poder económico» (14).

Poco después la realización de los planes de ensanche permitió desde mediados del siglo XIX asignar plusvalías al suelo considerado edificable. Los planes hicieron posible conocer con anticipación los sectores por donde se iba a realizar la expansión de la ciudad y permitieron iniciar el rentable y cómodo negocio de la especulación. En algunas ocasiones las propiedades situadas en el ensanche se retuvieron sin edificar, por razones especulativas, durante algún tiempo, influyendo en el crecimiento del extrarradio, ante la debilidad de la oferta de suelo edificable.

A través del planeamiento, los propietarios del suelo han conocido con anticipación si sus terrenos se consideraban edificables o no. Como esta calificación se ha establecido en general por los Ayuntamientos, pueden suponerse las presiones y negociaciones que todo plan de ensanche o de ordenación urbana conlleva.

A partir de la Ley del Suelo, los propietarios utilizan los mecanismos de los planes generales para realizar la parcelación y urbanización de sus solares. Para un propietario es importante que su propiedad se incluya en el plan general de ordenación dentro del perímetro urbano y se considere como «suelo urbano» o «suelo de reserva urbano», ya que ello le permitirá valorizar su propiedad sin problemas de ningún tipo, obteniendo una renta diferencial más elevada. Pero también es importante la calificación asignada al sector donde se encuentra su propiedad, ya que no posee un mismo valor un suelo calificado como «industrial» o como «residencial mixto», que el calificado de «residencia intensiva», ya que en éste puede realizarse un mayor volumen de edificación. Las relaciones de fuerzas entre los distintos propietarios y su posibilidad de presionar o de intervenir en el Ayuntamiento en el momento en que se elabora el plan general pueden tener un papel decisivo en el resultado de esta especie de lotería para los propietarios.

A los menos afortunados, a los que les toca la «pedrea» de las calificaciones menos rentables, siempre les queda la posibilidad de intentar el cambio de calificación del suelo, para obtener así unos mayores volúmenes de edificación y, por consiguiente, unas plusvalías suplementarias. Esto puede realizarse a través del mecanismo de los planes parciales.

Los planes parciales pueden ser promovidos por organismos públicos o por personas privadas. A unos y otros se les concede la posibilidad de expropiar y de realizar cambios de calificación.

Los planes parciales pueden promoverse por propietarios cuando poseen el 60 por ciento de la superficie afectada, y en ellos debe delimitarse el perímetro de actuación, las alineaciones de calles, los espacios libres y los servicios públicos, así como el volumen de edificación (art. 10 de la Ley del Suelo). El artículo 40 de la Ley del Suelo señala que «las personas privadas podrán

(14) SIMÓN SEGURA, Francisco: *La Desamortización de Mendizábal en Madrid*, "Información Comercial Española", Madrid, n.º 402, 1967 (número especial sobre Madrid).

*formar planes municipales, comarcales, especiales y proyectos de urbanización. Si hubieran obtenido la previa autorización del Ayuntamiento, les serán facilitadas por los Organismos públicos cuantos elementos informativos precisaren para llevar a cabo la redacción y podrán ejercer en fincas particulares las ocupaciones necesarias para la redacción del plan, con arreglo a la Ley de Expropiación Forzosa*». Ello representa la posibilidad de que uno o varios propietarios promuevan un plan parcial y realicen, a costa de los pequeños propietarios, las expropiaciones que consideren oportunas.

La posibilidad de realizar modificaciones respecto a la calificación establecida por los planes generales de ordenación urbana está prevista en la misma Ley del Suelo. El artículo 46.2 de la misma indica que «*en casos concretos y excepcionales, las Corporaciones podrán modificar el régimen instituido con carácter general por los Planes y Proyectos y por las normas y Ordenanzas correspondientes, en sectores urbanos determinados y de reserva urbana, mediante la formación de un Plan y normas que definan las posibilidades de edificación, utilizaciones especiales, creación o conservación de espacios libres, determinación de perímetros o lugares afectados*». Como la modificación la ha de aprobar el Ayuntamiento y en él se encuentran bien representados los propietarios del suelo y los promotores inmobiliarios —es conocido el interés de éstos en ser concejales—, se comprende que ésta se realice sin grandes dificultades. Como demostración bastará citar un ejemplo: en 1971 existían en el término municipal de Barcelona 41 planes parciales aprobados, de los cuales un 25 por ciento legalizaban la existencia de edificios o alineaciones anteriores al Plan Comarcal de 1953, y un 60 por ciento aumentaban el volumen edificable respecto a lo establecido en ese plan (15).

Puede modificarse incluso la calificación de zonas verdes, o de equipamientos, convirtiéndolas en edificables para viviendas. Hasta 1963 esto se hizo con total impunidad, aunque desde ese año se requiere la aprobación del Consejo de Ministros, previo informe favorable del Consejo de Estado (Ley 158 del 2 de diciembre de 1963). Pero la aprobación legal en unos casos, y la política de hechos consumados y la inhibición de los ayuntamientos en otros, ha permitido incluso después de esa ley la ocupación de numerosas zonas verdes. La estrategia seguida, en el peor de los casos, ha sido la de la edificación ilegal de grandes bloques en estos espacios, sin que el Ayuntamiento correspondiente se dé por enterado, y la argumentación posterior de que ante la escasez de viviendas sería inmoral y antisocial destruir las construidas, de tal manera que el mal ya no tiene remedio.

Los cambios de calificación de «verde privado» a «vivienda intensiva» han sido muy corrientes en solares céntricos. En la aglomeración de Barcelona (Comarca de 1953), por ejemplo, han desaparecido 1.294 ha de zonas verdes señaladas en el Plan de 1953 (463 perdidas por planeamiento posterior y 831 ocupaciones indebidas). El municipio de Barcelona ha perdido 151 ha, entre ellas

(15) ALIBES, J. M., y otros: *La Barcelona de Porcioles*, "C.A.U., Construcción-Arquitectura-Urbanismo", Barcelona, n.º 21, 1973.

el antiguo campo de fútbol del C. F. Barcelona (Campo de las Corts), donde una inmobiliaria, tras su cambio de calificación a «ensanche intensivo», pudo construir 1.100 viviendas; el campo del Europa, calificado como zona deportiva y mediante cambio de calificación destinado a uso residencial, o el Parque Valle de Hebrón, donde se han construido 1.152 viviendas, aunque con autorización denegada por el Consejo de Ministros.

Los cambios de «residencia semiintensiva» a «intensiva», o de «sanitaria» (hospitales, orfanatos..., de propiedad privada o pública) a «residencial intensiva», plantean menos problemas. También sobre ello la aglomeración de Barcelona ofrece numerosos ejemplos (Instituto Mental de la Santa Cruz, Orfanato Ribas...). Los propietarios aparecen aquí aliados con las empresas inmobiliarias y estrechamente conectados con el Ayuntamiento.

A través de los planes parciales se ha podido realizar la parcelación, urbanización y, eventualmente, cambio de calificación de parcelas situadas en el interior del casco urbano, en los sectores de reserva urbana, y a veces, incluso al exterior del perímetro urbano, mediante la aprobación del Ayuntamiento. Los planes parciales promovidos en el interior del casco han permitido realizar operaciones de remodelación, legalizando frecuentemente a través de ellos la densificación del tejido urbano. Los planes han permitido también ampliar el suelo urbano en los sectores de reserva urbana. La superficie afectada por estos planes puede variar entre una y quinientas hectáreas: se han promovido planes que afectan a una sola manzana y que permiten construir edificios singulares (término nuevo que ha venido a sustituir al antiguo de rascacielo) en lugares donde las ordenanzas municipales lo impedían. Como ejemplo de la variedad de acciones que puedan iniciarse a través de la promoción de planes parciales, señalaremos el caso de la provincia de Barcelona, donde entre 1958 y 1970 se aprobaron un total de 421 planes, la mayor parte de los cuales (90 por ciento) corresponden a la aglomeración de Barcelona y Área Metropolitana. En una clasificación efectuada de 371 de estos planes (16) se comprueba que 39 corresponden a ordenaciones de manzana, 131 a proyectos de remodelación, reforma o extensión, 86 a parcelaciones en el espacio periurbano («urbanizaciones»), 19 a parcelaciones con vivienda plurifamiliar, 86 a preparación de suelo industrial y 10 a preparación de equipamientos. Cerca de la mitad de los planes promovidos lo ha sido por la iniciativa privada, y el resto por organismos públicos. En el municipio de Barcelona, de 41 planes parciales, 25 han supuesto cambio de calificación (17).

*Las parcelaciones ilegales.* — Como ya hemos indicado, en la lotería que representa el plan general de ordenación urbana, los más desafortunados son los propietarios cuyas tierras se sitúan al exterior del perímetro urbano delimitado, es decir en lo que se denomina «suelo rústico». En efecto, según el artícu-

(16) FERRER AIXALÀ, Amador: *Sobre el Plan parcial de ordenación*, comunicación a las Reuniones Internacionales de Economía Regional, Barcelona, 1973.

(17) ALIBES, J. M., y otros: op. cit. en nota 15. BORJA, J., y otros: *La Gran Barcelona*, Los Libros de la Frontera, 1972.

lo 69 de la Ley del Suelo, en estas áreas, *«la facultad de edificar se ejercerá en proporción de un metro cúbico, como máximo, por cada 5 metros cuadrados de superficie»* —con algunas excepciones que, de todas maneras, son poco interesantes para los propietarios, aunque pueden ser utilizadas por los organismos públicos para realizar operaciones contra planeamiento. En este artículo se especifica además que *«los tipos de construcciones habrán de ser adecuados a su condición aislada y quedarán prohibidas las edificaciones características de las zonas urbanas y, especialmente, los bloques de pisos con paredes medianeras al descubierto»*.

