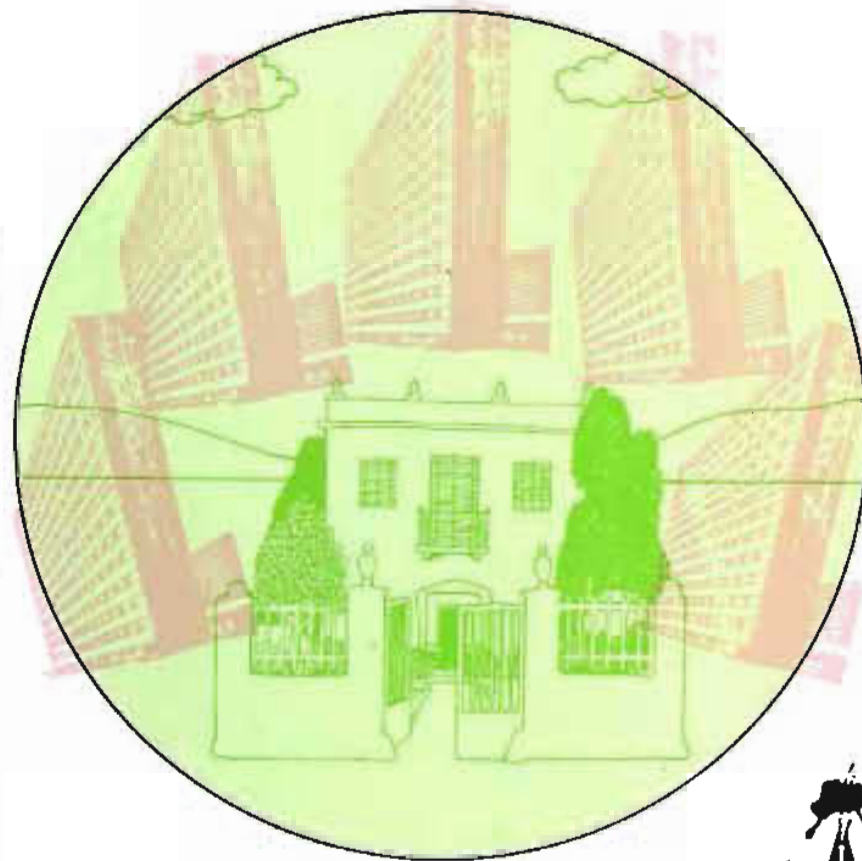


La producción del espacio urbano en una sociedad como la española, es resultado de las prácticas de unos agentes que actúan dentro del marco del sistema capitalista utilizando los mecanismos legales a su disposición o realizando su actuación al margen de estos mecanismos y obteniendo posteriormente la sanción legal correspondiente. Por lo tanto, 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 aquellos agentes: propietarios de los medios de producción, propietarios del suelo, promotores inmobiliarios y empresas de la construcción, organismos públicos.

En esta obra se presenta la morfología de las ciudades españolas como resultado de las prácticas y las estrategias de estos agentes, y se analizan los distintos elementos en que puede descomponerse la trama urbana española, desarrollada en lo esencial en los últimos cien años; es decir, coincidiendo con la implantación y desarrollo del sistema capitalista en España.

CAPITALISMO Y MORFOLOGIA URBANA EN ESPAÑA

Horacio Capel



Horacio Capel Sáez es profesor de Geografía Humana de la Universidad de Barcelona desde 1966 y director de "Geo Crítica, Cuadernos Críticos de Geografía Humana", publicación editada por dicha Cátedra.

Realidad Geográfica

Colección dirigida por Horacio Capel Sáez
Profesor del Departamento de Geografía
de la Universidad de Barcelona (Equipo Urbano)

La colección *Realidad Geográfica* pretende profundizar en el estudio geográfico del espacio, considerando a éste como un producto social, es decir, como expresión de la estructura social, como elemento de producción y consumo y como objeto de apropiación por los diferentes grupos sociales. Publica esencialmente obras con una metodología geográfica, pero incluye también análisis interdisciplinarios y aportaciones procedentes de campos muy variados de las ciencias sociales.

Horacio Capel Sáez

**Capitalismo y
morfología urbana
en España**

A los estudiantes del Departamento de Geografía de la Universidad de Barcelona (curso 1973-74), para los que primitivamente este texto fue escrito.

primera edición: marzo de 1975
segunda edición: mayo de 1977
tercera edición: mayo de 1981
cuarta edición: octubre de 1983

© Horacio Capel Sáez, 1975, 1977, 1981 y 1983
Amelia Romero, editor
Cánoves, 32
Barcelona 35

Impreso por Gráficas Diamante
Zamora 83, Barcelona 18

Diseño de la portada: Julio Vivas
Depósito Legal: B. 35389 - 1983
ISBN 84-85709-26-8

I. LAS ETAPAS DEL CRECIMIENTO Y LA ELABORACION DE LA TRAMA URBANA

Una parte esencial de la trama urbana de las ciudades españolas se ha desarrollado en los últimos cien años. En contra de lo que frecuentemente suele creerse, el paisaje urbano español sólo en muy pequeña parte es resultado de la larga evolución histórica iniciada en época prerromana; en su mayor parte es un paisaje que no tiene más de un siglo de antigüedad y se ha formado a partir del desencadenamiento del proceso de desarrollo urbano que adquiere un ritmo elevado desde la mitad del siglo XIX.

A falta de otros datos, puede servir de demostración la edad del parque inmobiliario español (cuadro 1). Sólo un 14,5 % de las viviendas existentes en los municipios urbanos españoles en 1965 se había construido antes de 1860; otro 17 % se construyó entre esa fecha y 1910. Durante los tres decenios de rápida expansión urbana comprendidos entre 1910 y 1940 se construyeron una cuarta parte (24,8 %) de las viviendas existentes en 1965. Otro 26 % en los dos decenios que van de 1940 a 1960, y un 17,4 % en el quinquenio siguiente.

Es decir, que un 88,5 % de las viviendas de 1965 se habían construido con posterioridad a 1860 y un 43,3 % con posterioridad a la guerra civil. Si a ello unimos que entre 1966 y 1972 se han construido en toda España casi dos millones de viviendas, en su mayor parte en las áreas urbanas, comprenderemos que a pesar de su larga historia el paisaje urbano español podría ser considerado con toda propiedad como un paisaje nuevo.

CUADRO 1

EDAD DEL PARQUE INMOBILIARIO ESPAÑOL. 1965

Antigüedad de las viviendas	En municipios de		Total de viviendas existentes
	Más de 10.000 hab.	Menos de 10.000 hab.	
Antes de 1860	750.000	1.650.000	2.400.000
De 1860 a 1910	880.000	920.000	1.800.000
De 1910 a 1940	1.280.000	570.000	1.850.000
De 1940 a 1960	1.340.000	440.000	1.780.000
De 1960 a 1965	900.000	140.000	1.040.000
	5.150.000	3.720.000	8.870.000

Fuente: Instituto Nacional de la Vivienda: Revisión del Plan Nacional de la Vivienda, vol. 8, pág. 7.

La trama urbana actual de las ciudades españolas puede descomponerse en una serie de elementos que, de una manera general y a pesar de la existencia de cabalgaduras, corresponden a fases distintas de la evolución. Distinguiremos aquí entre: los cascos antiguos, los ensanches, los núcleos rurales integrados en el tejido urbano, los barrios de ciudad-jardín, los sectores de barraquismo y autoconstrucción y los polígonos residenciales de grandes bloques. A estos elementos deberían añadirse los sectores de urbanización secundaria del espacio periurbano y los núcleos turísticos. Estos elementos aparecen en general plenamente desarrollados en las grandes áreas metropolitanas de antiguo desarrollo urbano, mientras que en las ciudades pequeñas y medias puede faltar eventualmente alguno de ellos —por ejemplo, pueden no existir ensanches o núcleos rurales integrados, o ser poco importantes los barrios de bloques—. En cuanto a su época de desarrollo, pueden existir desfases importantes en la aparición de algunos de los elementos: así, por ejemplo, mientras que los primeros

ensanches datan de la mitad del siglo XIX, muchas ciudades han seguido realizando planes de expansión de acuerdo con los principios de ensanche durante varios decenios de nuestro siglo.

LOS CASCOS ANTIGUOS

Constituyen lo que podemos llamar la ciudad preindustrial, la ciudad existente al iniciarse las profundas transformaciones de los siglos XIX y XX producidas por la revolución industrial. Es la ciudad que frecuentemente se encontraba rodeada de murallas y que hoy en las grandes aglomeraciones sólo representa una pequeña parte del espacio urbanizado, aunque en las pequeñas urbes de limitado crecimiento todavía puede ser en ocasiones un elemento esencial y mayoritario del plano. Pero incluso en estos casos, las consecuencias de los cambios experimentados a partir del siglo XIX se han dejado sentir en ella, modificando intensamente sus funciones, su morfología e incluso su trama.

La ciudad preindustrial

El casco antiguo es la parte de la ciudad que ha conocido la larga evolución histórica que, a veces, se extiende a más de 2.000 años. La trama urbana refleja, en general, fielmente las vicisitudes de este desarrollo, que frecuentemente se ha realizado sobre el mismo emplazamiento que ocuparon ya los núcleos prerromanos.

Si el trazado de las ciudades prerromanas no ha dejado ninguna huella en los planos actuales —con la posible excepción de Astorga, según García Bellido¹— no ocurre lo mismo

1. GARCÍA BELLIDO, A.; TORRES BALBAS, L., y OTROS: *Resumen histórico del urbanismo en España*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 2.ª ed. 1968.

con las romanas. La trama urbana de los cascos antiguos de algunas de nuestras urbes posee todavía hoy calles que siguen fielmente el trazado romano de los *cardines* y *decumani* (por ejemplo, las calles Libretería-Call, de la Ciudad-Obispo Irurita en Barcelona; y otros ejemplos en Mérida, Tarragona, Zaragoza, Lugo, etc.) y otras que más o menos se adaptan al dibujo de las antiguas murallas romanas (en Barcelona, Cáceres, Lugo, etc.). En muchos casos, estas murallas facilitaron durante los turbulentos tiempos de la época visigoda y alto-medieval la protección necesaria para que pudiera darse una continuidad de la administración civil y religiosa en su interior. En ocasiones, la sede de estos poderes se mantiene aún, 2.000 años más tarde, en el mismo lugar en el que se situaba el centro de la vida ciudadana durante la época romana: es el caso de Barcelona donde el Ayuntamiento y la Diputación se levantan aproximadamente sobre el antiguo foro romano.

Mucha mayor es la influencia de la evolución medieval sobre el plano actual. Algunas de las ciudades que a partir del siglo VIII quedaron bajo dominio de los musulmanes o que —como Badajoz, Almería y Murcia— fueron fundadas por ellos reflejan hoy en la trama de sus cascos antiguos, y a veces en su morfología, la herencia del urbanismo hispano-musulmán. Como ha demostrado Torres Balbás, numerosas ciudades de la mitad meridional del país (Toledo, Córdoba, Ecija, Sevilla...) poseen en sus cascos antiguos diversos rasgos (calles y callejones, organización general del plano) procedentes directamente de aquella época.

En las ciudades cristianas, a partir del núcleo primitivo —en ocasiones la ciudad romana o una parte de ella, otras una fundación militar, religiosa o mercantil, protegida por murallas— el crecimiento se realizó en relación con las vías que partían del mismo, por la constitución de burgos comerciales extramuros o hacia monasterios cercanos que atraían el poblamiento. Esta expansión exigió frecuentemente otro recinto amurallado, e incluso dos sucesivos, en los casos de

mayor dinamismo. Las murallas no solamente intentaban englobar los barrios surgidos extramuros del recinto primitivo, o los distintos núcleos en el caso de una ciudad de origen polinuclear (como Soria, Pamplona), sino que dejaban también dentro de sí amplios espacios vacíos de función agrícola (huertos), ganadera (corrales para el refugio del ganado) o de ocio (jardines). Ello explica que con frecuencia el crecimiento durante toda la Edad moderna pudiera realizarse en el interior del recinto amurallado construido en los tiempos medievales.

A lo largo de la Edad moderna el proceso de expansión de las ciudades revistió dos formas: por un lado, la constitución de nuevos arrabales extramuros y, eventualmente, la construcción de cercas exteriores con finalidades defensivas o fiscales; por otro, el relleno de los espacios vacíos intramuros. Una característica importante fue la proliferación de edificios religiosos (iglesias y conventos), que con sus huertos y jardines adyacentes llegaron a ocupar en ocasiones hasta más de la tercera parte del espacio total de la ciudad. Algunos de estos conventos, fundados en las afueras (sobre todo por dominicos y franciscanos), actuaron como focos de atracción del poblamiento durante la Edad moderna, como ocurrió en Málaga desde la fecha de la reconquista hasta el siglo XVIII. Iglesias, palacios y residencias señoriales siguieron construyéndose durante estos siglos y contribuyen hoy a marcar el paisaje urbano del núcleo antiguo de las ciudades.