En este caso la estrategia de los propietarios —adoptada ya desde la segunda mitad del siglo XIX en las grandes ciudades españolas, como lo demuestra la creación del barrio de Doña Carlota en Madrid— consiste en realizar de forma clandestina la conversión de suelo rústico en urbano, realizando parcelaciones ilegales en sectores alejados y provocando así la aparición de barrios de autoconstrucción para inmigrantes. Se obtienen así unas primeras plusvalías de la conversión, ilegal, de suelo rústico en urbano. La actitud complaciente de los ayuntamientos —en los que, no hay que olvidar, no es difícil que se dejen oír los intereses de estos agentes— permite el crecimiento de estos barrios y su legalización, mediante diversos procedimientos entre los cuales destaca el de la multa a través de cuyo pago se regulariza la situación de la vivienda autoconstruida. Al cabo de cierto tiempo la misma presión popular obliga a la construcción de unas infraestructuras mínimas, a cargo, claro está, de la administración pública y, frecuentemente, con la colaboración obligada de los vecinos. A partir de ese momento se asegura la clasificación urbana de los terrenos y se generan así unas rentas diferenciales que permiten obtener nuevas plusvalías en los solares mantenidos en reserva por los propietarios, o adquiridos con propósito especulador, y valorizar también los espacios intermedios entre el barrio y la ciudad.

Mediante esta estrategia los propietarios del suelo dirigen de hecho el crecimiento urbano en las direcciones que les resultan más ventajosas, con independencia de lo dispuesto por las normas urbanísticas. La deficiencia de los servicios y equipamientos es una característica que acompaña a estos barrios y que sólo muy lentamente y de forma parcial puede ser resuelta por la administración: en cualquier caso, algunas de las características procedentes de la forma de parcelación original (calles estrechas, tipos de trazados que no se ajustan a las normas urbanísticas, etc.) se mantienen ya de forma permanente, debido al elevado coste que supondría su remodelación de acuerdo con normas que respondan a criterios más actuales.

Los propietarios del suelo frecuentemente no sólo obtienen las plusvalías de la conversión ilegal de suelo rústico en urbano, sino también otros beneficios procedentes de la realización o el mantenimiento de ciertos servicios en régimen de monopolio. Entre estos servicios puede contarse la instalación de puestos de venta de productos esenciales, el mantenimiento de líneas de transporte hacia la ciudad o la financiación de la compra de materiales para la construcción (como ocurrió, por ejemplo, en el Pozo del Tío Raimundo con la Sociedad de Crédito

Santa Lucía, que financió la construcción de 1.500 chabolas, y gracias a esta operación obtuvo considerables ganancias) (18).

## Estrategias de los pequeños propietarios

El interés de los pequeños propietarios del suelo es el de realizar individualmente las plusvalías de los solares situados en el casco urbano o en la periferia inmediata. Las delimitaciones realizadas por los planes de ensanche o los planes generales de ordenación urbana han permitido a estos propietarios conocer con anticipación las áreas de expansión de la ciudad y les han dado la posibilidad de especular con los terrenos, realizando retenciones de suelo hasta el momento en que los precios alcanzan niveles ventajosos.

La estrategia de estos propietarios consiste en utilizar —y promover en su caso— aquellos mecanismos legales que permitan la valoración individual de su propiedad y la realización de la máxima edificabilidad. Ello explica que su actuación se haya realizado apoyándose en las ambiguas y manipulables Ordenanzas municipales y, tras la Ley del Suelo, prescindiendo del mecanismo de los planes parciales.

Las Ordenanzas municipales, redactadas por los ayuntamientos y, como ya indicamos, con posibilidades de interpretación diversas, de acuerdo con los intereses de los propietarios, han seguido constituyendo a veces el marco legal de referencia para realizar la urbanización, incluso con posterioridad a la promulgación de la Ley del Suelo (como en el caso de Málaga, ya aludido). Las licencias de construcción así concedidas han permitido la elevación constante de los edificios, la realización de nuevas alineaciones y la densificación creciente del casco urbano.

La realización de planes parciales no constituye para los pequeños propietarios un instrumento interesante. Cuando la propiedad del suelo está muy fragmentada —caso muy frecuente en las áreas urbanas y periurbanas—, las posibilidades de asociación y cooperación de los distintos propietarios se reducen considerablemente, y esta asociación es imprescindible si se quiere conseguir una superficie mínima que permita la promoción de un plan parcial.

Los procedimientos previstos en la Ley del Suelo para realizar los planes de urbanización son (artículo 113 y siguientes): la cooperación, la expropiación, la compensación y el sistema de cesión de viales. Los procesos de reparcelación de los suelos afectados por los Planes de Ordenación Urbana (regulados por el Decreto n.º 1.006 de 7 abril de 1966) son complicados y ello explica que no sean favorablemente acogidos por los pequeños propietarios.

En un plan parcial promovido por uno o varios grandes propietarios la situación de los pequeños propietarios afectados por el plan es bastante débil. En

(18) CASTRO, Constanancio de: *El pozo del Tío Raimundo*, "Estudios Geográficos", Madrid, vol. 12, núm. 84-85, 1961, págs. 501-526.

efecto, los pequeños propietarios pueden incorporarse al plan, a través del sistema de compensación, mediante el cual (art. 124) «*los propietarios de uno o varios terrenos se unen con fines de urbanización y, en su caso, de edificación, con solidaridad de beneficios y cargas, bajo una gestión común, a cuyo efecto constituirán una Junta de compensación*»; esa junta de compensación es la encargada de la gestión común de los diferentes terrenos incorporados. Pero en el artículo 125 se indica: «*Si la iniciativa partiera de los propietarios, habrán de representar, cuando menos, el 50 por ciento del valor de la propiedad afectada y obtener del Ayuntamiento la delimitación del polígono y aprobación del sistema. Cuando los propietarios representasen el 60 por ciento del polígono o polígonos afectados, todos los terrenos comprendidos en aquéllos quedan vinculados a la gestión común constituyendo por sí solos la Junta de compensación. Todos los propietarios incluidos en el polígono podrán incorporarse a la Asociación en el plazo que se señale por el Ayuntamiento al aprobar el polígono, transcurrido el cual, la Junta de compensación procederá a la expropiación forzosa de los terrenos no incorporados.*»

El artículo anterior permite que uno o varios grandes propietarios dueños del 60 por ciento del terreno de un polígono puedan promover un plan parcial. Ante él a los pequeños propietarios afectados sólo les quedan dos opciones: aceptar el plan e incorporarse a él o no aceptarlo. En el primer caso, existe el peligro, convertido en realidad, en algunos casos, de que el proyecto concreto realizado y aprobado por el Ayuntamiento sitúe sobre sus propiedades los equipamientos y servicios públicos, y los bloques de viviendas en las parcelas propiedad de los promotores del plan; a pesar de la posibilidad de la compensación, en la que desempeña un papel fundamental la Junta controlada por los grandes propietarios, el perjuicio para los pequeños propietarios es grande. En el segundo caso, es decir, si los pequeños propietarios no aceptan el plan parcial, corren el peligro de que sus terrenos sean sometidos a expropiación forzosa por la Junta de compensación; el perjuicio que sufren en este caso es todavía mucho mayor.

Se comprenden así las reticencias de los pequeños propietarios ante los planes parciales, y su estrategia de valorizar sus propiedades individualmente, al margen de los mismos. Ello se traduce en la realización de operaciones de renovación o remodelación individual, derribando los antiguos edificios para construir elevados inmuebles de viviendas u oficinas. La renovación también puede ser emprendida en operaciones de mayor envergadura (como ejemplo podría citarse el caso del barrio de Pozas de Madrid) y afecta a solares en los que la extensión del tejido urbano ha concedido un nuevo valor.

Una amenaza para estos intentos de renovación en un casco antiguo es la declaración del mismo como conjunto monumental o histórico-artístico, con el fin de intentar defender los valores que posee, lo cual congela y dificulta gravemente las operaciones de renovación. Por ello no es extraño que los ayuntamientos de diversas ciudades (Lugo, Cádiz, Valladolid...) que han recibido o están a punto de recibir esta calificación se hayan opuesto a ello «por entender —como decía, por ejemplo, el Ayuntamiento de Lugo en junio de 1968— *que*

*no existe tal conjunto*», considerando sólo oportuno la protección de los distintos monumentos «*aunque de forma aislada*». Los ayuntamientos reflejan en estos casos los intereses de los propietarios del suelo, al igual que también lo hacen cuando permiten que, aprovechando un trágico accidente (como el hundimiento del edificio de la calle Fuencarral de Madrid en junio de 1974), se acometa a gran escala una operación de derribo de edificios supuestamente ruinosos, expulsando a los inquilinos y destruyendo inmuebles de construcción relativamente reciente.

## Especulación del suelo y extensión del espacio urbano

Como resultado de las estrategias seguidas por los propietarios del suelo se produce una elevación de los precios de éste. Según datos recogidos en un estudio de las Naciones Unidas y citados por Ernesto Lluch y Juan Gaspar (19) el índice nominal del precio de los terrenos en las ciudades españolas de crecimiento rápido ha pasado de un valor 100 en 1950 a 1.000 en 1963, mientras que el índice del coste de la vida pasaba en el mismo período a un índice de 193. Pero el crecimiento ha continuado con mayor fuerza en el decenio siguiente. Los datos elaborados por M. Gómez Morán (20) muestran que los precios del suelo en Madrid han pasado de un índice 100 en 1961 a 497 en 1965 y a un índice 721 en 1969. En Bilbao los índices elaborados por el Ayuntamiento indican elevaciones de un 500 por ciento en el casco, de 462 por ciento en el ensanche y de más de 2.000 por ciento en Basauri, Deusto y Erandio (21), mientras que en La Laguna, el valor del suelo aumentó entre 1941 y 1969 alrededor de un 1.000 por 100 en diversos sectores con calles nuevas abiertas al tráfico y en más de 8.000 por 100 en sectores alejados del centro pero con fuertes transformaciones en las infraestructuras (22).

De hecho, el coste del suelo ha pasado a representar una parte importante del coste total de la instalación de una industria, o de la construcción de viviendas. Al primer hecho ya nos hemos referido páginas atrás. Respecto a la construcción de viviendas, un estudio realizado por A. Santillana (23) permite fijar este coste en Madrid, y con referencia a los años finales del decenio de los sesenta, en un 20 por ciento en las viviendas de calidad inferior, en un 25 por ciento en las de calidad media y en un 45 por ciento en las de calidad superior.