La población de las ciudades españolas hasta el siglo XIX no fue con unas pocas excepciones, muy elevada. Hacia 1600, según datos de A. Domínguez Ortiz, sólo Sevilla y Madrid superaban los 100.000 habitantes; la primera favorecida por el monopolio del comercio con América, se convirtió desde la mitad del siglo XVI en la primera ciudad de la Península, alcanzando los 85.000 habitantes en 1565 y unos 125.000 desde finales de ese siglo hasta la crisis de mediados del siglo siguiente; Madrid, desde su elección por Felipe II como

capital del imperio en 1561 comenzó un proceso de crecimiento que le llevó a superar los 50.000 habitantes hacia finales de siglo y los 100.000 hacia la mitad del siglo xvii. Otras cuatro ciudades (Valencia, Barcelona, Toledo y Granada) contaban con cifras entre 50.000 y 100.000 habitantes. Las de 25.000 a 50.000 eran Valladolid, Zaragoza, Córdoba, Málaga y Jerez. Y unas veinte tenían una población de 10.000 a 25.000 habitantes; la mayor parte estaban situadas en la Meseta septentrional (Burgos, Medina del Campo, Salamanca, Segovia y Avila) y en las regiones de Andalucía-Murcia (Murcia, Lorca, Ubeda, Baeza, Jaén, Montilla, Lucena, Antequera, Ronda, Ecija), además de Pamplona, Lérida, Cuenca, Badajoz y Palma de Mallorca.

Cifras inferiores a los 10.000 habitantes se daban en núcleos comerciales como La Coruña y Bilbao, y menos de 5.000 en ciudades como Pontevedra o Santander. La dificultad de las comunicaciones determinaba una relativa proliferación de pequeños núcleos en los que a veces la concentración de algunas funciones administrativas o eclesiásticas, la existencia de un núcleo de artesanos, de comerciantes y de profesiones liberales, daban un carácter de pequeña ciudad. En todo caso, el número de agricultores que habitaban en el interior del casco era relativamente elevado, y existía incluso en ciudades portuarias como Málaga.

La crisis del siglo xvii provocó la decadencia de muchas de estas ciudades, y solamente desde finales de ese siglo y durante el xviii se reemprendió el proceso de crecimiento generalizado. De todas formas, en 1787 de las 4.308 villas y 143 ciudades que aparecen reseñadas en el censo de dicho año, solamente 40 rebasaban los 10.000 habitantes.² A fines de ese siglo Madrid había pasado a ser ya la ciudad más poblada del país, con 167.000 habitantes (y 217.600, si se cuentan la guarnición y los forasteros), seguida por Barcelona, que ha-

2. VICENS VIVES, J. (Director): *Historia Social y Económica de España y América*, Barcelona, Edit. Vicens Vives. Vol. IV, pág. 6, 1972.

bía triplicado su población a lo largo del siglo xviii, alcanzando los 115.000 habitantes en 1802; en 1787 Andalucía seguía siendo la región con mayor número de ciudades populosas, con un total de 17 de más de 10.000 habitantes, entre las cuales Sevilla (96.000), Cádiz (70.000), Málaga (50.000) y Granada (40.000).

El proceso de crecimiento se vio bruscamente interrumpido por la guerra de la Independencia, que no solamente produjo una crisis económica y demográfica, sino que afectó también al espacio urbano existente, provocando grandes destrucciones en el mismo. Y ello tanto en aquellas ciudades que sufrieron largos sitios, como en otras muchas alcanzadas en un momento u otro por la lucha. En Zaragoza la mayor parte de las casas fueron afectadas y la población descendió desde 40.000 a 10.000 habitantes; San Sebastián quedó destruida prácticamente en su totalidad (unas 600 casas); en Ciudad Rodrigo se destruyeron 717 casas; en Tarragona quedó arruinado el barrio del puerto; en Burgos se destruyeron 800 casas, 5 parroquias y 9 conventos, y un gran número de edificios maltrechos, quedando arrasados barrios enteros como el de San Esteban, y numerosas calles... Las ciudades españolas tardarían cierto tiempo en reponerse de la crisis demográfica y de estas destrucciones.

La ciudad surgida de la revolución industrial

Superada la crisis de las guerras napoleónicas, las ciudades españolas iniciaron un proceso de crecimiento ininterrumpido, que les hará ganar 20 millones de habitantes en sólo siglo y medio: la población urbana que apenas rebasaba el millón y medio de habitantes en 1820, se acerca hoy a los 23 millones.

En la base de este asombroso crecimiento se encuentran el conjunto de transformaciones económicas y sociales que se acostumbra a conocer como la revolución industrial, las

cuales se han ido produciendo a partir de aquellas fechas y han ido afectando con desigual intensidad y a partir de momentos diferentes a todas las ciudades españolas.

Empeoramiento de las condiciones de vida.— El crecimiento de la población, realizado desde finales del siglo XVIII en un marco urbano que conservaba su estructura preindustrial y se modificaba lentamente, produjo en un primer momento la degradación de las condiciones de vida de la población urbana. La ciudad surgida de este proceso presentaba una situación inesperada de hacinamiento, segregación, crisis de los servicios y deterioración de las condiciones higiénicas, relacionadas todas con las características del proceso de acumulación capitalista.

El hacinamiento es consecuencia de un crecimiento poblacional que no va unido a un aumento paralelo del número de viviendas. Desde finales del siglo XVIII el crecimiento demográfico de las grandes ciudades se realiza a costa del aumento del número de personas por vivienda y de la aparición de los realquilados; la fuerte demanda de alojamientos hacía subir el precio de las viviendas y determina la aparición de las «posadas secretas» que, según dice Jovellanos en su informe de 1787, tanto proliferaban en Madrid, de los corrales de vecinos de las ciudades andaluzas, o de las «casas de corredor» frecuentemente citadas en otras ciudades. La subdivisión de las antiguas viviendas unifamiliares, la elevación de pisos, la ocupación para viviendas de la superficie de la parcela anteriormente sin edificar, la ocupación de parte del espacio de las calles mediante la proliferación de sobrados, alcorfas y voladas, contribuyen a densificar gravemente el casco de unas ciudades que mantienen la trama viaria heredada de tiempos anteriores, y en las que no eran infrecuentes las calles de menos de 4 metros de anchura.

La elevación constante de los pisos modificó la morfología de las ciudades, que hasta entonces se caracterizaban por el

predominio de las viviendas de una planta. Esta elevación se inició en las grandes ciudades y en los núcleos industriales. En Madrid, por ejemplo, mientras que en el plano realizado por Teixeira en 1656 casi todos los edificios eran de este tipo, en 1854 sólo 536 de los 6.670 existentes tenían una planta. En Barcelona, en 1859 existían ya 9.899 viviendas en pisos primeros, 9.617 en pisos segundos, 8.193 en pisos terceros, 6.315 en pisos cuartos y un millar a alturas superiores.³

Al mismo tiempo, aumentaba también el número de viviendas por edificio. Si en la ciudad preindustrial predominaban los edificios destinados a viviendas unifamiliares —que en el caso de las familias artesanas era a la vez el lugar de trabajo y residencia también de oficiales y aprendices— a partir del XIX comenzarán a proliferar los edificios plurifamiliares, incluso para viviendas de la alta burguesía.

Por todo ello la densidad aumentó de forma importante, tanto más cuanto que las ciudades permanecieron todavía durante mucho tiempo encerradas en sus antiguas murallas. En Madrid la densidad por ha. en 1857 era ya de 384 habitantes en el interior de las 777 has. de cerca, y de 543 si se restan las 270 has. de jardines existentes (Retiro, Campo del Moro...). En Barcelona, ya desde la mitad del siglo la congestión era muy elevada; en 1852 en la obra de José Font y Mosela *Consideraciones sobre los inconvenientes que irrogan a la salud de los jornaleros y a la pública de Barcelona las fábricas, en especial las de vapor*, se dice de esta ciudad que «reducida al estrecho círculo que la fijan sus murallas convertidas en magníficas fábricas o en reducidas habitaciones la mayor parte de las huertas que en otro tiempo contribuían a purificar el aire... levantados hasta terceros y cuartos pisos

3. CERDÀ, Ildelonso: *Teoría General de la Urbanización y aplicación de sus principios y doctrinas a la reforma y ensanche de Barcelona*, Barcelona, 1867. Reedicción a cargo de Fabián Estapé realizada por el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1968, 3 vols.

aquellas modestas casas que antes no tenían más que uno o dos; divididos en las modernas en muchas habitaciones pequeñas aquellos locales que antes servían para una sola familia y aumentados considerablemente los alquileres porque han seguido el asombroso aumento del valor del terreno; para poderlos pagar los desgraciados jornaleros se ven obligados a apiñarse en habitaciones pequeñas y poco ventiladas». Poco después, en 1859, Ildefonso Cerdá cifraba en 860 habitantes por hectárea la densidad del recinto amurallado.

Como resultado de esta densificación, del hacinamiento en los barrios obreros, y de la crisis de unos servicios que cada vez se mostraban más inadaptados ante el crecimiento de la población, la ciudad se degradó gravemente. Médicos y moralistas han dejado descripciones que reflejan estas nuevas condiciones de vida creadas por la concentración urbana en el marco del sistema definido por la burguesía. Sirva de ejemplo el testimonio de un médico en 1874 sobre una de estas ciudades: *«las calles... son largas, estrechas, tortuosas, sombrías, húmedas..., al fondo de aquellas galerías rara vez y a largos intervalos descenden los rayos de sol; el mal empedrado favorece la formación de charcos, de regueros y de baches que perpetúan la humedad y el lodo, favoreciendo la descomposición de materias orgánicas, que no impide arrojar a la vía pública la descuidada policía urbana, ni recoge con oportunidad un vigilante y bien ordenado sistema de limpieza; ciertas pequeñas industrias, los figones y otros análogos establecimientos añaden humo y otras extrañas emanaciones a aquella viciada y repugnante atmósfera; la falta de orinales públicos o su mal estado de aseo concurren a su propio fin; la cría de algunos animales domésticos, bastante común entre la gente necesitada, añade nueva pestilencia y, en fin, la suciedad exterior de las casas, lo elevado de la temperatura en el estío favoreciendo la descomposición de las sustancias orgánicas, las fugas del gas del alumbrado o el tufo del aceite, etc., hacen de cada calle un insoportable foco de*

*corrupción...»*⁴ No es de extrañar que en estas condiciones higiénicas la morbilidad y la mortalidad fuera muy elevada en las ciudades españolas del siglo XIX y que a pesar de los indudables progresos de la medicina las epidemias se cebaran una y otra vez en ellas con una intensidad comparable a la de épocas anteriores.

La relación entre hacinamiento y mortalidad —observada por los médicos e higienistas contemporáneos y elevada ideológicamente por encima de las diferencias de clases— aparece expresada así por el ingeniero mallorquín E. Estada en 1885: *«mientras en Londres, cuya población específica no es más que de 86 habitantes por hectárea, equivalente a 116 metros cuadrados por individuo, la mortalidad no pasa de 21 o 22 por 1.000, en Madrid en donde aquella asciende a 338 habitantes por hectárea, o sean 29 metros cuadrados por individuo, la mortalidad es de más de 40 por 1.000. En Barcelona hay distritos del ensanche, como el de la Concepción, cuyas calles son anchas y espaciosas, las manzanas bien orientadas y con grandes espacios descubiertos en su interior, donde la mortalidad no excede de 19,80 por 1.000 y en algunas manzanas no pasa de 13,40 por 1.000, mientras que en algunos barrios de la población antigua es de 53 por 1.000, esto es, más de cuatro veces mayor»*.⁵ En este cuadro, que podría completarse con numerosas observaciones del mismo tipo sobre otras ciudades españolas, sólo falta indicar que los sectores de mayor hacinamiento y hábitat más deteriorado corresponden a los barrios de residencia popular, obrera o artesana.

4. LÓPEZ PIÑERO, J. M.; GARCÍA BALLESTER, L., y FACS, P.: *Medicina y sociedad en la España del siglo XIX*, Madrid, Sociedad de Estudios y Publicaciones, 1964. Sobre todo el capítulo *El testimonio de los médicos españoles acerca de la sociedad de su tiempo*.

5. ESTADA, E.: *La ciudad de Palma. Su industria, sus fortificaciones, sus condiciones sanitarias y su ensanche*, Palma de Mallorca, Tipografía de Viuda e Hijos de Pedro J. Gelabert, 1885, pág. 45.

La reforma interior. — La peligrosa situación provocada por la densificación, el hacinamiento y la deterioración de las condiciones de vida en las ciudades industriales durante el siglo XIX impuso la adopción de medidas de reforma urbana para alejar unos riesgos que alcanzaban también a las clases burguesas. Como dijo Engels en 1892, refiriéndose a la situación de la clase obrera en Inglaterra, «*las repetidas visitas del cólera, el tifus, la viruela y otras epidemias han impuesto al burgués... la urgente necesidad de sanear la ciudad, si el mismo no quería ser víctima con su familia de esas epidemias*». ⁶ La misma idea fue expresada en España en 1884 por el socialista Matías Gómez Latorre en su informe a la Comisión de Reformas Sociales: «*La cuestión de la higiene, como la cuestión de crisis de trabajo... no inquietan en manera alguna a las clases pudientes, a las clases gobernantes, más que cuando aquellos problemas pueden influir en sus comodidades y hasta en su vida*». ⁷ La reforma interior y el problema de «la vivienda obrera» comenzó a preocupar a la burguesía no por razones altruistas, sino para defender sus propios intereses, su propia supervivencia.

Por otra parte, el crecimiento de la población y la demanda de alojamientos permiten a la burguesía naciente iniciar un proceso a gran escala de especulación del suelo y de producción de la mercancía vivienda, lo cual se convierte en una fuente importante de acumulación de capital. El espacio urbano, la ciudad toda, adquiere un valor de cambio, más importante y por encima de su valor de uso.

Por último, la necesidad que siente la burguesía de darse unos marcos dignos de residencia en la ciudad que se deteriora rápidamente así como las exigencias de tráfico e, incluso de

6. ENGELS, Federico: *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, Prefacio de la edición de 1892. Buenos Aires, Editorial Futuro, S.R.L., pág. 10.

7. ELORZA, Antonio, e IGLESIAS, María del Carmen: *Burgueses y proletarios. Clase obrera y reforma social en la Restauración*, Barcelona, Editorial Laia, pág. 142.

policía, se traducen en la aspiración de remodelar parcialmente la antigua trama viaria.

Estos tres tipos de razones se encuentran en la base de lo que los textos españoles de la época denominan la «reforma interior» de las poblaciones, que se traduce de una manera concreta en los esfuerzos para mejorar los servicios urbanos, en particular en los barrios burgueses del centro de la ciudad; para parcelar los espacios vacíos todavía existentes; y para la realización de nuevas alineaciones y de nuevos trazados de calles remodelando la antigua trama viaria.

a) Respecto a lo primero, a la mejora de los servicios urbanos, bastará recordar que durante el siglo XIX se van adoptando una serie de medidas higiénicas para sanear el interior de las poblaciones. Desde las normas para la supresión de los enterramientos y la construcción de cementerios generales en las afueras (Valencia, 1807; Madrid, 1809; Barcelona, 1818; Sevilla, 1819 y 1825; San Sebastián, 1818 y 1825, etc.) hasta la traída de agua a las poblaciones (Valencia, 1850; Madrid 1851-58, etc.) y la construcción de alcantarillado (Madrid, 1867), pasando por la mejora de la limpieza de las calles, la construcción de plazas y jardines públicos, el empedrado de las calles, la construcción de mataderos (por razones de salud pública, como muestra la construcción del de Madrid en 1855 con ocasión de la epidemia de cólera), la institucionalización de la beneficencia pública, o la difusión de las ideas sobre los beneficios del sol y del aire libre, se fue poniendo a punto toda una serie de medidas que trataban de mejorar la higiene y la salubridad urbana.

b) Pero la ciudad se convirtió también en objeto de negocio y en fuente de obtención de beneficios. La extensión del modo de producción capitalista lleva consigo la conversión de la vivienda en mercancía y la destrucción de las relaciones de propiedad de carácter precapitalista (percepción de rentas señoriales, utilización de edificios para vivienda y trabajo...). La producción de viviendas para alquiler o venta aparece ya en las

grandes ciudades españolas desde el siglo XVI —como lo prueba el caso del barrio de San Andrés de Valladolid⁸— y se va generalizando en la segunda mitad del siglo XVIII en los núcleos industriales, en relación con la aparición del modo de producción capitalista y el crecimiento del proletariado urbano.⁹ Pero es durante el siglo XIX cuando la burguesía —tras un proceso de destrucción de las formas precapitalistas de utilización de la vivienda, de expropiación de los antiguos usuarios y de paulatina concentración de la propiedad— invierte sistemáticamente en vivienda y convierte a ésta en fuente de acumulación de capital.¹⁰ La demanda de alojamientos provocada por la llegada de inmigrantes y por el crecimiento demográfico permitió también la parcelación de los espacios vacíos existentes y la obtención de pingües ganancias con la construcción de viviendas, producidas como mercancías cuya circulación constituye una simple modalidad del ciclo del capital productivo.¹⁰

Un hecho fundamental en este sentido fue la desamortización de bienes eclesiásticos de 1836 que puso en manos de la burguesía amplios espacios en el interior de las ciudades. Para valorar la importancia de este hecho debe tenerse en cuenta que, según datos de M. Artola, el número de conventos en España en 1834 era de 3.027 y que en 1859 quedaban solamente 41 conventos de religiosos y 866 de religiosas. Un buen número de los conventos desaparecidos se encontraban precisamente en las ciudades, y con la desamortización la burguesía pudo apropiarse de los edificios religiosos, de los huertos anejos y de numerosas casas diseminadas por la ciudad y que eran

8. FERNÁNDEZ DE DIEGO, Eloisa: *El barrio de San Andrés de la ciudad de Valladolid*, Valladolid, Departamento de Geografía de la Universidad y C.S.I.C., 1971, 146 págs.

9. GRAU, Ramón: *Las transformaciones urbanas de Barcelona en los orígenes de la Era industrial (último tercio del siglo XVIII)*, Madrid, «Estudios Geográficos», vol. 21, febrero 1970, págs. 149-159.

10. TOPALOV, Christian: *Capital et propriété foncière. Introduction à l'étude des politiques foncières urbaines*, Paris, Centre de Sociologie Urbaine, 1973, 264 págs., pág. 47.

propiedad de dichas instituciones. No es extraño por ello que muchas ciudades españolas pudieran absorber durante un largo período la mayor parte de su crecimiento demográfico en el interior del casco antiguo mediante la parcelación de estos espacios.

Según F. Simón Segura, el número de fincas urbanas propiedad de conventos vendidos durante la desamortización de Mendizábal fue particularmente elevado en las provincias de Madrid (21,5 % del total nacional), Sevilla (14,6 %), Córdoba, Valencia, Cádiz, Barcelona, Zaragoza, Valladolid y Málaga; en total estas nueve provincias suman el 71 % del total nacional de fincas urbanas que se vendieron en la desamortización de Mendizábal.¹¹ A ello debe añadirse 8.758 fincas urbanas desamortizadas en 1855-1856 (desamortización de Madoz) y otras 27.442 vendidas entre 1858 y 1867.¹²

Como ejemplo de la importancia de esta transferencia de propiedad que puso en manos de la burguesía amplios espacios urbanos baste citar algunos casos. En la ciudad de Madrid, existían antes de la desamortización 65 conventos, de los que 38 se cedieron, demolieron o vendieron, 20 continuaron ocupados por religiosos y 7 fueron devueltos a aristócratas por derechos de reversión. Además de ello se vendieron en los años 1836-38 un total de 540 fincas urbanas: como en Madrid había entonces 6.600 edificios, lo vendido del clero suponía el 8,18 % del total de fincas urbanas existentes; pero su valor era todavía relativamente más elevado ya que los conventos y las propiedades estaban muy bien emplazados en el centro de la ciudad, donde nueve calles contaban con un total de 30 conventos.¹¹ Los espacios libres así recuperados permitieron construir a veces barrios enteros. Así por ejemplo, la huerta

11. SIMÓN SEGURA, Francisco: *La Desamortización de Mendizábal en Madrid*, «Información Comercial Española», Madrid (número especial sobre Madrid), núm. 402, págs. 69-79.

12. SIMÓN SEGURA, Francisco: *La desamortización española del siglo XIX*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1973.

del convento de Jesús cerca del Prado ocupaba un gran espacio en el que según Mesonero Romanos «podría formarse un barrio entero con una plaza y varias manzanas».¹³

En Zaragoza, el cabildo del Pilar y cuatro parroquias poseían en 1822 un total de 452 casas que fueron vendidas, parcelándose también las huertas y las propiedades de numerosos conventos.¹⁴ En Málaga a principios del siglo XIX una cuarta parte del espacio urbano del interior de las antiguas murallas estaba ocupado por conventos y fundaciones, que tras la desamortización pudieron ser parceladas.¹⁵ Granada pudo realizar casi toda la expansión a lo largo del siglo XIX en el interior del perímetro de finales del siglo XVII, apareciendo nuevos barrios y calles (Menéndez Pelayo, López Gómez, Muro, Colmenares, Gamazo...) sobre las huertas de antiguos conventos.¹⁶ Una cosa semejante ocurrió en Valladolid, donde hacia 1830 existían 38 conventos algunos de ellos con extensas huertas, muchos de los cuales fueron desamortizados y tras su parcelación dieron nacimiento a barrios para las clases acomodadas y medias.¹⁷ En Sevilla se vendieron 1.150 casas pertenecientes al clero¹⁸ y en Almería se urbanizó la huerta del convento de San Francisco. En Barcelona, Laureano Figuerola podía valorar ya en 1848 la trascendencia urbana de la supresión de las órdenes religiosas, calificándolo de «acontecimiento ventajísimo para Barcelona», y señalaba que «los colegios de la

13. MESONERO ROMANOS, Ramón de: *Proyecto de mejoras generales de Madrid presentado al Excmo. Ayuntamiento Constitucional por el Regidor del mismo*, Madrid, 1846. Reedición «Información Comercial Española», Madrid, núm. 402, 1967, págs. 225-239.

14. NAVARRO FERRER, Ana M.: *Geografía urbana de Zaragoza*, Zaragoza, Departamento de Geografía Aplicada del Instituto Elcano, 1962.

15. OLANO GURRIARÁN, César: *Estudio del desarrollo urbanístico de la ciudad de Málaga*, «Ciudad y Territorio», Madrid, 1972, núm. 2, págs. 25-37.

16. BOSQUE MAUREL, Joaquín: *Geografía urbana de Granada*, Zaragoza, Departamento de Geografía Aplicada del Instituto Elcano, 1962.

17. GARCIA FERNÁNDEZ, Jesús: *Crecimiento y estructura urbana de Valladolid*, Barcelona, Los Libros de la Frontera, 1974, 142 págs.

18. SUMÓN SEGURA, Francisco: op. cit. en nota 11.

*Merced y San Francisco se convirtieron en desabogadas habitaciones, embelleciendo la antes levítica Rambla y formándose como por encanto la hermosa calle de la Unión, no con pequeña ventaja para la de San Pablo».*¹⁹

En las ciudades de menor dinamismo (por ejemplo, Lorca) las espacios desamortizados han podido permanecer vacantes hasta nuestros días, ofreciendo hoy la posibilidad de realizar una transformación que otras efectuaron en el siglo pasado.

La desamortización permitió asimismo disponer de solares para cubrir una serie de servicios públicos. Los edificios de conventos que no se derribaron adquirieron frecuentemente otros usos como cuarteles, escuelas y facultades universitarias, cárceles, hospitales, asilos, museos y bibliotecas, fábricas. En los solares de los que se derribaron se levantaron también mercados, edificios administrativos, plazas públicas. En Madrid, el edificio del Congreso se edificó sobre la iglesia y convento del Espíritu Santo, las plazas de Bilbao, el Progreso y Pontejos sobre los de Capuchinos de la Paciencia, Mercenarios Calzados y San Felipe el Real mientras que una parte del convento de los Mostenses se convirtió en mercado. En Barcelona los mercados de la Boquería (monasterio de Jerusalén) y Santa Catalina (monasterio de Santa Catalina) así como la plaza Real (convento Capuchinos) y la de Medinaceli (convento de San Francisco), el Liceo (Trinitarios Descalzos) se establecieron también sobre antiguos conventos. En Granada Pescaderías, Carnicerías y Mercados Mayoristas se levantaron entre 1880 y 1888 sobre los conventos de Capuchinos y Agustinos Calzados, mientras que la plaza de la Trinidad y la plaza del Carmen recuerdan con su nombre las comunidades que elevaban allí su edificio. En Zaragoza la plaza de España se levanta sobre la huerta del convento de San Francisco. En Almería el convento de Santo Domingo se convierte en Instituto de Enseñanza Media y el de las Claras en Gobierno Civil y Diputación

19. FIGUEROLA, Laureano: *Estadística de Barcelona en 1849*, Barcelona, 1849; Reedición del Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1968, pág. 61.