(19) LLUCH, Ernest, y GASPAR, Joan: *Preus del sòl a Catalunya*, Barcelona, Banca Catalana, 1972.

(20) GÓMEZ-MORÁN, Mario: *Sociedad sin vivienda*, Madrid, Fundación Foessa, Euramérica, 1973, págs. 628.

(21) CÁMARA OFICIAL DE COMERCIO, INDUSTRIA Y NAVEGACIÓN DE BILBAO: *Análisis de la Economía Vizcaína y su Proyección 1968-1971*, Bilbao, vol. II, 1968. *Análisis Sectorial*, págs. 359-391, vol. V, 1969, *Urbanismo y aspectos socioeconómicos*, 526 págs. La cita procede del vol. II, pág. 381.

(22) PÉREZ GONZÁLEZ: *La Laguna*, "Estudios Geográficos", Madrid, n.º 124.

(23) SANTILLANA DEL BARRIO, Antonio: *Análisis económico del problema de la vivienda*, Barcelona, Ariel, 1972.

De una manera general, puede decirse que en la valoración del patrimonio inmobiliario, el valor del suelo tiende a alcanzar una cifra próxima al valor de las edificaciones: en el estudio realizado por la Universidad de Deusto sobre la riqueza nacional de España (24) la valoración de la riqueza inmobiliaria se cifró en 1.817.137 millones de pesetas, lo que representa el 21 por 100 de la riqueza total del país; en los municipios rurales el valor del suelo representa el 22 por 100 respecto al valor total del patrimonio inmobiliario (cifrado en 428.602 millones) mientras que en los municipios urbanos el suelo representa el 40 por 100 y la edificación el 60 por 100 del valor total que se cifraba en 1.388.535 millones de pesetas.

No hay que olvidar, por otra parte, que la localización relativa de una parcela respecto al centro o en relación con ciertos lugares valorados por sus características físicas (clima...) o sociales (barrios burgueses...), así como la calificación que le concede el Plan General de Ordenación Urbana, da lugar a diferencias importantes en el valor del suelo. El estudio realizado por E. Lluch y J. Gaspar sobre los precios del suelo en Cataluña muestra que en el municipio de Barcelona el precio puede variar entre 18 pesetas el palmo cuadrado en las parcelas de la periferia montañosa del norte, a 3.000 pesetas el palmo cuadrado en los sectores centrales situados junto a la Diagonal. En la aglomeración de Barcelona y en las ciudades importantes puede pasar en pocos kilómetros o incluso un centenar de metros de un valor inferior a las 10 pesetas por palmo cuadrado a más de 1.000 pesetas el palmo cuadrado. La situación genera, pues, unas rentas diferenciales muy importantes para el propietario.

Para los propietarios del suelo el objetivo es bien claro: se trata de extender al máximo el espacio urbanizado para realizar las plusvalías de conversión del suelo rústico en urbano. Como ejemplo de esta estrategia es bien significativa la nota publicada por la Asociación de Titulares del Suelo de la Provincia de Barcelona (y publicada en «La Vanguardia Española» el día 31 de mayo de 1974) para oponerse a la revisión del Plan Comarcal de la Comarca de Barcelona, en la que se defiende: *«La necesidad urgente e irreversible de repartir ordenadamente el sobrante actual de población, que es por lo menos un 30 por 100, no en su entorno comarcal, sino por todo el ámbito regional, y particularmente donde resulte más lógico y económico el acomodarlos»*, así como la urgencia de *«establecer las condiciones y circunstancias que decidan el lógico desplazamiento a comarcas en las que existen anchos espacios disponibles y aptos para ser dotados de condiciones de vida superiores a las actuales de Barcelona»*.

Esta extensión de la urbanización probablemente se realizará a través de la generalización de la vivienda unifamiliar que permite *«construir en cualquier parte del país en las zonas rústicas a base de edificar una sola hectárea si se trata de terreno de secano y de una tercera o cuarta parte de hectárea según los términos si se trata de terreno de regadío, criterio certero que con-*

(24) BONHOME, Luis, y BUSTINZA, Pedro: *Valoración del patrimonio inmobiliario de España*, «Boletín de Estudios Económicos», Deusto, vol. 24, 1969, págs. 79-92.

*cuerda con el que ha conformado el carácter del país y sus gentes desde el tiempo de los romanos». Ello supone la legalización de las urbanizaciones clandestinas, llegando el cinismo de la nota que citamos a defender que con ellas se defiende la existencia de zonas verdes: «Por este sistema se acelerará la expansión de Barcelona con orden y naturalidad mejorando sus zonas verdes (aunque no sean públicas todas ellas, pero sí preservadas), con lo cual se facilitará la tan necesaria oxigenación atmosférica... Por ello es tristísimo ver que en el Plan Comarcal se insiste en denunciar urbanizaciones clandestinas en el Tibidabo (como si las cuatro mil viviendas entre pinares que allí hay se hubieran levantado en una sola noche y por arte diabólica), cuando gracias a ellas no han prosperado tantos amagos de incendios que de no estar allí tales familias hubieran arrasado la montaña, como ha ocurrido con tantas otras de la provincia.»*

En cualquier caso, sobre los propietarios del suelo se cierne en todo momento una gravísima amenaza, un peligro que pende sobre sus intereses como una espada de Damocles, amenaza contra la que siempre han luchado con todas sus fuerzas: la expropiación. Por eso sus esfuerzos se han dirigido siempre a dificultar la elaboración de los mecanismos legales que hacen posible la realización de expropiaciones, aunque éstas se basen en la argumentación del bien público o en la intención de realizar equipamientos colectivos. Su argumentación fundamental es bien consistente: la práctica de las expropiaciones puede abrir una brecha que a la larga amenaza con subvertir el orden social.

Muy bien habían visto esta amenaza los propietarios barceloneses del casco urbano cuando en 1859 al oponerse a los proyectos de reforma interior de Cerdá aprobados por el gobierno —y en los cuales se introducía la innovación «*injusta, peligrosa, al paso que ilegal*» de expropiar junto al espacio de la calle dos zonas laterales que permitirían costear las obras a realizar— aducían entre otras razones para justificar su oposición que «*expropiar por especulación o a fin de hacer una obra pública con mayor baratura sería un motivo sobrado tenue y hasta inmoral para subvertir uno de los principios constitutivos y fundamentales de la sociedad. La adopción de tan osado pensamiento abriría muy ancha brecha al derecho de propiedad definido como sagrado por su carácter esencial e indestructible, y fuera quizás un paso aventurado hacia las trastornadoras teorías que pretenden sacrificar en aras de un mentido e ilusorio bien común todos los derechos individuales y entre ellos principalmente el de propiedad. Si ahora a impulsos de un frívolo motivo de ornato... se permitiese ocupar la propiedad individual, no habría por cierto razón poderosa para defenderla contra los que osaran un día atentar a la misma al objeto de acallar la necesidad más preferente e imperiosa y atender a la indispensable subsistencia a que todos los individuos de la sociedad tienen derecho*» (25).

(25) Exposición elevada a S. M. por la comisión de propietarios de Barcelona acerca del proyecto aprobado de Reforma interior de dicha ciudad, Barcelona, 1860. Incluido en la reedición de la obra de Ildefonso CERDÁ: *Teoría General de la Urbanización y aplicación de sus principios y doctrinas a la reforma y ensanche de Barcelona*, Barcelona, 1967.

## ESTRATEGIAS DE LOS PROMOTORES Y EMPRESAS CONSTRUCTORAS

La producción «física» del espacio urbano —es decir, de las viviendas y los equipamientos— se realiza a través de las actuaciones de promotores y empresas constructoras. Lo que los geógrafos acostumbran denominar la «morfología» urbana es un resultado de las opciones y decisiones adoptadas por estos agentes.

### La producción de viviendas en la lógica del capital

Para entender estas prácticas y las estrategias que las determinan debe partirse de varios hechos.

1. *El carácter permanente del déficit de viviendas* en España desde el siglo XIX, lo cual está en relación con el crecimiento de la población española a partir de dicho siglo, con la movilidad creciente de la mano de obra y el aumento de la concentración urbana. Los cálculos sobre la amplitud de este déficit son escasos y dan además resultados bastante diferentes, aunque puede aceptarse que rebasa el millón de viviendas desde la década de 1950: el estudio del Instituto de Cultura Hispánica lo fijaba para 1958 en 1.067.452 viviendas; el Plan Nacional de la Vivienda dos años después en 1 millón; el informe FOESSA lo hacía ascender en 1970 a 1.700.000 viviendas. Otros estudios —como el de Gómez Morán— fijan todavía el déficit en cifras más elevadas. En cualquier caso, estos elevados déficits determinan la existencia de una demanda permanente no satisfecha. La industria de la construcción —la producción y comercialización de la mercancía vivienda— aparece así al capital como un posible campo para realizar inversiones, en el cual se podrían obtener importantes beneficios.

2. A pesar de ello, el capital puede sentir *escasa atracción hacia esta rama productiva*, ya que la vivienda es un bien de consumo final de precio elevado y, sobre todo, de adquisición difícil para la mayor parte del proletariado debido a los bajos salarios que recibe como consecuencia de la explotación económica a que es sometido.

El precio de venta de una vivienda en un polígono periférico no desciende casi nunca por debajo de las 300.000 pesetas y oscila generalmente entre esta cifra y las 600.000 - 800.000 pesetas, según las ciudades. Frente a estos precios, la capacidad de compra de las clases sociales a las que esta vivienda va destinada puede ser prácticamente nula. La Comisión de Revisión del Plan Nacional de la Vivienda (26) calculó el ahorro medio familiar anual para determinar la capacidad de gasto familiar que puede dedicarse al alquiler o compra de vivienda, partiendo para ello de la distribución de la renta por quintiles de in-

(26) INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA: *Revisión del Plan Nacional de la Vivienda*, Madrid, Ministerio de la Vivienda, 1968-1969, 13 vol.

gresos y la aplicación de una tasa de propensión marginal al consumo de 0,67. Los resultados obtenidos quedan reflejados en el cuadro 1.

CUADRO 1

## Cifras de ingresos y ahorro medio familiar

	1966		1970	
	Ingresos medios	Ahorro medio	Ingresos medios	Ahorro medio
1 quintil ...	40.873 ptas.	—	49.681 ptas.	—
2 quintil ...	68.543 »	—	83.314 »	—
3 quintil ...	98.026 »	8.584	119.151 »	10.435
4 quintil ...	137.086 »	12.005	166.627 »	14.592
5 quintil ...	270.811 »	23.716	329.171 »	28.826

Unidad: pesetas corrientes de 1966. Los datos representan las cifras medias de ingresos y ahorro en cada quintil.

Fuente: Ministerio de la Vivienda, Revisión del Plan Nacional de la Vivienda, vol. 5.

De estos datos se deduce que el 40 por ciento de las familias españolas no poseen ahorros para destinar al alquiler o compra de la vivienda, mientras que otro 20 por ciento sólo posee una capacidad de ahorro anual muy limitada, alrededor de las 10.000 pesetas por año.

En otras partes del estudio citado se calculan, a partir de comparaciones internacionales y de una encuesta llevada a cabo entre constructores, promotores y agentes de la propiedad inmobiliaria, los porcentajes que representará en el futuro el gasto en vivienda. Los resultados se recogen en el cuadro 2.

CUADRO 2

## Gastos calculados en vivienda

	En alquiler (por 100 del consumo familiar)	En compra (años-ingresos familiares)
1 quintil ...	23 %	5,0 años
2 quintil ...	21 %	4,5 »
3 quintil ...	19 %	4,0 »
4 quintil ...	17 %	3,5 »
5 quintil ...	15 %	3,0 »

Fuente: Ministerio de la Vivienda, Revisión del Plan Nacional de la Vivienda, vol. 10, página 24.

De hecho, estas cifras muestran que se condena a los grupos sociales de menores ingresos, que no poseen capacidad de ahorro, a realizar una importante

disminución del consumo si quieren, realmente, resolver sus problemas de vivienda.

Más contundentes son aún las conclusiones de un estudio realizado por A. Santillana del Barrio (27) sobre el problema de la vivienda en el que se indica que «nos encontramos ante un panorama nacional y regional que podrá calificarse de incapacidad adquisitiva en un 50 a un 75 por 100 de las familias para resolver las necesidades de alojamiento, incluso en el caso de que los inversionistas se conformaran con rentabilidades del sólo el 6 por 100 y que los consumidores gastaran el 20 por 100 de su renta en habitación». Debe tenerse en cuenta para valorar adecuadamente este resultado que la proporción de un 20 por 100 de la renta dedicado a vivienda es doble de lo que reivindican hoy los movimientos reivindicativos urbanos, que los estándares mínimos de vivienda utilizados por el autor (56,5 m<sup>2</sup> de superficie y 4 habitaciones, más cuatro servicios básicos) son reducidos, y que muchos inversores pueden estar tentados de aumentar las tasas de rentabilidad por encima del 6 por ciento (no hay que olvidar que las sociedades de inversión inmobiliaria ofrecen una rentabilidad de un 12 por ciento). Todo ello contribuye a hacer más relevantes las conclusiones anteriores y refuerza la idea de que en un mercado capitalista, de libre competencia, entre la mitad y las tres cuartas partes de la población no pueden satisfacer sus necesidades de una vivienda digna.

La conclusión final de todos estos datos es bien clara: existe un déficit de viviendas y una demanda de viviendas insatisfecha, pero se trata de una demanda «no solvente» que hace poco atractiva al capital privado la inversión en el sector.

Ante esta situación contradictoria, la estrategia del capital consiste en: a) dirigirse en primer lugar a la producción de viviendas para satisfacer la demanda solvente, y b) obtener ayudas estatales que hagan rentable la construcción de viviendas para satisfacer la demanda no solvente.

a) El esfuerzo se dirige, en primer lugar, a la construcción de viviendas destinadas a aquellas clases sociales que poseen un elevado poder adquisitivo. Esto explica la importancia del esfuerzo realizado en la construcción de viviendas de lujo, para las clases privilegiadas del país, y de viviendas secundarias o terciarias para estas mismas clases y para la demanda procedente del extranjero (viviendas y apartamentos en sectores litorales). Como la demanda de viviendas de este tipo puede llegar a saturarse, y como su precio elevado no permite su adquisición por las otras clases sociales, se ha llegado a una situación en la que coexiste un fuerte déficit de alojamientos con la existencia de una oferta de viviendas de lujo que no encuentran comprador, y que por tanto permanecen vacías.

La cifra total de viviendas vacantes existentes en toda España en 1960 era, según el Censo de la Vivienda, de 349.987, a las que deben añadirse otras 314.131 desocupadas temporalmente. Esta última cifra de desocupación temporal real es superior a la de viviendas que según declaración de sus constructores

(27) SANTILLANA, A.: op. cit. en nota 23, pág. 112.

estaban destinadas a ser ocupadas sólo una parte del año (255.082); se trata de viviendas turísticas, y las cifras máximas, superiores a 10.000 unidades, se alcanzan en Alicante, Baleares, Barcelona, Madrid, Murcia y Valencia.

En 1970 el número de viviendas vacantes (por venta o alquiler) era, según la misma fuente, de 1.132.742 unidades.

Evidentemente, en la importancia de esta cifra influye el hecho de que los movimientos migratorios determinan el abandono de numerosas viviendas en las aldeas y pueblos de origen, pero debe señalarse que una parte importante de estas viviendas vacantes se encuentran en las áreas urbanas, donde por consiguiente el factor anteriormente aludido no interviene y donde dicha situación coexiste al mismo tiempo con una angustiosa situación de déficit. En 1960 existían en las cincuenta capitales de provincia españolas 108.674 viviendas vacantes, y otras 43.190 desocupadas temporalmente. Se trata, según el Censo de la Vivienda, de «viviendas recién acabadas, *en proceso de comercialización* o que no poseen las certificaciones administrativas». En 1970 la ciudad de Madrid contaba con más de 70.000 viviendas vacantes, la de Valencia con 26.537 (sobre un total de 213.926 viviendas ocupadas), Barcelona con 39.509 (sobre 516.932) y Burgos con 10.000 (sobre 40.000 ocupadas).

b) La existencia de una demanda solvente saturada y de una demanda no solvente insatisfecha explica el interés del capital en obtener ayudas estatales que hagan rentable la producción de viviendas y que permitan, en particular, rentabilizar esta última fracción de la demanda. Estas ayudas se intentan conseguir en forma de créditos a la demanda, facilidades legales para la expropiación del suelo y facilidades financieras para la construcción.

La puesta a punto de un dispositivo de créditos a la demanda a través del mecanismo de los créditos hipotecarios contribuye a ampliar la demanda solvente. Los trámites para la obtención de estos créditos se han agilizado considerablemente a partir de la década de 1960, y han sido objeto de diversas reglamentaciones del Ministerio de Hacienda. En marzo de 1972 se estableció que los créditos concedidos a los compradores podrían alcanzar hasta el 60 por ciento del precio de venta autorizado en la cédula de calificación, y hasta 500.000 pesetas en el caso de las viviendas de protección oficial del grupo I; llegando la subvención al 70 por ciento en el caso de las viviendas del grupo II; el plazo de vencimiento de estos créditos es de 15 años, amortizándose en 13 anualidades, con un interés del 6,5 anual. Dichos créditos serían concedidos por las Cajas de Ahorros Confederadas, por la Caja Postal de Ahorros y por el Banco de Crédito a la Construcción, dependiente del Instituto Nacional de la Vivienda. Curiosamente, puede observarse que estas medidas y las que a continuación señalaremos han despertado el interés del capital privado nacional y extranjero —como lo prueban las inversiones del grupo Rotschild o de la Condotte en Barcelona y Málaga, por ejemplo— por la construcción de viviendas «sociales». A partir de 1967 el porcentaje de viviendas de construcción libre sobre el total construido cada año ha rebasado el 30 por ciento, siendo también importante el de las construidas acogiéndose a un régimen de protección oficial.

En segundo lugar, el capital ha tratado de obtener facilidades financieras

para la construcción de viviendas. Estas facilidades se refieren ante todo a la utilización de créditos estatales para la construcción. El Decreto-Ley sobre «viviendas bonificables» de 25 de noviembre de 1944, cuyo objetivo declarado era promover la construcción de viviendas para limitar el paro obrero, concedía beneficios importantes al capital privado para «estimularle» a invertir en este sector. De acuerdo con esta disposición, el Instituto Nacional de Crédito para la Reconstrucción Nacional podía conceder créditos a largo plazo de hasta un 60 por ciento del presupuesto con un interés del 4 por ciento, así como facilidades para el suministro de materiales —aspecto importante en aquellos momentos de la posguerra—. Los pisos así construidos podían ser vendidos libremente, lo que constituía un valioso incentivo debido a la situación de congelación de alquileres existente desde 1939 y a las limitaciones que en este sentido imponía también el régimen de ayudas establecido para la construcción de «viviendas protegidas». El número de viviendas bonificables construidas entre 1944 y 1955 fue en total de 112.105. Valorando los resultados del decreto-ley sobre viviendas bonificables R. Tamames (28) ha podido escribir: *«El negocio para los promotores era muy lucido, puesto que con dinero del Estado construían las casas que vendían más tarde con márgenes de beneficio realmente escandalosos. Desde la perspectiva de la política social el funcionamiento del sistema de viviendas bonificables no pudo ser más contradictorio, puesto que el Estado, con cargo a un presupuesto regresivo y a la inflación, estuvo financiando la construcción de viviendas que solamente podían comprar las clases adineradas.»*

Posteriormente, y ante la demanda insatisfecha de viviendas por parte de otras clases sociales, la Ley de Viviendas de Renta Limitada de 15 de julio de 1954 trató de estimular la construcción de alojamientos concediendo ayudas importantes en materiales, exenciones fiscales, facilidades para la expropiación forzosa del suelo y créditos a largo plazo de hasta el 35 por ciento (viviendas del Grupo I) y el 50 por ciento (Grupo II). Las viviendas pueden ser alquiladas hasta una cifra límite fijada por el Estado y renovable periódicamente, existiendo también diversas limitaciones en relación con su venta, aunque los constructores cuentan con numerosos subterfugios que permiten actuar fuera de la legalidad. Estas medidas fueron completadas con la Ley de Viviendas Subvencionadas de 1957 que refuerza la línea de garantizar al capital privado una rentabilidad en la construcción de viviendas.