Provincial, la iglesia de San Pedro en plaza y la de San Juan en cuartel. En Murcia, la plaza de Santo Domingo, el teatro Romea, el manicomio, los institutos de E. M., el mercado de Verónicas proceden de la desamortización, mientras que en Cartagena pudieron crearse nuevas calles y plazas, entre ellas la bella de San Francisco y la de la Merced. Y tantos otros ejemplos que podríamos seguir citando y que mostrarían la importancia que la desamortización tuvo para la remodelación de los cascos antiguos de nuestras ciudades.

En conjunto, la desamortización y subsiguiente parcelación de las propiedades permitió realizar un «ensanche interior» de las ciudades. El negocio de parcelación y edificación de viviendas fue rentable ya que la ley de 9 de abril de 1842 permitió la libre contratación de alquileres, lo cual estimuló en gran manera la construcción. De todas maneras, en algunas grandes ciudades —por ejemplo Valladolid²⁰— la burguesía mantuvo en reserva hasta bien entrado el siglo xx una parte de estos espacios para la edificación de viviendas destinadas a las clases acomodadas.

b) El último aspecto de la reforma interior se refiere a la remodelación de la antigua trama viaria, mediante la realización de alineaciones y la apertura de nuevas calles, más espaciales y regulares que las anteriores. Las razones para esta remodelación son múltiples: contribuir a la descongestión del casco antiguo, organizar un marco digno para la vivienda burguesa y para las actividades comerciales, adaptar la trama a las nuevas exigencias de las comunicaciones, creando vías rápidas que permitan comunicar las distintas partes de la ciudad y enlazar con los ensanches, con las estaciones de ferrocarril, los puertos o los centros de la actividad económica. Como lúcidamente vieron los propietarios barceloneses en 1860, sin la reforma, «la ciudad antigua correría naturalmente a su ruina... Sin ella fuera inevitable la decadencia progresiva de la ciudad

20. GARCÍA FERNÁNDEZ, J.: op. cit. en nota 17.

interior, y la consecuencia sería venir más adelante a una demolición completa de su caserío, con muy poca o ninguna indemnización, porque sucesivamente disminuirían los valores de aquellos edificios y aquellos solares, y se verían precisados los propietarios de ellos a abrir grandes calles de su exclusiva cuenta».²¹

Son muy numerosos los proyectos que desde mediados del siglo xix en las grandes capitales y desde comienzos del siguiente en las poblaciones menores se van proponiendo para realizar esta remodelación. Uno de los primeros es el realizado en 1846 por Mesonero Romanos, como regidor de la villa de Madrid, para la «regularización y aprovechamiento del espacio», con vistas a absorber el crecimiento demográfico de la Corte.²² Ello se realizaría «adoptando un sistema general de rompiamientos y desahogos en varios sitios de la población; facilitando las comunicaciones de sus calles; dando importancia con ellas a muchas que hoy no la tienen; y estimulando de este modo indirectamente la construcción de nuevas casas de mayor comodidad». Con la realización de estas reformas «adquirirían animación e importancia muchos barrios hoy mezquinos y solitarios; y debemos suponer que el interés privado, que tantos prodigios sabe obrar cuando es bien conducido, transformaría muy pronto en cómodos y elegantes edificios los que hoy parecen chozas de la más misera aldea». Pero los objetivos son todavía más ambiciosos, ya que estas mejoras «darian por resultado una considerable extensión a los puntos considerados como céntricos y por consecuencia una distribución más equitativa en el precio de los solares, que hoy llega, según los diversos sitios, a la enorme proporción de 1 a 120 reales por pie cuadrado. Iríase desterrando de este modo también naturalmente la fatal manía de dar a las casas una altura desmedida y por resultado de ello veríamos desaparecer esas guar-

21. Texto incluido en la reedición de la obra de I. CERDA (op. cit. en nota 3), vol. III, pág. 543.

22. MESONERO ROMANOS, R.: op. cit. en nota 13.

dillas que hoy son el azote de la población y la causa de tantos males físicos y morales en la salud y las costumbres». Son los mismos principios que, expuestos de una manera o de otra, guiaron en general los proyectos de remodelación que se fueron presentando, y que explica la frase escrita en 1860 por los propietarios barceloneses: «la reforma todo lo fertiliza, todo lo mejora».

La realización de «grandes vías» se convirtió en una aspiración generalizada de la burguesía en la segunda mitad del siglo XIX, y se plasmó en numerosos proyectos y realizaciones. Los ejemplos podrían ser también numerosos. En Zaragoza, las calles Alfonso I (1866-1918), de Don Jaime o el Salón de Santa Engracia, este último trazado según el modelo tan imitado en España de la rue de Rivoli de París. En Valencia, las calles de las Barcas, y de Lauria (proyectadas desde 1880), la de la Paz (proyectada en 1868, pero realizada a fines del XIX) y la de San Vicente, a las que habría que añadir las avenidas del Oeste y del Real proyectadas en 1907 y de las que sólo la primera llegó a construirse.²³ En Granada las calles del Príncipe y del Milagro (1880), así como la Gran Vía de Colón, proyectada en 1851 pero realizada a finales de siglo por una sociedad («La Reformadora Granadina») en la que participaban los industriales enriquecidos por el cultivo y transformación de la remolacha. En Madrid, la Gran Vía, realizada a partir de finales del XIX. En Barcelona las calles Fernando (entre 1820 y 1846), Princesa y ya en nuestro siglo la Vía Layetana, a las que deberían unirse, según los proyectos del siglo XIX otras paralelas y transversales a través de todo el casco antiguo.

Las ideas urbanísticas en que se basan todas estas realizaciones —que en definitiva son semejantes a las que inspiran

23. SIMÓ, Trinidad: *La arquitectura de la renovación urbana de Valencia*, Valencia, Albatros Ediciones, 1973, 274 págs.

Véase también TRIXMOR DE OTTO, M. Jesús: *La calle de La Paz (Valencia)* «Cuadernos de Geografía» Universidad de Valencia, n.º 8, 1971, págs. 83-103.

los actuales proyectos de renovación urbana— han podido seguir vigentes todavía después de la guerra civil como lo prueba la apertura en la década de 1950 de la Gran Vía de Murcia, a través del casco antiguo de la ciudad, o el proyecto de apertura de la calle García Morato de Barcelona, proyectada a mediados del siglo pasado.

El casco antiguo hoy. — El proceso de densificación del casco antiguo ha continuado durante el siglo XX, aunque en algunos casos a partir del determinado nivel se haya comenzado a dibujar claramente la tendencia contraria. La densidad es generalmente superior a 500 habitantes por hectáreas (Barcelona, 531; Vitoria 634 en las 28 hectáreas de su parte antigua) y en algunos casos puede superar los 1.000.

El casco antiguo ha constituido, en general, una puerta de entrada para los inmigrantes que en los primeros momentos de su llegada a la ciudad encuentran en las pensiones y pisos realquilados de estos barrios la única posibilidad de alojamiento. La congestión ha sido máxima en los momentos en que la escasa construcción de nuevas viviendas imponía como únicas alternativas el alojamiento en el casco antiguo o la construcción de una barraca en las afueras: es lo que ocurrió tras la guerra civil, en el decenio 1940-50 y en buena parte del siguiente. En algunas ciudades (por ejemplo Barcelona), a partir de los años 1960 se inicia ya una tendencia contraria de disminución de la población (30 % de descenso entre 1960 y 1970 en Barcelona) por traslado de sus habitantes hacia los nuevos barrios de bloques construidos en la periferia de la ciudad. Ello da al casco antiguo unos índices de envejecimiento superiores a la media de la ciudad.

En las ciudades que más antiguamente iniciaron un proceso de industrialización y crecimiento y que construyeron ensanches desde el siglo pasado, el casco antiguo se ha convertido en un sector de residencia popular y proletaria, y se localizan también a veces en ellos los sectores de licencia y diversión.

Los conocidos procesos de invasión-sucesión y deterioración han actuado aquí y la población inmigrante y proletaria ha sustituido a las clases acomodadas que iniciaron desde finales del siglo XIX o a lo largo del XX la huida hacia el ensanche. Como resultado de este proceso algunos sectores del casco antiguo pueden contarse entre los barrios más deteriorados de la ciudad. Los propietarios del suelo no realizan mejoras en los edificios esperando que la deterioración sea tan grave que permita la declaración de ruina y la expulsión de los inquilinos para realizar nuevas construcciones. La amenaza de la renovación se cierne así sobre estos sectores, que pueden haber adquirido nuevo valor gracias a su centralidad.

Pero la evolución no ha sido siempre esta. Debe tenerse en cuenta que muchas ciudades españolas han tenido un ritmo de crecimiento muy lento o han conocido una rápida expansión solamente en tiempos recientes. En muchos casos, el casco antiguo —o al menos, ciertos sectores del mismo— sigue siendo el lugar de residencia de las clases privilegiadas que han remodelado para ello determinados barrios. En las ciudades pequeñas y medias las clases acomodadas españolas siguen teniendo todavía hoy una clara tendencia a vivir en el centro tradicional, dentro del cual se construyen sus nuevas viviendas, en edificios plurifamiliares de cinco y más plantas. No hay que olvidar que en las pequeñas ciudades el casco antiguo, más o menos transformado, sigue siendo un elemento sustancial de la ciudad, y que las transformaciones que se realizan son, en muchos casos, del mismo tipo de las descritas anteriormente, aunque se efectúan con un desfase cronológico respecto a las de las ciudades que iniciaron antes su crecimiento.

En cualquier caso, el casco antiguo conserva aún los edificios de carácter administrativo más antiguos (el Ayuntamiento, la Diputación, el palacio episcopal...) y una buena parte de las numerosas delegaciones burocráticas del poder central, posee aún una actividad comercial importante y es en muchos casos el centro de actividad de la ciudad. Posee también los

monumentos que permiten a la ciudad enraizarse en el pasado. Es sentido por ello como el «centro» de la ciudad, y a veces como «la ciudad» a secas en la imagen de los habitantes, que tienden a magnificar esta parte del espacio urbano.

LOS ENSANCHES

A pesar de la densificación y de la remodelación del casco antiguo, éste se hizo insuficiente en fecha más o menos temprana para contener el fuerte crecimiento demográfico de las ciudades españolas. El derribo de las murallas y la expansión de la ciudad más allá de las mismas, es decir, la realización de un ensanche de la población, se convirtió así en una aspiración generalizada desde la mitad del siglo XIX en las ciudades de mayor dinamismo.

En cierta manera, la construcción de ensanches planificados se había iniciado ya durante el siglo XVIII en algunas ciudades con la creación de barrios extramuros de iniciativa estatal. Tal es el caso del suburbio marítimo de la Barceloneta, en Barcelona, promovido por el Capitán General Marqués de la Mina en 1753, con un plano rigurosamente ortogonal de manzanas estrechas y alargadas.²⁴ En otras ciudades se hicieron propuestas en el mismo sentido, como la que efectuó Jovellanos en su informe de 1787 en el que propugnaba la ampliación de la cerca de Madrid y la construcción de un ensanche, aconsejando al rey la compra de una amplia faja de terreno al norte de la ciudad «para la extensión de la población» y tras la demarcación de calles y plazas la venta posterior de estos terrenos para aumentar el número de viviendas y detener el alza de los arrendamientos: se trata de la primera propuesta formal de creación de suelo urbanizado.

Pero fue sobre todo a partir de la mitad del siglo XIX

24. TATJER MITA, Mercedes: *La Barceloneta del siglo XVIII al Plan de la Ribera*, Barcelona, Los Libros de la Frontera, 1973.

cuando el crecimiento de la población exigió en numerosas ciudades la elaboración de proyectos para rebasar los antiguos límites amurallados.