Entre 1957 y 1959 los Planes de Urgencia Social de Madrid, Barcelona y Vizcaya concedieron también facilidades a la iniciativa privada para que «colaborara» en la solución del problema de la vivienda. Las medidas deberían de ser realmente estimulantes, ya que, como dice la Cámara de Comercio de Bilbao ante la publicación de los decretos, *«la iniciativa privada... no se hace insistir y acude tan presta a la llamada que en su entusiasmo provoca turbulencias económicas denunciadas por técnicos de organismos internacionales, de cuyas advertencias se hace eco el Gobierno y limita esta entusiasta colaboración median-*

(28) TAMAMES, Ramón: *Estructura económica de España*, Madrid, Guadiana de Publicaciones, 6.ª edición, 1971, pág. 382.

*te unos cupos provinciales*» (29). Realmente el entusiasmo fue tan grande que durante la década de 1960 la iniciativa privada construyó el 90 por ciento del total de las viviendas de protección oficial terminadas (30).

Según el estudio de la Revisión del Plan Nacional de la Vivienda, en 1965 la iniciativa privada utilizaba en la construcción de viviendas un 22 por ciento de fondos ajenos, de los cuales un 18 por ciento eran fondos públicos y sólo un 4 por ciento procedentes de instituciones crediticias privadas. Esta tasa de utilización de fondos públicos es la más elevada de la Europa capitalista, lo que explica la afirmación que se hace en el citado estudio de que «*para el inversor privado... los fondos públicos de financiación de la vivienda son críticos*» y resultan además esenciales para la estabilidad del mercado: «*sin ellos no serían factibles ni la adquisición ni la construcción de viviendas modestas*» (vol. 0, página 75). Lo grave de esta situación es que dichos fondos públicos concedidos a la empresa privada para que ésta encuentre interesante invertir en la construcción de viviendas se detraen de otras necesidades, y concretamente —como se dice en el estudio de la Revisión del Plan Nacional de la Vivienda— han impedido realizar un esfuerzo adecuado en las infraestructuras: «*En cierto modo, puede decirse que el país ha vivido del exceso de capacidad infraestructural creado bajo la Dictadura de Primo de Rivera y ha ido paulatinamente utilizando los márgenes de capacidad inutilizada, a medida que la demanda presionaba sobre la capacidad... El incremento inevitable de la construcción de viviendas y la escasa disponibilidad relativa de fondos públicos para infraestructuras ha fomentado la congestión de viviendas en los cascos estrechos*» (volumen 0, págs. 77-78).

La Ley de Viviendas de Protección Oficial de 24 de julio de 1963, modificada el 3 de diciembre de 1964, reglamentaba de una manera amplia las ayudas estatales que se concedían a la aportación privada en la construcción de viviendas, aunque la efectividad de esta Ley quedó pendiente de la aprobación de su Reglamento que tardó cinco años en promulgarse (el 7 de septiembre de 1968). Pero desde el año 1965 los promotores privados comenzaron a presionar para que se elaborara una nueva normativa de protección a la promoción privada de viviendas, alegando el encarecimiento de los costes, que reducía los beneficios de la inversión. Por ello varios decretos aparecidos en 1972 (17 febrero y 24 de marzo) modificaron las anteriores normas en sentido favorable al capital privado, ya que, como explica el mismo Ministerio de la Vivienda (31), «*cuando como consecuencia de la evolución del mercado y de las condiciones y precios máximos autorizados para la renta y venta de viviendas de Protección Oficial se han ido reduciendo progresivamente las posibilidades de obtener una rentabilidad mínima, se ha acentuado la retracción de la iniciativa privada, se-*

(29) CÁMARA OFICIAL DE INDUSTRIA, COMERCIO Y NAVEGACIÓN DE BILBAO, op. cit., en nota 21.

(30) MINISTERIO DE LA VIVIENDA: *Programa de vivienda de protección oficial para 1972*, Madrid, Instituto Nacional de la Vivienda, abril 1972, 82 págs., pág. 9.

(31) MINISTERIO DE LA VIVIENDA: op. cit. en nota 30.

*gún se ha puesto de manifiesto últimamente por sus órganos de representación». Los decretos citados configuraron la normativa de viviendas de Protección Oficial fijando nuevos precios que «constituyen un importante aliciente para los promotores privados», haciendo resaltar el Ministerio de la Vivienda que «entre los efectos del nuevo sistema habrá de figurar la menor carga de financiación que ahora supondrá para los promotores la construcción de viviendas acogidas, dada la posibilidad de recuperación de la inversión, más un beneficio razonable en un plazo inmediato, cuando la vivienda sea vendida, y la garantía de rentabilidad de un siete por ciento de la inversión cuando la vivienda sea destinada a alquiler» (32).*

Los promotores privados han tratado también de conseguir del Estado medidas para frenar el aumento del coste del suelo que repercute en el coste final de la construcción. La tesis de los promotores es que la carestía de la vivienda se debe en buena parte a la especulación del suelo por los propietarios. Por ello han tratado de obtener facilidades para la expropiación de los pequeños propietarios —en el marco de la Ley del Suelo y a través del mecanismo de los Planes parciales— y, más recientemente, de impulsar a los poderes públicos a la creación de suelo urbanizado y a la realización de las infraestructuras que permitan la extensión de la urbanización. De hecho, los polígonos creados por la Gerencia de Urbanización del Ministerio de la Vivienda a partir de los años 1960 permiten al capital privado disponer de suelo barato y equipado, ya que como se dice en una publicación oficial de dicho Ministerio, «*adquiridos y urbanizados adecuadamente, se ponen a disposición de los promotores para que los puedan obtener con las garantías completas de una buena ordenación urbana, una adecuada dotación de servicios urbanísticos y comunitarios y un precio de coste razonable*» (33). El artículo antes citado de la Revisión del Plan Nacional de la Vivienda acepta en 1966 que esta creación de suelo urbanizado «*aumentando la extensión de suelo servida por la malla infraestructural*» es una de las medidas que deberán adoptarse. Las cifras que hoy se manejan y se difunden indican que será preciso crear de 8.000 a 10.000 ha de suelo urbanizado al año, lo que supone un gasto de unos 40.000 millones de pesetas. Todo indica, como vimos al hablar de las ACTUR, que ésta es precisamente la política que parece va a seguirse en los próximos años.

3. Otro aspecto que conviene tener en cuenta para entender las características que presenta la construcción de viviendas en España es que en nuestro país, como en toda sociedad capitalista, *la industria de la construcción cumple un papel fundamental en la estructura económica* (33). Este papel es el de amortiguador de las crisis cíclicas de la economía capitalista.

El estudio realizado por una comisión del Colegio de Arquitectos de Madrid ha puesto de manifiesto que entre los años 1966 y 1971 la inversión en viviendas presenta unas tasas de crecimiento contrarias a las de la inversión fija,

(32) Op. cit. en nota 30, pág. 7.

(33) MINISTERIO DE LA VIVIENDA: *Gerencia de urbanización 1959-1964*, Madrid, 1965 (palabras de presentación del Director de la Gerencia).

por lo que puede deducirse que esta actividad posee en España un carácter anticíclico. La industria de la construcción *«posee una “función” estabilizadora que amortigua las tensiones introducidas por las oscilaciones de la inversión en capital fijo. Tiene, así, el papel de “comodín” de la economía. Sus posibilidades de manipulación son de esta forma muy tentadoras para los que realizan la política económica»* (34).

La construcción de viviendas y la evolución del paisaje urbano, por consiguiente, no pueden considerarse como algo autónomo, sino como una actividad mediatizada por la evolución del resto de los sectores, a los que a su vez mediatiza. *«El resultado final de la producción del sector será función de la estrategia del capital que maximice la obtención del beneficio con las restricciones impuestas por la estructura del sistema de financiación y de la mano de obra»* (34).

La estructura de la industria de la construcción española se comprende también mejor si se sitúa en el cuadro más general de las características del proceso global de reproducción del capital. Además de por la fuerte ayuda financiera del Estado, esta industria se caracteriza por diversos rasgos que encuentran su justificación en el papel que desempeña en el conjunto del proceso económico. Se trata de una industria con un fuerte minifundismo: en 1973 existían 67.000 empresas, de las que 13.300 cuentan con un solo trabajador, y en total las tres cuartas partes con menos de 10 trabajadores. El tamaño medio de la empresa ha ido disminuyendo también, pasando de 18,7 trabajadores por empresa en 1964 a 15,5 en 1970. Es también una industria con escasa mecanización, es decir, de baja composición orgánica del capital, y que utiliza una abundante mano de obra eventual, escasamente cualificada e infrapagada; esta mano de obra constituye el ejército de reserva de la industria y por las condiciones de su contratación posee una gran movilidad, pudiendo pasar rápidamente a ocupar empleos industriales en el caso de que la coyuntura económica así lo aconseje. Por último, la construcción es un sector de baja productividad, por la elevada mano de obra que emplea, pero de alta rentabilidad para las empresas debido a los bajísimos salarios y a las condiciones de empleo impecables.

Debe añadirse también que la evolución desde una fase de capitalismo competitivo a una fase de capital monopolista se traduce dentro del sector en una contradicción creciente entre las pequeñas y las grandes empresas, paralela a la que se produce también entre grandes y pequeños promotores. Las grandes sociedades adquieren un poder creciente y a través de sus relaciones con el poder pueden impulsar la tendencia a la organización de un marco legal que las favorezca. En este sentido deben interpretarse las medidas adoptadas por el Ministerio de la Vivienda a partir de la Ley de Bases de Contratos del Estado, de 8 de abril, en el sentido de fijar las normas por las que deberán regirse los concursos para la realización de las grandes operaciones urbanísticas. Así, por ejemplo, el Decreto de 27 de junio de 1970 sobre las ACTUR

(34) MIQUEL, J., y otros: *La construcción de viviendas en España*, "Cuadernos de Arquitectura y Urbanismo", Barcelona, n.º 96, mayo-junio 1973, págs. 19-31.

establece «un sistema de concurrencia tanto para las tareas propiamente constructoras e inmobiliarias como para las que se contraen al planeamiento y a los proyectos de urbanización y de edificios»; pero la concesión del título de «constructoras homologadas» favorece, de hecho, a las grandes empresas, que son las únicas que poseen los medios para acometer las vastas operaciones que hoy se planean. De hecho, las medidas que se van promulgando se dirigen claramente a introducir restricciones en la concurrencia a las licitaciones de obras promovidas por el Estado. Esto explica que algunas Cámaras de Comercio e Industria —por ejemplo, la de Bilbao (35)— hayan levantado voces contra esta Ley de 1965 y contra el Decreto de 24 de marzo de 1966, que establece los tipos de obras a efectos de clasificación, por considerar que sólo favorece a las grandes empresas constructoras de ámbito nacional, perjudicando en cambio gravemente a las pequeñas y medianas empresas de carácter local o regional. Pero la batalla parece claramente decidida en favor de las grandes empresas: son éstas las favorecidas por las normas urbanísticas que van promulgándose en los últimos años (caso, por ejemplo, de las ACTUR), y es a ellas a las que parece aludir el Proyecto de Reforma de la Ley del Suelo (36), cuando habla de la «necesidad de abrir nuevos cauces a la actividad y capacidad de los agentes privados de la urbanización para una buena parte del proceso de desarrollo urbano por unidades de cierta entidad».

La conclusión que puede obtenerse de esta rápida panorámica sobre las condiciones en que se realiza la construcción de viviendas y la evolución del espacio urbano en España es la de que responde a la lógica de la reproducción del capital y a las exigencias de la economía capitalista. Lo fundamental es, pues, la estrategia del capital en cada momento y no las necesidades reales del país, en el que, como hemos visto, existe un déficit importante de viviendas para el proletariado urbano.

## Las características de la vivienda

A partir de las anteriores consideraciones se comprenden mejor las características que ofrece la vivienda que se produce en las áreas urbanas y la forma como ésta se presenta en el mercado.

La elevación constante de las alturas de los bloques de viviendas responde, evidentemente, al interés de los promotores en conseguir el volumen máximo de edificabilidad, con el fin de aumentar sus beneficios. También se encuentra en relación con este interés del promotor, que tiende a reducir los costes de construcción, la deterioración constante de la calidad de la vivienda construida. En todo este proceso, la preocupación por las necesidades reales

(35) CÁMARA OFICIAL DE COMERCIO, INDUSTRIA Y NAVEGACIÓN DE BILBAO: op. cit. en nota 21, vol. II, pág. 373.

(36) MINISTERIO DE LA VIVIENDA: *Proyecto de reforma de la Ley del Suelo*, "Documentación Española", Madrid, Agencia EFE, n.º 56, enero 1973, 42 págs.

del usuario brilla por su ausencia. Por otra parte, ante la situación de fuerte demanda insatisfecha existente en el mercado, el promotor puede mantener los precios elevados, por lo que las reducciones de costes no se traducen necesariamente en un ahorro para el comprador.

De hecho, para el promotor «la única limitación es la normativa» (37), las ordenanzas municipales o legales que regulan la altura y otras características urbanísticas de la edificación. Pero esta normativa se establece por los poderes públicos como resultado de un compromiso entre los intereses y las presiones de los agentes que realmente intervienen en la producción del espacio —en este caso, los promotores—, interesados en obtener plusvalías cada vez más elevadas, y las presiones de los usuarios para conseguir una mejora en las condiciones de vida, a través, en este caso, de movimientos reivindicativos que se refieren a la calidad de la vivienda.

De momento, estamos todavía en la fase en que el interés de los promotores es el que determina de manera fundamental la normativa urbanística y las características del marco edificado. En este sentido debe interpretarse la modificación de la ordenanza de densidades de 1939 por la de volúmenes de 1954. Esta modificación ha permitido que la dimensión de la vivienda sea cada vez menor, tanto en altura como en extensión. En efecto, ante el mismo volumen de edificabilidad, la disminución de tamaños de las viviendas y la reducción de su altura (de 3 a 2,5 metros) permite multiplicar por 2,5 el número de viviendas construidas sobre una misma superficie (37). A ello debe añadirse la posibilidad de modificar ordenanzas sobre alturas de los bloques a través del mecanismo de los planes parciales, hasta alcanzar el límite permitido por la legislación.

El resultado de todo ello ha sido la densificación del espacio urbano y la deterioración de la calidad de la vivienda. Respecto a densificación basta citar como ejemplo el caso de numerosos polígonos de viviendas promovidos por planes parciales de iniciativa privada donde se ha multiplicado a veces por casi 20 la densidad inicial prevista por los planes generales. Puede servir de ejemplo el barrio de San Ildefonso en la aglomeración de Barcelona, con 45.000 habitantes: el plan comarcal preveía una densidad de 166 hab./ha; el Plan de 1958 llegó a 420; el Plan de la Ciudad Satélite de San Ildefonso lo elevó a 1.000, y hoy es en realidad de 1.200 hab./ha (38). Cabe recordar que, como dijimos al hablar de los polígonos de viviendas, esta densidad de 1.200 hab./ha es, de hecho, la que corresponde a un volumen de edificabilidad de 6 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup>.

En cuanto al tamaño y calidad de la vivienda, todos los datos disponibles muestran su disminución constante, disminución que se refiere al número de piezas por vivienda, al tamaño medio de la pieza, al tamaño medio de la vivienda, a su altura o a la calidad global de las viviendas construidas. El cuadro permite tener una idea de la evolución de las tres primeras características.

(37) PARICIO ANSUATEGUI, Ignacio: *Las razones de la forma en la vivienda masiva*, "Cuadernos de Arquitectura y Urbanismo", Barcelona, n.º 96, mayo-junio 1973, págs. 2-18.

(38) MINISTERIO DE LA VIVIENDA: op. cit. en nota 30, pág. 12.

CUADRO 3

**Evolución de las características de las viviendas construidas en España**

	Tamaño medio de la pieza	Piezas por vivienda	Tamaño medio de las viviendas (en m <sup>2</sup> útiles)
1958	14,3	5,3	75,8
1959	13,6	5,3	70,6
1960	13,3	5,4	69,2
1961	12,7	5,5	66,0
1962	12,3	5,3	61,1
1963	12,7	5,1	60,3
1964	13,2	5,1	63,2
1965	13,8	5,0	63,9

Fuente: Ministerio de la Vivienda, Revisión del Plan Nacional de la Vivienda.

A título comparativo puede indicarse que en el período a que se refiere el cuadro ha pasado en los países de Europa occidental de 67,9 m<sup>2</sup> útiles a 73,1, es decir, presenta una tendencia totalmente contraria a la española.

En cuanto a la calidad global de la vivienda construida, puede decirse que ha ido empeorando también, como reconoce el mismo Ministerio de la Vivienda. A partir de cálculos basados en la inversión real en vivienda en pesetas constantes y de algunas características de las viviendas construidas, la Comisión para la Revisión del Plan Nacional de la Vivienda estableció un índice hipotético de «cualidad de la vivienda media»: tomando el año 1958 como base 100, el índice habría pasado a 59 en 1965.

Lo grave de esta situación es la imposibilidad legal que existe casi siempre para pedir responsabilidades a los verdaderos culpables y beneficiarios de ella, es decir, a los promotores inmobiliarios. En efecto, la generalización de ciertas prácticas toleradas por la Administración ha permitido a las empresas una total impunidad para construir viviendas de mala calidad y que se degradan rápidamente: la creación de empresas filiales de diverso tipo, que se disuelven tras cada operación, hace difícil al cabo de muy poco tiempo exigir responsabilidades por los defectos de la construcción o por la actuación en contra de la normativa urbanística.

El mismo proyecto de reforma de la Ley del Suelo (38) reconoce como causa de la «indisciplina urbanística», *«la facilidad de los principales infractores, al amparo de la fuerte demanda de viviendas y de las fórmulas al uso para financiar su construcción con cargo a los futuros usuarios, para eludir su responsabilidad y situar a la Administración ante hechos consumados y ante terceros de buena fe que serían los más afectados por el restablecimiento riguroso de la disciplina»*.

Las modalidades como la vivienda construida por la iniciativa privada se presentan en el mercado y se encuentran en relación con el interés de los promotores en obtener el máximo beneficio y en amortizar lo más rápidamente posible

la inversión, evitando al mismo tiempo la depreciación de alquileres resultante de la devaluación de la moneda. Pero la difusión de la propiedad de la vivienda por los usuarios supone además la movilización de los pequeños patrimonios familiares (recibidos por herencia o resultado de los ahorros de toda una vida de trabajo y escasez) para pagar la entrada, y al mismo tiempo obliga a una importante deducción sobre la renta familiar, lo que supone una tasa de esfuerzo mayor que si se posee la vivienda en alquiler, todo lo cual contribuye a acelerar la rotación del capital dedicado a la producción de la mercancía vivienda (39). Ello explica el predominio creciente de los pisos de venta sobre los de alquiler en las nuevas construcciones: según A. de Santillana (40) en España el porcentaje de viviendas para compra ha alcanzado el 80 por ciento de las construidas. El marco jurídico que regula los problemas planteados por la proliferación de las ventas de pisos se ha ido elaborando durante la década de 1960, y en particular viene facilitado por la Ley de Propiedad Horizontal de 21 de julio de 1960, cuya finalidad es, como se dice en su preámbulo, *«llevar al máximo posible la individualización de la propiedad desde el punto de vista de su objetivo»*.