El derribo de las murallas o cercas constituía la medida previa para la realización de esta expansión. Esta operación, tras amplias y apasionadas discusiones, fue realizada a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX en las más importantes poblaciones (Burgos, 1831; Almería, 1854; San Sebastián, 1864; Valencia, 1865; Madrid, 1868; Sevilla, 1868; Castellón, 1882; Cartagena, 1890). En algunos casos, el derribo se prolongó a lo largo de todo el siglo, como ocurrió en Granada, cuyas murallas destruidas parcialmente en la guerra de la Independencia, fueron luego derribadas desde 1833 hasta finales del siglo. En otros, la aspiración para realizarlo sólo se consiguió en nuestro siglo (Palma de Mallorca, 1900-33; Jaca, 1908; Pamplona, 1920). En todos los casos, el espacio ocupado antes por «el opresivo cinturón de piedra» se convirtió en calles de circunvalación y de enlace con los barrios del ensanche.

Aunque en algunas ciudades los planos realizados antes de la mitad del siglo XIX prevén ya el trazado del ensanche (por ejemplo, en el caso de Santander, a partir del 1840, o en el plano de Igualada de Sebastián Cabot, de 1847), es sobre todo hacia los años 1860, a partir de la aprobación real de los ensanches de Barcelona (mayo 1860) y Madrid (julio 1860) cuando su proyecto y aprobación se generaliza. Sucesivos decretos van autorizando la formación de estos planes y dándoles su aprobación, promulgándose posteriormente los reglamentos correspondientes, los cuales fueron en general los mismos que habían sido elaborados para Madrid y Barcelona. Las ciudades que proyectaron ensanches fueron, además de las citadas: San Sebastián (aprobado en 1865 y 1882), Bilbao (proyecto primitivo de 1866 y aprobación definitiva de 1876), Valencia (aprobado en 1887 y reglamento de 1900), Pamplona (aprobaciones sucesivas en 1881, 1901 y 1920), Zaragoza (aprobado en 1894), Santander (reglamentado en 1902), La Coruña (re-

glamentado en 1904), Alcoy (reglamentado en 1906), Cádiz (reglamentado en 1907), Palma de Mallorca (aprobado en 1901 y reglamentado en 1909), Mataró (reglamentado en 1910), Castellón (aprobado en 1914), Málaga (aprobado en 1927), León. Pero otras muchas ciudades a imitación de las anteriores, realizaron en diversos momentos proyectos de ensanche que fueron aprobados por los ayuntamientos (Elche, 1923; Tarrasa, 1949...) y que dirigieron la expansión de la ciudad en muchas ocasiones hasta nuestros días. Los ensanches de las pequeñas ciudades se realizaron muchas veces coincidiendo con el período de expansión económica de la primera guerra mundial. Es el caso de Játiva, núcleo con función estratégica tradicional, con murallas que conservaron su función militar en una fecha tan tardía como 1873, con ocasión de las guerras carlistas; sólo en el segundo decenio de nuestro siglo la ciudad destruyó fortificaciones y comenzó la realización de su ensanche al norte del casco antiguo.²⁵

La destrucción de las murallas y la promulgación de un decreto de ensanche representaba en cada ciudad —como dice Ildefonso Cerdá en el folleto *Cuatro palabras*, publicado en 1861²⁶— «el reconocimiento o devolución del derecho natural que tiene todo propietario territorial de edificar en sus terrenos cómo y cuando mejor le parezca... derecho legítimo, imprescriptible, de cuyo ejercicio privó a dichos propietarios el levantamiento, tal vez injustificado, de una muralla o de una tapia en un circuito determinado». La construcción de viviendas en los ensanches se vio favorecida y amparada por la Ley de 9 de abril de 1842 que había establecido la libertad de contratación de alquileres, la cual se mantuvo durante todo el siglo XIX y hasta el Decreto Bugallal de 1921.

Ildefonso Cerdá obtuvo para Barcelona la concesión de un

25. LÓPEZ GÓMEZ, Antonio: *Játiva: La ciudad y su huerta*, «Cuadernos de Geografía», Universidad de Valencia, núms. 3-4, 1966-67, págs. 1-23.

26. Incluido en la reedición de la obra de I. CERDÁ (op. cit. en nota 3), vol. III.

ensanche ilimitado, pero se trata de algo que algunos propietarios del suelo —aquellos que tenían intereses en el casco antiguo y en los sectores más cercanos al mismo— no podían aceptar, y que explica que el proyecto de ese autor constituya una excepción. Ruperto Lacosta, un opositor al proyecto de Cerdá, consideraba que si se llevara a cabo su plan, que favorece la difusión ilimitada de la urbanización, debería preverse «el trastorno económico que se originaría, causando perjuicios a los intereses creados ya en la actual ciudad... Todavía si esto pudiese lograrse sin rebajar la importancia o el precio actualmente establecido así dentro como fuera de las antiguas murallas, el mal no sería tan grande, si bien no dejaría de disgustar sobremanera; ¿mas será esto posible si se atiende a que la abundancia de terreno sobre que debería edificarse establecería naturalmente una competencia perjudicialísima a los que deben su importancia a la exclusiva protección?... ¿no sería esto causar daños de consideración, turbar la marcha progresiva del desarrollo en la edificación, por proponer una libertad ilimitada apoyada en la anarquía y en la confusión?»²⁷

Los ensanches se concibieron como áreas de residencia destinadas esencialmente a la burguesía y las clases medias, las únicas que podían pagar las elevadas sumas que requería la construcción de un edificio de varios pisos. Esto no significa que el resultado fuera siempre ese, ya que por un lado, en muchas ocasiones, sobre todo en el caso de pequeñas y medias ciudades, la burguesía prefería seguir habitando el centro tradicional y, por otra parte, en los proyectos más ambiciosos (como el de Madrid, que abarcaba 2.025 has., o el de Barcelona, que se extendía desde Monjuitch al Besós) podía ser rentable destinar a vivienda modesta los sectores más alejados del centro y de las áreas de mayor calidad. De hecho, en la memoria del

27. LACOSTA, Ruperto: *Paralelo entre el proyecto de Ensanche de Barcelona de D. Antonio Rovira y Trias... y el proyecto de D. Ildefonso Cerdá*, Barcelona, 1859. Incluido en la reedición de la obra de I. CERDÁ (op. cit. en nota 3), vol. III, págs. 505-509.

proyecto de ensanche de Madrid se prevé una cierta segregación residencial y funcional: junto al barrio burgués, que estaría situado en torno a la Castellana, existiría un sector de clase media en el barrio de Salamanca, un barrio obrero al sur de la calle Alcalá; un barrio fabril en Chamberí y otro rural junto al puente de Toledo. Otros ensanches (por ejemplo el de Barcelona en su parte izquierda) han sido también ocupados parcialmente por las clases populares y por la pequeña y mediana industria. Por último no debe olvidarse que en una época en que no existían los ascensores, los pisos elevados tenían una escasa estimabilidad y podían ser ocupados por las clases populares.

En la trama urbana los ensanches se distinguen siempre del casco antiguo por su trazado geométrico y ortogonal (aunque existen también algunos planos radiales, inspirados en las reformas de Haussmann, como el de Palma de Mallorca). El predominio de esta estructura ortogonal y la desaparición de la preocupación por la perspectiva y los trazados de la época barroca se debe, ante todo, a la sencillez del diseño y al deseo de facilitar la parcelación y la venta de los terrenos. A ello debe unirse la influencia de los modelos que entonces se aplicaban ampliamente en Estados Unidos (a partir del plan de Nueva York de 1811) y Europa, así como sin duda, la misma tradición urbanística hispana de las ciudades hispanoamericanas y las realizaciones urbanas de la ilustración (La Carolina, La Carlota, Aguilas...); tanto Ildefonso Cerdá como Castro estudiaron con interés la legislación urbanística de Indias antes de proyectar sus planes de ensanche para Barcelona y Madrid, seguidos posteriormente por la mayor parte de los siguientes proyectos. Del plano de las ciudades hispanoamericanas dice Cerdá en su «*Teoría General de la Urbanización y aplicación de sus principios a la reforma y ensanche de Barcelona*»²⁸ que «es un sistema tan acertado que ha podido servir durante siglos en-

28. CERDÁ, I.: op. cit. en nota 3, vol. I, pág. 187.

teros de tipo y modela a muchos pueblos, aún a aquellos que de más ilustrados y cultos se precian... Las calles fueron anchas y espaciosas para que pudiesen servir holgadamente al movimiento urbano, no al que entonces, en la época de la fundación pudiese existir, sino al que había de desenvolverse con el aumento de población muy atinadamente previsto. Las islas que la red de vías urbanas dejaba a la edificación, fueron ortogonales y asaz espaciosas para no imponer, o mejor, para en lo posible prevenir las construcciones condensadas en demasía. Este hábil sistema, el único verdaderamente adecuado a una buena urbanización, permitía fácilmente convertir una isla en plaza en el sitio en que la concurrencia natural lo aconsejase, sin necesidad de producir trastorno ni modificación en el resto del plan». Se trata como se ve de los mismos principios que Cerdá y otros proyectistas siguieron fielmente con ligeras variantes como la adopción de diagonales en el trazado de los planes de ensanche.

Por último no debe olvidarse una razón importante que a partir del siglo XIX se tiene siempre presente al plantear los problemas urbanos, y que alcanza tanto a la reforma interior, como al ensanche y, de hecho, a toda la organización del tejido urbano: las necesidades que plantea la represión de los movimientos populares. Ello exige el trazado de grandes vías que permitan el rápido movimiento de los ejércitos, pues, como dice el autor de un juicio crítico publicado en 1859 en defensa del proyecto de ensanche de Cerdá y de oposición al proyecto de Rovira, que se basaba en un esquema radial, «en las ciudades modernas hay una necesidad imperiosa de que no se puede prescindir nunca, tal es la de la defensa interior y conservación del orden público, primera garantía de las naciones civilizadas que ha obligado al emperador Napoleón a abrir espaciosas calles destruyendo el confuso laberinto de la antigua París. Esta cuestión importantísima, de que el gobierno no puede prescindir y cuya solución satisfactoria anhela el pacífico vecindario de Barcelona ... no sabemos cómo podría resolverse a satisfac-

*ción de todos por medio de esas calles tortuosas donde los medios de defensa no pueden pasar más allá del espacio que media de una a otra de las vías radiales».*²⁹

Los proyectos de ensanche realizados fueron sin embargo modificados posteriormente de acuerdo con los intereses de los propietarios del suelo. Tanto el ensanche de Madrid, concebido por el ingeniero Carlos María de Castro, como el de Barcelona, del también ingeniero Ildefonso Cerdá, preveían la existencia de amplios espacios dedicados a jardines, en proporción semejante a la de espacio edificado, así como alturas relativamente poco elevadas (tres plantas como máximo en el proyecto de Castro y 16 metros de altura máxima en el de Cerdá). Sin embargo, en uno y otro caso derogaciones sucesivas fueron desvirtuando los proyectos primitivos hasta suprimir todo límite de altura o fijar éstos de acuerdo con la anchura de las calles. Así por ejemplo, las manzanas actuales del ensanche de Barcelona poseen una superficie edificada doble que la prevista por Cerdá y una altura de los edificios también doble (entre 24,40 y 27,45, además de áticos); se ha pasado así de un volumen de edificación de 67.000 m.³ al actual de 294.771 m.³³⁰ Al mismo tiempo han desaparecido también diversos parques públicos previstos por Cerdá en diferentes puntos del ensanche.

Los problemas planteados por el trazado geométrico superpuesto a una estructura parcelaria fragmentada e irregular fueron resueltos a través de la creación de juntas especiales de propietarios. La participación del capital financiero en estos proyectos se refleja en el papel del banquero Salamanca y del

29. Juicio crítico de la exposición pública de planos y proyectos para la Reforma y Ensanche de Barcelona, Barcelona, 1859. Incluido en la reedición de la obra de I. CERDÁ (op. cit. en nota 3), vol. III, pág. 431.

30. FLORENSA, Adolfo (Dir.): Ildefonso Cerdá, El hombre y su obra. Edición de homenaje del Ayuntamiento de Barcelona, con motivo de la aprobación del proyecto de ensanche de la ciudad, Barcelona, Gráficas Riera, 1959.

MARTORELL PORTAS, V., y otros: Historia del urbanismo en Barcelona, Barcelona, 1970.

contratista Pozas en la promoción del ensanche de Madrid o en la formación de sociedades, como la titulada «Fomento del Ensanche y Mejora de Barcelona» que con un capital de 12 millones de pesetas fue fundada en 1864 para adquirir y comercializar solares en el llano de Barcelona y realizar la construcción de viviendas.