La difusión de la propiedad de la vivienda contribuye también a una utilización máxima de la fuerza de trabajo y a la elevación de la tasa de esfuerzo durante los 15 ó 20 años —es decir, de hecho, durante la mayor parte del período de máxima actividad— en que debe pagarse el crédito inmobiliario para la compra de la vivienda. La presión sobre la elevación de los salarios no es, sin embargo, fuerte, ya que al mismo tiempo una parte de los trabajadores posee vivienda gratuita o en alquiler, y en ese caso, como señala Topalov, la regulación del precio de mercado de la fuerza de trabajo se efectúa generalmente a la baja, alineándose sobre los costes individuales de reproducción más bajos. Al llegar al final de su vida activa, los propietarios han pagado ya su vivienda, lo cual tiene como consecuencia «una reducción del coste de reproducción de la fuerza de trabajo al final de la vida activa y del coste de liquidación de la fuerza de trabajo una vez consumida ésta, a la edad del retiro» (41).

Pero el interés del capital por esta forma de adquisición de la vivienda no es solamente económico, sino que parte de una estrategia de más largo alcance para la reproducción de las relaciones sociales. Todo ello se debe al papel evidentemente represivo de esta clase de ventas y del endeudamiento creciente de la clase obrera, que de esta forma contribuye al mantenimiento de la «paz social».

Por un lado, los créditos obtenidos para la compra de la vivienda provocan el endeudamiento de la clase obrera, y le obliga a realizar horas extraordinarias, lo cual beneficia claramente a las empresas, que obtienen así plusvalías suplementarias sin necesidad de aumentar la plantilla y contrarrestan de esta forma la tendencia a la disminución de la tasa de ganancia. Además, como el

(39) TOPALOV, Ch.: op cit. en nota 9, págs. 95-96.

(40) SANTILLANA, A.: op. cit. en nota 23.

(41) TOPALOV, Ch.: op. cit. en nota 9, pág. 101.

obrero debe pagar los plazos del piso durante 15 ó 20 años, con condiciones que estipulan la pérdida de lo abonado en caso de interrupción, su interés por conservar el empleo y el salario y por realizar horas extraordinarias se hace mayor.

Por otro lado, la vivienda de propiedad puede servir de garantía para la obtención de nuevos créditos que permitan adquirir otros bienes de consumo duradero y provocan un endeudamiento mayor de la clase obrera. De una manera clara expone esta estrategia el directivo de una compañía de inversión inmobiliaria (en la revista «Actualidad Económica», de 27 de julio de 1974, página 46) al señalar que con la generalización de esta modalidad de acceso a la vivienda «*el trabajador, aparte de ser propietario de algo tan fundamental como es su propia vivienda, posee un capital mínimo que le sirve de garantía para futuros endeudamientos*».

Por último, el aumento del número de propietarios y la difusión ideológica de los valores de la propiedad contribuye a integrar en el sistema a clases sociales que por su situación deberían adoptar actitudes reivindicativas o revolucionarias. Es éste un punto de vista expresado con gran claridad en el XXI Congreso de la Unión Internacional de la Propiedad Industrial y Urbana celebrado en 1960, en el que —con gran lucidez desde la óptica del capital— se decía (42) que «*el Congreso constata el desenvolvimiento de la copropiedad en numerosos países, considerándolo como una medida de defensa del Cuerpo Social contra la colectivización del alojamiento, estando convencido de que los dueños de apartamentos se encontrarían al lado de los propietarios en las luchas que se avencinan en defensa de la libertad económica...*», es decir, en defensa del sistema capitalista. Fácilmente podrían multiplicarse citas como ésta que reflejan la estrategia de largo alcance que supone la difusión ideológica de la propiedad y de la condición de pequeño propietario. Nos bastará señalar para demostrar que no se trata de una idea aislada, sino de una estrategia seguida conscientemente por la clase dominante, las palabras del directivo anteriormente citado, en sus manifestaciones a «Actualidad Económica», en las que tras enjuiciar como muy beneficiosa la política de vivienda seguida por el Estado en España, se afirma que «*si se hubiera dispuesto de capital en cantidad suficiente para poder promover una política de renta en vez de una de venta, hoy, retrospectivamente, comprobaríamos cómo la estabilidad social alcanzada era inferior a la que hemos alcanzado con esta política de ventas*».

Debe advertirse, de todas formas, que en los últimos meses parece dibujarse claramente una tendencia al aumento de la proporción de viviendas de alquiler en el mercado. Los responsables de las sociedades inmobiliarias multiplican sus declaraciones en el sentido de pedir «*una política de construcción de viviendas en régimen de alquiler, dejando que el empresario obtenga la ren-*

(42) MASSANA, Carme, y ROCA, Francesc: *Estratègies urbanes i realitat urbana a la regió de Barcelona*, en *Economia crítica: una perspectiva catalana*, Barcelona, Edicions 62, 1972, págs. 203-233 (trabajo muy valioso; el primero, que sepamos, que en España ha planteado el problema en términos de estrategias de los agentes urbanos).

*tabilidad adecuada*». Todo parece indicar que nos encontramos en un momento decisivo de inversión de la tendencia seguida hasta ahora, hecho que coincidiría, con un cierto retraso, con lo ocurrido en otros países europeos. Concretamente en Francia, el proceso de difusión de la propiedad de las viviendas creció lentamente hasta 1953 y con gran intensidad desde esa fecha hasta el año 1960, aunque desde el comienzo de ese decenio, y más claramente desde 1963, se observa una tendencia a la disminución de la proporción de viviendas nuevas producidas para la venta (43).

Las razones para esta modificación son a la vez económicas y sociales. En el caso español, las restricciones crediticias impuestas por la coyuntura económica desde finales de 1973 han representado una grave dificultad para la obtención de los créditos que permitan financiar la adquisición de la vivienda. Al mismo tiempo, la libertad en la contratación de alquileres y la posibilidad de revisar éstos periódicamente, de acuerdo con la evolución del coste de la vida, asegura a los promotores una rentabilidad satisfactoria a largo plazo, aunque la rotación del capital no sea tan rápida como en el caso de la venta.

Pero a la vez actúan factores sociales que favorecen la evolución hacia el aumento de las viviendas de alquiler. En este sentido creemos que son muy significativas unas palabras del alcalde de Madrid al diario «Informaciones», el 27 de agosto de 1974, acerca del problema de la vivienda, indicando que *«en un país de evolución continua como es el nuestro... habría que promover fundamentalmente la construcción de viviendas de alquiler. La propiedad obliga a esclavizarse en un lugar fijo, con independencia del centro de trabajo, y todo ello está provocando (Madrid lo padece en extrema gravedad) problemas enormes de transporte que se evitarían pudiendo alquilar la vivienda según las conveniencias de cada momento»*. Estas palabras parecen reflejar no sólo una inquietud por los problemas del tráfico, sino también la permanente preocupación de los propietarios de los medios de producción por la movilidad de la mano de obra. En un momento en que los traslados de factorías y la «descongestión industrial» se han convertido en una práctica corriente de las empresas, y en una fuente de obtención de plusvalía, la fijación de los obreros a las viviendas de su propiedad dificulta de forma decisiva el traslado de las plantillas y crea a los empresarios un problema que se resuelve más fácilmente si las viviendas son de alquiler.

## EL ESTADO COMO AGENTE EN LA PRODUCCION DEL ESPACIO

El Estado es a la vez agente que contribuye de forma decisiva a la producción del espacio urbano, y árbitro en los conflictos y contradicciones surgidos entre los diferentes agentes. Al mismo tiempo realiza las acciones necesarias para la regulación del sistema en el caso de la existencia de una presión popular

(43) TOPALOV, Ch.: op. cit. en nota 9, pág. 129.

CUADRO 4

**Total de viviendas terminadas en España (1951-1970)**

Año	Viviendas acogidas a protección oficial	Viviendas libres	Total	% de viviendas libres sobre total
1951	30.658	26.342	57.000	46,2
1952	27.760	37.240	63.000	59,1
1953	25.682	41.318	67.000	61,6
1954	30.442	56.558	87.000	65,0
1955	45.721	66.279	112.000	59,1
1956	77.726	44.274	112.000	36,2
1957	66.738	31.262	98.000	31,9
1958	95.957	9.590	105.547	9,0
1959	125.175	12.520	137.695	9,0
1960	127.518	12.762	140.280	9,0
1961	134.476	13.544	148.020	9,1
1962	147.833	14.612	162.445	8,9
1963	187.885	18.812	206.697	9,1
1964	231.205	25.689	256.894	9,9
1965	240.793	42.492	283.285	14,9
1966	221.100	57.000	278.100	20,4
1967	132.096	72.375	204.471	35,3
1968	133.370	114.719	248.089	46,2
1969	157.969	112.285	270.254	41,5
1970	185.294	122.755	308.049	39,8
1971	190.694	128.220	318.914	40,2
1972	190.414	145.890	336.304	43,3

*Fuentes:* Hasta 1965, MINISTERIO DE LA VIVIENDA: *Revisión del Plan Nacional de la Vivienda*, vol. 1, pág. 13. Desde 1966, I.N.E.: *Anuarios Estadísticos de España*, y MINISTERIO DE LA VIVIENDA, Secretaría General Técnica: *Estadística anual de la Construcción*. Debe advertirse que para los mismos años puede haber diferencias importantes en las fuentes estadísticas oficiales.

a través de movimientos reivindicativos de carácter urbano. Trataremos ahora del primer aspecto.

El Estado, a través de los diferentes organismos de tipo público, es un agente fundamental en la producción del espacio urbano, desempeñando sobre todo un papel subsidiario. De acuerdo con el principio de subsidiaridad, tan repetido en nuestro ordenamiento institucional, el Estado debe atender a aquellas necesidades no satisfechas por la iniciativa privada, es decir, a aquellas necesidades y a la demanda que no constituye una fuente de beneficio para el capital o que representan fuertes inversiones de amortización extremadamente lenta.

Uno de los casos probablemente más claros de cómo actúa este principio de subsidiaridad lo constituye la construcción de viviendas por el Estado. Como la vivienda es, en cualquier caso, un elemento indispensable para la reproducción de la fuerza de trabajo, y como su elevado déficit puede repercutir sobre la «paz social», el Estado se convierte en agente productor de alojamiento.