La realización de los planes de ensanche permitió obtener enormes beneficios a los propietarios del suelo agrícola, convertido en virtud del plan en suelo urbano. En el ensanche de Barcelona, por ejemplo, sólo dos o tres años después de la aprobación del proyecto de Cerdá, y cuando todavía no habían comenzado las edificaciones, el precio del suelo se había multiplicado por 30 y por 60, y en ocasiones mucho más. En 1862 se decía que en las transacciones realizadas desde la concesión del ensanche se habían vendido «a razón de 15, 20 y 30 mil duros cada mojada de tierra cuando antes era únicamente su valor de 400 a 500 duros», y que se habían «verificado algunas enajenaciones de terrenos particulares en la zona de ensanche a 22 reales el palmo, que corresponde a 142.560 duros por mojada».³¹

A partir de la aprobación de los ensanches, la construcción se fue realizando con ritmo diverso. Algunos tardaron bastante tiempo en ocuparse, ya sea debido a un estancamiento demográfico coyuntural, ya a una retención y especulación de suelo por sus propietarios. Así, por ejemplo, los ensanches de Madrid o Barcelona, los primeros proyectados y los más amplios en su concepción, sólo pueden considerarse plenamente construidos hacia 1930, es decir unos 70 años después de su aprobación. En otras ciudades españolas no ha sido hasta la década de 1950 cuando los ensanches se han convertido en barrios plenamente edificados.

Desde el punto de vista funcional, todos los ensanches conservan hoy la función residencial, con un claro predominio de

31. CERDÁ, J.: *op. cit.* en nota 3, vol. III, pág. 606.

las clases medias y acomodadas y una fuerte densidad (417 habitantes/has. en Barcelona). Pero al mismo tiempo, por su cercanía al sector central de los negocios o por el desplazamiento de éste hacia la parte del ensanche cercana al casco antiguo, están experimentando un acelerado proceso de terciarización. Como ejemplo, el ensanche de Barcelona concentra hoy casi 300.000 empleos, en su mayor parte (en un 77 %) de carácter terciario.³² En Madrid, el ensanche atrae hoy también a una importante cifra de oficinas y de comercios de tipo diverso y se convierte cada vez más de forma indiscutida en el distrito central de los negocios, en torno al eje esencial del paseo de la Castellana. Una cosa semejante ha ocurrido total o parcialmente en la mayor parte de los restantes ensanches de las ciudades españolas, debido a la fuerte centralidad que la expansión de las aglomeraciones ha dado a estos barrios y al buen equipamiento y aspecto agradable que presentan por haber sido concebidos inicialmente como barrios para la burguesía.

EL CRECIMIENTO Y LA ANEXIÓN DEL EXTRARRADIO

La planificación del crecimiento urbano mediante la construcción de ensanches no absorbe todo el aumento demográfico, ni siquiera en el caso en que éstos acogieran también viviendas para las clases populares. Fuera del perímetro del ensanche y del casco antiguo la población obrera, los inmigrantes, se fueron instalando también en arrabales próximos o en los núcleos rurales cercanos a la ciudad, es decir, en lo que a fines del siglo XIX se acostumbraba a denominar el *extrarradio*.

El crecimiento del extrarradio fue frecuentemente más rápido que el del ensanche. La razón se encuentra sobre todo en el hecho de que los precios del suelo eran relativamente bajos no sólo en relación con los del casco antiguo, donde la

32. BORJA, J.; TARRADÓ, M., y otros: *La Gran Barcelona*, Barcelona, Los Libros de la Frontera, 1972.

falta de espacio elevaba considerablemente los precios, sino también en relación con los del ensanche, donde las regulaciones existentes y la especulación provocada por las expectativas de beneficio influía claramente en el alza. Ello explica que a pesar de la amplitud de los ensanches su crecimiento fuera en ocasiones más lento que el del extrarradio: es lo que ocurrió, por ejemplo, en Madrid, donde entre 1903 y 1913 aquél aumentó en 1.048 edificios, mientras que éste lo hizo en 1.370; en los años 1913, 1914 y 1915, el Ayuntamiento de Madrid concedió 1.570 licencias de construcción en el casco antiguo, 2.481 en el ensanche y 5.680 en el extrarradio.³³

La formación de arrabales ha sido la forma más corriente de extensión del casco urbano de las ciudades. El crecimiento demográfico de la ciudad conducía a la aparición de nuevos barrios periféricos que las necesidades defensivas obligaban muchas veces a fortificar, desplazando o rectificando para ello la muralla. La red de caminos constituyó frecuentemente la trama directriz de estas ampliaciones del espacio urbano, en las que a veces actuaban también algunos elementos de atracción —como conventos y monasterios desde la edad media y moderna.

El fenómeno de formación de arrabales se hizo intenso a partir del siglo XVIII y durante el XIX, coincidiendo con la expansión demográfica urbana. En 1867 Ildefonso Cerdá en su *«Teoría general de la urbanización»* alude a los arrabales o suburbios señalando que *«por lo común todos son irregulares: no obedecen a ley alguna: sus edificios, sus vías interiores son la expresión de la voluntad y de la conveniencia individual, que sucesivamente los ha ido levantando a medida y en la forma y en el sitio que mejor parecieron al objeto y propósito de sus respectivos dueños»*.³⁴ La observación de Cerdá es interesante porque resalta la característica esencial de los arrabales, a

33. TERÁN, Manuel de: *El desarrollo espacial de Madrid a partir de 1868*, «Estudios Geográficos», Madrid, vol. 22, 1961, págs. 599-615.

34. CERDÁ, I.: op. cit. en nota 3, vol. I.

saber, la ausencia de toda ordenación pública y su desarrollo como «expresión de la voluntad y de la conveniencia individual» de los propietarios del suelo. Por ello, y a diferencia de los ensanches, los caminos y las estructuras rurales preexistentes (división de la propiedad, separación de las parcelas) se convierten generalmente en los elementos organizadores y aparecen muy bien reflejados en la trama y en la morfología actuales.

Cerdá realiza también una clasificación de los suburbios, distinguiendo entre los formados por atracción viaria, los formados por causas industriales, los formados por causas administrativas (como la existencia de una barrera fiscal que se intenta evitar) y los formados como medio de expansión urbana. Todos ellos se encuentran *«antes de penetrar en el núcleo de cualquier urbe, a mayor o menor distancia de su recinto»*, y constituyen *«dependencias o apéndices de la misma urbe... a manera de hijuelos destinados por la fuerza urbanizadora a convertirse en partes integrantes de la misma urbe»*.

Algunos de los arrabales exteriores al casco urbano son de formación antigua, bajomedieval o del siglo XVI, pero pudieron mantenerse estancados durante toda la edad moderna. Es lo que ocurrió en muchas ciudades castellanas en las que el período de crecimiento del siglo XVI vio formarse barrios periféricos a los que la crisis económica del siglo siguiente sumió en la decadencia y la despoblación. Un ejemplo de ello podría ser el barrio de San Andrés de Valladolid,³⁵ formado al sur de la ciudad durante el siglo XIV y con un crecimiento máximo en el XVI en relación con una parcelación y venta de terrenos; de las 600 casas que llegó a alcanzar en 1561 sólo quedaban 150 en el siglo XVIII, siendo solamente a partir de la mitad del siglo XIX cuando reinicia su expansión y se configura como un barrio proletario.

Los arrabales se formaron a veces alejados de las murallas,

35. FERNÁNDEZ DE DIEGO, E.: op. cit. en nota 8.

debido a las servidumbres militares que éstas imponían. Ejemplo de ello lo constituye el arrabal de San Francisco de Ciudad Rodrigo, o el de Hostafranchs en Barcelona, este último en la cercanía del núcleo de Sants y en el punto donde los caminos que partían de Barcelona abandonaban el término municipal.³⁶

Pero el alejamiento del núcleo podía venir también motivado por la existencia de un cinturón fiscal en torno a la ciudad y al deseo de situarse al exterior del mismo para gozar de una menor presión impositiva. Aparece entonces el tipo que Cerdá designa como «suburbios administrativos», los cuales pueden fácilmente rebasar el límite del término municipal y extenderse sobre los municipios rurales vecinos. Es el caso bien conocido de los arrabales madrileños de Fuencarral, Hortaleza o Vallecas. La consecuencia es la formación de barrios alejados de la ciudad principal de la que dependen, pero separados o independientes también de la capital del término municipal en el que se localizan, la cual puede conservar durante mucho tiempo un carácter rural a pesar de la fuerte urbanización de sectores periféricos de su municipio. Por seguir con el ejemplo anterior, puede señalarse que en Vallecas, entre 1900 y 1950 el crecimiento de la capital del municipio fue de 59,6 %, mientras que el barrio del Puente de Vallecas aumentaba en 745 % o que el municipio de Vicálvaro contaba en 1940 con 18.000 habitantes, de los que sólo 3.000 residían en el núcleo de la capital.³⁷

En otros casos, núcleos rurales próximos a la ciudad o «anteiglesias», en el país vasco, se convirtieron en el lugar de la instalación de los inmigrantes que no encontraban acomodo en el interior del casco antiguo o en el ensanche. El crecimiento fue a veces fuerte ya desde el primer tercio del siglo XIX en aquellos núcleos que habían visto instalarse algunas industrias, como es el caso de los núcleos de Santurce-Ortuella, Abanto,

36. CARRERAS VERDAGUER, Carlos: *Hostafranchs, un barri de Barcelona*, Editorial Selecta, 1974.

37. TERÁN, M. de: op. cit. en nota 33.

Baracaldo o Portugaleta en la aglomeración bilbaína, o de los municipios de San Martín de Provençals o de Gracia, junto a Barcelona. A partir de la segunda mitad del siglo XIX el crecimiento fue más rápido en aquellos situados junto al ferrocarril o unidos a la ciudad por tranvía (caso de San Andrés o Sarriá, en Barcelona). En general estos núcleos crecieron extendiendo su propia organización espacial interna a través, sobre todo, de la prolongación de calles existentes.

El proceso de crecimiento de los arrabales situados sobre municipios vecinos o de las capitales de estos municipios y su incorporación al espacio urbanizado de la aglomeración ha ido seguido muchas veces de una anexión jurídica de los municipios, en el caso que fueran independientes. Y ello a pesar de la fuerte resistencia que con frecuencia dichos municipios han opuesto a tal anexión. El municipio de Madrid tenía una extensión de 66,2 Km² en el siglo XIX, pero entre 1947 y 1954 anexionó trece términos municipales vecinos (Aravaca, Barajas, Canillas, Canillejas, Chamartín, Fuencarral, Hortaleza, El Pardo, Vallecas, Vicálvaro, Villaverde y los dos Carabancheles), con lo que la extensión de su municipio ha alcanzado los 607 Km². Barcelona englobó a fines del siglo pasado San Andrés, Gracia, Sants, San Gervasio, Clot, San Martín de Provençals, Horta en 1904 y, en 1922, Sarriá, extendiendo su término municipal de 15 a 97 Km². Bilbao ha ido anexionando los municipios de Abando, Begoña, Derio, Deusto, Erandio, Lujua, Sondica y Zamudio, extendiendo su minúsculo término municipal del siglo pasado hasta una extensión de 109 Km².

Pero los casos que acabamos de citar no son únicos. Otras muchas ciudades que primitivamente poseían un municipio muy reducido han ampliado el espacio de su jurisdicción a costa de los términos municipales de los núcleos vecinos integrados. Citemos a este respecto los ejemplos que se han producido a lo largo de nuestro siglo de San Sebastián (Alza y Astigarraga), Valencia (Ruzafa), La Coruña (Oza), Las Palmas de G. C. (San Lorenzo), Málaga (Olías y Torremolinos), Gerona (Palau Sa-

costa, San Daniel y Santa Engracia), Pontevedra (Geve y Puente Sampayo), Vigo (Lavadores), Salamanca (Tejares), Tarragona (La Canonja y Tamarit) o Valladolid (Puente de Duero).

La evolución que han experimentado los núcleos rurales próximos a una gran ciudad e integrados en la aglomeración ha sido diversa. Los que experimentaron un mayor crecimiento antes y después de la anexión fueron los más industrializados, que recibieron fuertes contingentes de población obrera; es el caso de los municipios de Gracia, San Martín de Provensals, Sants o San Andrés en la aglomeración de Barcelona, durante el siglo XIX. Otros se convirtieron en ciudades dormitorio para las clases proletarias de la ciudad principal, como ocurrió parcialmente en Las Cortes, también en Barcelona. Unos pocos atrajeron a la burguesía o a la aristocracia y se han convertido en barrios residenciales para las clases acomodadas de la aglomeración. En esta última evolución ha podido influir la estructura de la propiedad, y la existencia de fincas de recreo de la aristocracia desde fines del siglo XVIII —aspecto muy importante en el caso de la evolución del núcleo barcelonés de Sarriá— así como determinados factores favorables desde el punto de vista del medio natural (clima, paisaje, etc.). En ocasiones también la anexión se realiza tras la iniciación de un movimiento de veraneo que une directamente un sector marítimo o montañoso a la ciudad principal: es el caso de los poblados marítimos de Valencia anexionados en 1897.