CUADRO 5

## Necesidades totales de viviendas en el período 1967-1976

Año	Por incremento de población	Por movimientos migratorios internos	Por reposición	Por déficit inicial	Total
1967	88.909	96.770	72.200	72.500	330.379
1968	89.746	97.269	72.200	72.500	331.715
1969	87.223	92.666	72.200	75.500	324.589
1970	97.066	106.916	72.200	72.500	348.682
1971	86.195	89.322	72.200	75.500	320.217
1972	90.046	94.426	72.200	72.500	329.172
1973	90.561	94.326	72.200	72.500	329.587
1974	91.633	95.092	72.200	72.500	331.425
1975	90.711	92.642	72.200	72.500	328.053
1976	95.613	99.585	72.200	72.500	339.898

*Fuente:* Instituto Nacional de la Vivienda: Revisión del Plan Nacional de la Vivienda, vol. 8, pág. 16.

tos, para atender a las necesidades de aquellas capas de la población que, a pesar de todos los créditos y ayudas concedidas, no pueden ocupar un lugar en la demanda solvente debido a los débiles niveles de ingresos y a su débil capacidad potencial de ahorro (véanse cuadros 1 y 2).

Aparte de las operaciones emprendidas en la época de la Dictadura de Primo de Rivera, ha sido sobre todo después de la guerra civil cuando la acción del Estado se ha dejado sentir de manera decisiva. Ya hemos aludido anteriormente a los beneficios y facilidades concedidas por el Estado para la construcción de viviendas bajo los regímenes de viviendas protegidas, bonificables, de renta limitada y subvencionadas. Pero el Estado ha construido también directamente viviendas.

El papel del Estado en la construcción de viviendas ya a través de subvenciones, ya mediante acciones directas, es realmente esencial. Las viviendas acogidas a protección oficial han representado en general más de la mitad —y en algunos casos más de las nueve décimas partes— del total de viviendas construidas anualmente en el país (cuadro 4).

A pesar de todo, debe señalarse que las cifras de viviendas construidas son inferiores a las necesidades existentes, por lo que el déficit es permanente. En efecto, si se comparan las previsiones realizadas por el Ministerio de la Vivienda de las construcciones anuales que deberían realizarse (cuadro 5) con las realmente construidas (cuadro 4) resulta un déficit importante respecto a las necesidades y la construcción real en el período 1967-1972 arroja un saldo negativo de 299.088 viviendas.

Para conseguir construir los 3,7 millones de viviendas que el Plan Nacional de la Vivienda estimaba imprescindibles entre 1961-76 haría falta construir desde 1973 a 1976 un total de 700.000 viviendas.

En cualquier caso, las necesidades reales son superiores a estas previsiones, y es posible que en 1976 exista todavía —como indica el Informe FOESSA 1970— un déficit de más de 1 millón de viviendas. En efecto, si tenemos en cuenta el déficit inicial de 1960 (cifrado en 1,1 millones de unidades por A. Rull, del Ministerio de la Vivienda), más las necesidades derivadas del crecimiento demográfico (1,5 millones de viviendas para un crecimiento vegetativo de 1,15 % anual), del movimiento migratorio interior (375.000 viviendas) y las necesidades de reposición (1,3 millones de viviendas para reponer el 80 % en las viviendas de los municipios de más de 10.000 habitantes construidas antes de 1900), resulta una necesidad total de 4,3 millones de viviendas en el período 1960-76. Según esta estimación, aun en el caso de que se cubrieran los objetivos fijados por el Ministerio de la Vivienda el déficit en 1976 alcanzaría la cifra citada.

Pero los organismos públicos no sólo intervienen en la producción del espacio urbano a través de la producción de viviendas y de la política que acostumbra denominarse urbanística, sino también a través de otras numerosas actuaciones de equipamiento. Diversos organismos adoptan sectorialmente decisiones que afectan a la organización del espacio urbano, y lo hacen frecuentemente con una absoluta falta de coordinación entre ellos. El Ministerio de Educación mediante las decisiones sobre la construcción de equipamientos escolares y sobre instalaciones de universidades en la periferia de las grandes áreas metropolitanas, el Ministerio de Trabajo, con la creación de Universidades Laborales y de grandes equipamientos sanitarios de la Seguridad Social, el de Obras Públicas que define opciones tan esenciales como el trazado de las grandes infraestructuras viarias, los de Aire y Marina en lo referente a aeropuertos e instalaciones portuarias, etc., son agentes que consumen espacio y definen los usos del suelo, influyendo de forma decisiva en la evolución de la morfología urbana.

En las actuaciones urbanísticas y de equipamiento emprendidas por los organismos públicos, éstos deben utilizar alguna de estas dos posibilidades: el uso de suelo municipal o público, y la expropiación. El primero es escaso, y la expropiación sólo puede realizarse mediante indemnización de los propietarios, lo que puede suponer en ocasiones una elevación importante del coste de la operación. Como los recursos disponibles no son abundantes, con frecuencia las expropiaciones se realizan en lugares alejados del casco urbano, donde el precio del suelo es más bajo, e incluso fuera del perímetro urbano marcado por los planes generales de ordenación urbana. En ocasiones estas actuaciones urbanísticas de tipo público realizadas en la periferia contribuyen a aumentar el valor del suelo en los espacios intermedios no ocupados y que siguen siendo de propiedad privada, los cuales se revalorizan y son objeto de especulación.

## LA GESTION DE LAS CONTRADICCIONES

El papel de la planificación urbana, realizada por el Estado o por los organismos públicos, es diverso. En primer lugar, se trata de la superación de las contradicciones surgidas entre los diferentes agentes que intervienen en la pro-

ducción del espacio. Los conflictos entre propietarios de los medios de producción y propietarios del suelo, entre éstos y los promotores, entre las diversas clases de propietarios del suelo y entre las grandes y pequeñas empresas inmobiliarias necesitan ser arbitrados y negociados. Este es precisamente el papel que corresponde a la Administración y al marco legal que se ha ido elaborando en relación con el urbanismo.

Pero no se trata sólo de ello. Las diseconomías surgidas como resultado de la lógica del desarrollo capitalista y de la acción de los diversos agentes, realizadas con una perspectiva individual a corto plazo y, por definición, con la preocupación del máximo beneficio, deben ser también resueltas por alguien. Al mismo tiempo, las acciones sectoriales de la Administración y las acciones diversas y contradictorias de los diversos agentes necesitan algún tipo de coordinación, la cual se esboza de alguna manera a través de los planes de urbanismo. Por último, queda la preparación por parte de los organismos públicos —representantes, no hay que olvidarlo, de los intereses de la clase dominante— de las acciones precisas para potenciar y facilitar la obtención de plusvalías al capital privado (construcción de infraestructuras, preparación de suelo urbanizado o de suelo industrial, etc.). A través de la planificación este objetivo puede ser también realizado. De forma muy gráfica ha expresado M. Solá-Morales (44) este papel de la planificación urbanística cuando dice: *«La planificación es tanto como coordinación: compromiso. Compromiso de la Administración (de la contribución pública) en servicio puntual a los patronos, compromiso de que los comensales del banquete del suelo y de la construcción encuentren bien dispuesta la mesa de los accesos, de los desagües, de las estaciones, de los cementerios; las zonificaciones y los trámites también.»*

Pero la planificación urbana cumple además un papel ideológico bien claro, difundiendo la idea de racionalidad, de «ordenación» y de «organización» del territorio. Las previsiones realizadas —a veces mediante simples y burdas extrapolaciones de tendencias— para el «horizonte 2000» o, en ocasiones, para dar mayor idea de exactitud, para el 2010 ó 2015, sugieren a la población una idea de precisión, de rigor que, unido al fárrago de los razonamientos pseudocientíficos y a la presentación críptica de los resultados, tratan de hacer aceptar a la población las opciones adoptadas con anterioridad, y de forma generalmente independiente, a los estudios realizados.

(44) SOLÁ-MORALES, Manuel: *De la ordenación a la coordinación (perspectiva de la planificación urbanística)*, "CAU. Construcción-Arquitectura-Urbanismo", Barcelona, n.º 22 (*El fet urbà a Barcelona*), 1973, págs. 106-114.

## **Agents et stratégies dans l'espace urbain espagnol (résumé)**

La production de l'espace urbain est le résultat des pratiques de quelques agents qui agissent dans le cadre du système capitaliste en utilisant les mécanismes légaux à leur disposition ou en agissant en marge de ces mécanismes et en obtenant après coup la sanction légale correspondante.

Dans une société capitaliste, la ville et l'espace en général n'appartiennent pas à leurs habitants et ne sont pas modelés en fonction de leurs intérêts, mais selon les intérêts, parfois contradictoires, d'une série d'agents. Ces agents sont les propriétaires des moyens de production, les propriétaires du sol, les promoteurs immobiliers et les entreprises de construction, et enfin les organismes publics à la fois agents et arbitres dans les processus de production de l'espace urbain —agents en tant qu'ils réalisent des opérations concrètes qui contribuent à modeler la ville, et arbitres en tant qu'ils interviennent dans les conflits qui surgissent entre les autres agents en contribuant à surmonter leurs contradictions. Dans cet article nous nous référons essentiellement aux pratiques de ces agents dans les trois dernières décennies, c'est à dire à une période très précise du développement du système capitaliste en Espagne.

## **Agents and strategies in spanish urban areas (abstract)**

In every capitalist society, both town and space do not belong, generally speaking, to their inhabitants, and are not designed on account of their interests; instead they obey the interests, often contradictory, of a number of agents. Those agents own both the means of production and the land, promote building and housing, and are finally linked with public organizations, which, at the same time, make and regulate the production processes in urban space. They are agents as far as they do the concrete task which takes part in the shaping of the town, and are referees as far as they take part in the troubles which afflict other agents, and help to overcome their contradictions. In this paper we will describe, essentially, the acting of those agents in the last three decades, that is, we will cover a time very precisely definite in the development of the capitalist system in Spain.