La expansión del área urbanizada y la integración de atrales y núcleos próximos ha continuado a lo largo de nuestro siglo y se ha podido intensificar gracias a la generalización del automóvil durante los años 1960 o al proceso de descentralización industrial, aunque no siempre haya ido seguido de una anexión jurídica de los municipios afectados y de las áreas urbanas unidas sin solución de continuidad a la ciudad principal (caso de las aglomeraciones de Barcelona, Bilbao o Valencia). Pero su resultado es la formación de tramas urbanas que pueden presentar parcialmente una disposición polinuclear y en las

que, a pesar de un aparente desorden de conjunto, no deja de reconocerse con relativa facilidad las tramas de los antiguos núcleos que han entrado en conurbación.

LOS BARRIOS DE CIUDAD-JARDÍN

La difusión de las ideas naturalistas (de amor a la naturaleza...) e higienistas (valoración del sol, el aire libre...) y el deseo de acercar el campo a la ciudad como compensación al crecimiento que las grandes ciudades habían experimentado a lo largo del siglo XIX, influyó en la aparición y difusión a principios de nuestro siglo de las ideas urbanísticas de la «ciudad jardín». Prente a la alternativa de la vida en la ciudad cada vez más congestionada y desagradable, o la vida en el campo, cada vez menos deseable por la falta de empleos y oportunidades, muchos ciudadanos comenzaron a pensar que, como había afirmado el inglés E. Howard en 1898, existía una tercera posibilidad «en la que pueden combinarse de manera perfecta todas las ventajas de la vida de la ciudad más activa con toda la belleza y las delicias del campo».³⁸

Es esta misma necesidad la que había llevado a algunos de nuestros más lúcidos urbanistas desde la mitad del siglo XIX a defender la idea de la «urbanización del campo y la ruralización de la ciudad», a propugnar la fórmula de «urbanización ruralizada» como hace Cerdá, y a intentar aplicar estas ideas a los nuevos barrios que aparecían en las ciudades españolas aumentando la proporción de espacios verdes en ellos existentes. El intento fracasó como hemos indicado, ante las presiones de los propietarios del suelo, que lograron modificar los proyectos realizados en este sentido.

Pero desde finales del siglo XIX y sobre todo en los tres

38. CHOAY, François: *El urbanismo, utopías y realidades*, trad. cast. Barcelona Editorial Lumen, 1971, pág. 340 (El texto procede de *Garden cities of tomorrow*).

primeros decenios de nuestro siglo, la idea de esta combinación de residencia y naturaleza va alcanzando a diversas capas de la población y se ve difundida por la propagación de las concepciones de la ciudad-jardín por diversos urbanistas y publicistas.

Antes de la publicación del libro de Howard, las ideas de ciudad-jardín aparecen también en los proyectos de ciudad-lineal de Arturo Soria y Mata, aunque en éstos como un aspecto secundario respecto a la idea básica de la existencia de un gran eje central de circulación y comunicaciones. Pero junto a esta aportación básica de Soria y Mata existe también, como se ve ya en escritos de 1882, la preocupación por unir «a las condiciones higiénicas de la vida en el campo todas las de las grandes capitales», y la propuesta, algo posterior, de la construcción de viviendas asociadas a la existencia de huertas y jardines, en la proporción de «1/5 para la tierra vivienda y 4/5 para la tierra cultivada». La fórmula «para cada familia una casa; en cada casa una huerta y un jardín» escrita por Soria y Mata en 1914³⁹ refleja bien una idea que por entonces comenzaba a estar ya bastante difundida entre las poblaciones de las grandes ciudades.

En otras ciudades españolas las concepciones de la ciudad-jardín comenzaron también a difundirse desde los primeros años de nuestro siglo, y dieron lugar a la aparición de numerosos proyectos para promover parcelaciones de residencia secundaria y principal en la periferia de las aglomeraciones.

En Bilbao, las intensas relaciones con Inglaterra permitieron desde fines del siglo XIX la difusión de las ideas de la ciudad-jardín entre la alta burguesía mercantil e industrial y dieron lugar al desarrollo de diversos proyectos en la franja marítima situada al norte del Abra, desde las Arenas a Algorta, sobre amplias fincas procedentes de la desamortización; las iniciativas procedieron en todos los casos de miembros de la

39. TERÁN, Fernando de: *La Ciudad Lineal, antecedente de un urbanismo actual*. Madrid, Cendamos Ciencia Nueva, 1968, pág. 81.

burguesía (los Aguirre, Urquizu, etc.), siendo el ejemplo más logrado el de Neguri (desde 1901) promovido por José Ignacio Isaac Amann en relación con la explotación del ferrocarril de Bilbao y Las Arenas y Plencia. En Barcelona estas ideas cuentan desde 1911 con el apoyo teórico de Cebriá de Montolíu, secretario de la sociedad cívica «La Clutat Jardí», fundada en 1912.⁴⁰ Los propietarios del suelo acogieron con interés estas concepciones y las utilizaron para promover y hacer propaganda de proyectos de barrios de ciudad-jardín y suburbios-jardín, que alcanzaron incluso a las clases populares a través de la fórmula de «la caseta i l'hortet». Desde luego, de las primitivas ideas de la ciudad-jardín los propietarios del suelo, convertidos en promotores y propagandistas, sólo adoptaron alguno de los aspectos como es la idea de residencia unida a la naturaleza domesticada —es decir, de casa y jardín o de casa y huerto— olvidando las ideas de lucha contra la especulación del suelo o de organización de equipamientos colectivos que eran también esenciales en la obra de Howard. Para los promotores se trató en bastantes casos de una concepción que les ayudaba a parcelar y comercializar terrenos situados en lugares periféricos de acceso relativamente difícil.

Los tipos de barrios de ciudad-jardín que se han construido difieren profundamente según la clase social a que se destinan y su carácter de residencia principal o secundaria. La morfología, la trama viaria (de trazado más o menos estudiado a simplemente geométrico y uniforme), los servicios y equipamientos disponibles, la amplitud de las parcelas varía considerablemente según esté o no destinados a las clases privilegiadas. Su evolución ha sido también diferente. Mientras que los barrios de ciudad-jardín económicos creados hacia los años 1920 para residencia secundaria, y luego principal, de clases medias y obreros cualificados, han podido experimentar sucesivas subdivisiones de las reducidas parcelas convirtiéndose en barrios de auto-

40. Roca, Francesc: *Cebriá Montolíu y la «ciencia cívica»*, Cuadernos de Arquitectura y Urbanismo, Barcelona núm. 80, págs. 41-46.

construcción habitados por inmigrantes (caso muy frecuente en Barcelona, por ejemplo), los destinados a la alta burguesía (como puede ser Neguri en Bilbao o el sector de la Bonanova en Barcelona) han conservado durante más tiempo su carácter, aunque eventualmente puedan también evolucionar: en este caso la amplitud de las parcelas y el «ambiente» del barrio permite la construcción de grandes edificios de viviendas plurifamiliares destinadas a las clases acomodadas. Los barrios de ciudad-jardín presentan en general una baja densidad, a veces de menos de 50 habitantes por hectárea, y constituyen sectores de función exclusivamente residencial, con exclusión de comercios o de actividades industriales. Recientemente, sin embargo, pueden haberse instalado en ellos colegios o establecimientos sanitarios, debido a la quietud del ambiente o a la existencia de amplias parcelas arboladas (caso de la Bonanova barcelonesa o de la ciudad-jardín de Vitoria).

Pueden considerarse como una variante de los barrios de ciudad-jardín los sectores de pequeñas casas de campo que a veces aparecen en las afueras de muchas ciudades mediterráneas. Es el caso de los «masets» de Castellón, Burriana y otras ciudades valencianas.⁴¹ Se trata de viviendas de recreo o permanentes acompañadas de un huerto de frutales y de un minúsculo jardín y desarrolladas en las áreas de huerta más cercanas a las ciudades. Es un tipo de residencia desarrollado sobre todo desde finales del siglo pasado, y que aparece también en otras ciudades murcianas y andaluzas (por ejemplo los barrios de quintas de Los Dolores y Los Molinos en Cartagena, creados desde fines del XIX por los mineros enriquecidos y convertidos recientemente en casas de vecindad y bloques).

41. LÓPEZ GÓMEZ, ANTONIO: *Los «masets» de Castellón*, «Cuadernos de Geografía» Universidad de Valencia, núm. 11, 1972, págs. 1-6.

BARRAQUISMO Y AUTOCONSTRUCCIÓN

Un elemento importante del paisaje urbano de las ciudades españolas la constituyen los barrios de chabolas o barracas y aquellos que aunque utilizando materiales más sólidos proceden esencialmente de la autoconstrucción por sus propios habitantes. Son los barrios que a su morfología deteriorada unen una carencia de los servicios más elementales y que constituyen el lugar de residencia de inmigrantes y del proletariado y subproletariado urbano.

La existencia de estos barrios de hábitat «marginal» es un fenómeno que aparece ya antes del siglo XIX y cuya forma más antigua lo constituye sin duda el hábitat troglodítico que acompaña a algunas ciudades y que se ha convertido en algunos casos en un elemento «típico» de ellas. En Granada y Crevillente, por ejemplo, las cuevas existían ya durante el siglo XVIII. En la primera ciudad, el catastro de Ensenada cita ya en 1748 un total de 300 cuevas en el Sacromonte, cifra que fue aumentando durante el siglo XIX constituyendo esta ampliación prácticamente la única expansión urbana granadina fuera del casco antiguo; el número de cuevas había pasado a ser de 666 en 1.900 y de 3.682 en 1950.⁴² En Crevillente, hacia 1750 existían 336 cuevas y en 1795 unas 500; en 1.900 las cuevas representaban en esa ciudad, que contaba entonces con unos 10.000 habitantes, un 44 % de las viviendas y en ellas habitaba un 46 % de los habitantes.⁴³

La aparición de barrios de chozas y barracas para acoger a la población de bajos ingresos se da paralelamente al proceso de crecimiento de las ciudades a partir de la Revolución industrial. Desde finales del siglo XIX y hacia los años 1920 el problema llegó a ser particularmente agudo en algunas grandes

42. BOSQUE MAUREL, JOAQUÍN: op. cit. en nota 16.

43. GÓZÁLVEZ PÉREZ, VICENTE: *Crevillente. Estudio urbano y demográfico*, Valencia, Departamento de Geografía, 1971, 127 págs.

ciudades que habían experimentado un fuerte desarrollo y atrajo la atención de médicos e higienistas. Es el caso de Barcelona, donde el barraquismo existe por lo menos desde principios de siglo y donde en 1922 existían, según el estudio realizado por un grupo de higienistas,⁴⁴ unas 4.000 barracas, habitadas por 20.000 personas (grupos de Casa Antúnez, Pekín o Campo de la Bota, Somorrostro, etc.) cifra que aumentó a 6.500 barracas en 1927.⁴⁵ Igualmente en Sevilla, donde las «chozas» eran muy numerosas; en Cartagena, donde la fase de expansión de la minería a fines del XIX dio lugar a la aparición de gran número de chozas y cuevas (que ocupaban, por ejemplo, el Cabezo de Morros); o en Madrid, donde hacia 1915 las chozas pasaban de 2.000 (calles de Magallanes y las Peñuelas, altos de la Moncloa, Vallehermoso, arroyo de Embajadores...), donde las cuevas eran numerosas en la Montaña del Príncipe Pío y donde los barrios de autoconstrucción estaban ya muy desarrollados en la periferia (La Elipa, Tejares de Sixto, barrio de las Injurias, Casa Blanca, Perico el Gordo...), sin contar las casas de corredor tan abundantes en el interior del casco.⁴⁶

Tras la guerra civil, el agudo déficit de viviendas provocado por las destrucciones de la contienda y las dificultades de la industria de la construcción motivó un crecimiento extraordinario del barraquismo, agravado, sobre todo cuando a partir de 1950 se reanudaron de forma masiva los movimientos migratorios campo-ciudad. El Censo de las Viviendas de 1960 indica que en dicha fecha existían en España 127.899 viviendas calificadas como rudimentarias o improvisadas, correspondiendo las cifras más elevadas (con más de 10.000 viviendas de este

44. GARCÍA CASTRO DE LA PEÑA, T.: *Barrios barceloneses de la Dictadura de Primo de Rivera*, «Revista de Geografía», Universidad de Barcelona, vol. VIII, 1974.

45. BUSQUETS, JUAN: *Las «Coreas» de Barcelona*. Tesis Doctoral, Barcelona Laboratorio de Urbanismo de la E.T.S.A.B. 1974, cap. II, pág. 13.

46. MORAL, CARMEN DEL: *La sociedad madrileña sin de siglo y Baroja*, Madrid. Ediciones Turnes, 1974, 204 págs.

tipo) a las provincias de Barcelona, Cádiz, Granada, Madrid y Sevilla. Estas viviendas comprendían 134.127 hogares y estaban ocupadas por 582.232 habitantes. En las 50 capitales de provincia estos alojamientos eran 41.931, con 44.545 hogares y 194.739 personas. En 1970 el número de chabolas era todavía de 111.826 en las que habitaban 557.630 personas correspondiendo la cifra más elevada a la provincia de Madrid con 23.733 chabolas. Otros datos procedentes de un estudio realizado por la Delegación Provincial del Ministerio de la Vivienda señalan la existencia en el municipio de Madrid de 32.709 chabolas habitadas por 110.709 personas.

Dentro de estos barrios debe distinguirse en primer lugar aquellos que a la precariedad de la vivienda unen la precariedad en el derecho a ocupar el suelo: no sólo están construidos con materiales perecederos y de deshecho, sino que se sitúan también sobre terrenos de propiedad privada o pública (playas, cauces de ríos, marismas, viales o servidumbres de ferrocarriles...) ocupados ilegalmente, aunque contando frecuentemente con la tolerancia de la administración debido a la escasez de viviendas. Se trata de viviendas someras de superficie frecuentemente inferior a 20 m² y ocupadas muchas veces por familias amplias, de 6 y 8 miembros. En general, son sectores muy localizados y su importancia aunque pudo ser muy grande años atrás, disminuye rápidamente, sobre todo tras la iniciación de la política de viviendas sociales y de U.V.A. La localización de estos barrios es frecuentemente periférica, aunque también aparecen en el interior del tejido urbano en solares públicos o incluso en solares privados no edificados por razones especulativas y sobre los que sus propietarios toleran provisionalmente la construcción de barracas. Los mismos ensanches (por ejemplo el de Barcelona hacia 1912) han podido conocer el barraquismo en los sectores más alejados del centro o en localización intersitial.

Mucho más decisivo es el papel de los barrios en los que a pesar del carácter elemental de la vivienda —construida mu-

chas veces por los propios habitantes, y utilizando materiales de derribo— existe un derecho legal para la ocupación del suelo. En general, este derecho se ha adquirido mediante la compra de un solar, o de la propia vivienda, en parcelaciones efectuadas por propietarios de fincas en la periferia de las ciudades, sobre sectores donde la edificación no está permitida según las ordenanzas urbanas vigentes, o donde por razón de sus características (topografía accidentada, localización al margen de las direcciones actuales de crecimiento urbano...) existen grandes obstáculos para la urbanización. De ello resulta una situación curiosa en lo que coincide la posesión jurídica del suelo con la ilegalidad de la construcción. Las deficiencias de los servicios derivan de esta situación, es decir, de su nacimiento al margen de toda normativa urbanística y de su no existencia legal, así como del hecho de que los propietarios de la finca rústica parcelada se han limitado a realizar la división en solares y a efectuar la venta de los mismos a inmigrantes de recursos escasos. La red de caminos y los límites de las propiedades constituyen casi siempre las estructuras básicas para la formación de la red viaria, a la que se unen a veces el dibujo geométrico simple de las parcelaciones realizadas por los propietarios.

Las casas se levantan muy rápidamente, a veces en una sola noche, sin licencia de obras ni permiso de habitalidad. La administración, de todas formas, tolera su existencia y acaba finalmente reconociendo y legalizando el barrio cuando el número de habitantes es ya relativamente elevado. Pero los servicios más elementales pueden tardar todavía varios decenios en llegar, como ha ocurrido en numerosos barrios surgidos en los primeros años de nuestro siglo, en los que sólo hacia 1960 se ha comenzado a contar con los más imprescindibles.

Los solares han sido vendidos a bajo precio en términos absolutos, pero no en términos relativos, en relación con el bajo poder adquisitivo de la población a que se destinan; cifras de 25.000 a 100.000 pesetas pueden representar una vida de

privaciones o la venta de las propiedades familiares que el inmigrante poseía en el lugar de origen. También es frecuente que el propietario de la parcela realice subdivisiones y alquile las viviendas resultantes a precios inferiores a los que rigen en el interior de la ciudad, aunque siempre elevados por los niveles de ingresos de los habitantes que los utilizan. El tamaño de los solares puede ser muy variable. En parcelaciones efectuadas antes de la guerra civil puedan tener más de 500 m², mientras que en las de los últimos tres decenios puede oscilar entre los 100 y 200 m². En los casos de los solares más amplios divisiones y subdivisiones sucesivas pueden haber reducido considerablemente la superficie de la vivienda, existiendo casos (por ejemplo en el barrio de Vallbona, en Barcelona) en los que sobre una parcela de 200 m² existen 9 o 10 viviendas de una planta y más de 50 residentes.⁴⁷

Estos barrios de autoconstrucción constituye un elemento esencial de la trama urbana de las ciudades españolas, hasta el punto de que en algunas grandes aglomeraciones puede representar una cuarta parte de la misma. De hecho, una parte importante de la expansión del tejido urbano a lo largo de nuestro siglo (y sobre todo en el período 1940-1960) se ha realizado según este proceso, que permite a los propietarios del suelo obtener elevadas plusvalías de la conversión de suelo rústico de escaso valor en urbano, en sectores, donde ello no esté permitido por las normas urbanísticas o por la lejanía relativa y aislamiento respecto al centro. Este aislamiento que existe al principio de la formación del barrio (tras una línea de ferrocarril, un canal o barranco...) desaparece con el tiempo por crecimiento del casco urbano o por ocupación del espacio intermedio, integrándose así en el conjunto del tejido urbano, sin solución de continuidad.

Este tipo de barrios han alcanzado, sobre todo, gran impor-

47. LUB (Laboratorio de Urbanismo de Barcelona): *Teoría y experiencia de la urbanización marginal*, en LEWIS, D. (Editor): *El crecimiento de las ciudades*, Barcelona, Gustavo Gili, 1972, págs. 85-107.

tancia y extensión en las grandes áreas metropolitanas. En Madrid los barrios del sector de Puente Vallecas se han formado de esta forma, desde finales del siglo XIX y principios del XX a partir de tres núcleos primitivos, arrabal del Puente, barrio de Doña Carlota y barrio de Picazo.⁴⁸ El mayor crecimiento se dio tras la guerra civil en que aquella parte situada al SO. de la aglomeración madrileña se convirtió en un extenso conjunto de barraquismo (La China, Pozo de Tío Raimundo, Palomeras...). En la aglomeración de Barcelona este tipo de crecimiento ha sido el que ha prevalecido en las laderas de la cordillera litoral al norte de la aglomeración (Roquetas, Torre Baró...), en un sector donde predominaban las grandes propiedades de origen nobiliario y en el reborde montañoso que bordea por el oeste el bajo Llobregat, desde Sant Vicens dels Horts a Castelldefels; en total los barrios de autoconstrucción o de «coreas»⁴⁹ ocupan unas 900 has, cuentan con una población de más de 100.000 personas y representan una de las formas más importantes de crecimiento de la ciudad: según J. Busquets, en el decenio 1955-65, más de una cuarta parte del crecimiento del suelo urbano de la comarca de Barcelona se ha realizado a través de barrios de «coreas».

En Valladolid pertenecen a este tipo los numerosos barrios de «casas molineras»,⁵⁰ algunos de los cuales existen ya desde principios de siglo (Pilarica, Las Delicias, San Isidro, La Rubia, La Farola, Cuesta de la Maruquesa, Pajarillos Altos), mientras

48. VALENZUELA RUBIO, Manuel: *El barrio de Doña Carlota en la aglomeración del Puente de Vallecas*. «Estudios Geográficos», Madrid, vol. 30, 1969, páginas 403-453.

49. BUSQUETS, J.: op. cit. en nota 45.

50. GARCÍA FERNÁNDEZ, J.: op. cit. en nota 17.

BEGINES RAMÍREZ, Antonio: *Los Pajarillos Altos en Valladolid. De un suburbio marginado a un suburbio integrado*, Valladolid, Departamento de Geografía de la Universidad de Instituto Juan Sebastián Elcano del C.S.I.C., 1973, 150 págs.

GÓMEZ RODRÍGUEZ, Francisco J.: *La Cañada de Puente Duero: un pequeño suburbio de Valladolid*. «Estudios Geográficos», Madrid XXI, 121, noviembre 1970 págs. 613-650.

que otros son posteriores a la guerra civil (Cañada de Puente de Duero, Bombilla, Torreón, Las Flores). En Tarragona el barrio de Buenavista; en Castellón los «grupos» surgidos al otro lado de la carretera nacional Barcelona-Valencia, en los que en 1965 habitaba ya una quinta parte de la población castellanense,⁵¹ y en tantas otras ciudades barrios con diversos nombres pero respondiendo al mismo origen.

Del barraquismo no se salvan ni las pequeñas ciudades ni las ciudades estancadas o de débil crecimiento. Ello constituye sin duda la prueba más clara de que no se trata de un fenómeno coyuntural, ligado al crecimiento rápido, sino de algo esencial en el tipo de desarrollo urbano de las sociedades capitalistas: es en definitiva, un resultado de la existencia de unas clases sociales explotadas y miserables. Los barrios de cuevas de Lorca, Guadix y tantas otras ciudades del sur de España, los barrios de barracas y autoconstrucción de Avilés (La Carriona, Valliniello, Rebrinco, Busticillo, Molleda), Astorga, Villanueva y Geltrú, Elche, Águilas, etc., y los numerosos sectores de la trama urbana subequipados y carentes de los más elementales servicios podrían servir también de ejemplo de esta forma de crecimiento urbano.

DE LOS POLÍGONOS DE VIVIENDA A LAS ACTUR

Un elemento reciente en la trama urbana de las ciudades españolas es el de los polígonos de viviendas, considerando tales, en un sentido amplio, las operaciones urbanísticas puntuales que persiguen la construcción simultánea de un cierto número de viviendas destinadas a resolver un problema de escasez de alojamientos. En general, se trata de operaciones destinadas a crear viviendas para alojar a la clase obrera al menor coste posible, de localización frecuentemente periférica y con problemas de integración en la trama urbana, deficientes equi-

51. BURRIEL, Eugenio L.: *Desarrollo urbano de Castellón de la Plana*. «Estudios Geográficos», Madrid, vol. 32, 1971, págs. 5-111.

pamientos y baja calidad de la construcción. La dimensión es variable, desde unos pocos centenares de viviendas hasta varios miles, así como también lo es la superficie afectada. La promoción es pública o privada, aunque en este caso cuenta generalmente con ayuda estatal de algún tipo, que puede alcanzar hasta la realización de expropiaciones. La trama es generalmente geométrica y uniforme, habiendo sido elaborada en todas sus fases (desde la preparación del suelo a la construcción de las viviendas y los generalmente escasos equipamientos) por el organismo o empresa promotora antes de la llegada de los vecinos. El trazado del polígono prescinde por completo de las estructuras rurales preexistentes. La estabilidad de la trama es muy grande, ya que por el mismo carácter de la operación no pueden realizarse remodelaciones parciales, sino que éstas, caso de realizarse, deberfan afectar al conjunto de la trama.

Aunque la aparición masiva de este elemento de la trama urbana es relativamente reciente, posterior a los años 1950, no dejan de existir algunos interesantes precedentes.

Dejando a un lado el de la construcción de colonias obreras en relación con la instalación de factorías industriales, debe señalarse sobre todo el precedente que constituye la realización de grupos de viviendas baratas durante la Dictadura de Primo de Rivera y en los años de la República.

La preocupación por la vivienda popular —resultado de los informes y campañas de médicos e higienistas sobre la situación de la clase obrera y de los estudios realizados por la Comisión y el Instituto de Reformas Sociales sobre la misma cuestión—, se tradujo en diversas disposiciones tendentes a mejorar su calidad y aumentar su número en las grandes ciudades. Ya en 1883 el Real Decreto que creaba la Comisión de Reformas Sociales indicaba las preocupaciones por estudiar los «medios que pueden emplearse para estimular la construcción de habitaciones baratas y sanas para las clases obreras»,⁵² refleján-

52. ELORZA, A.; IGLESIAS, M.C.: op. cit. en nota 7.

dose dicha preocupación en las leyes de 1888 y 1892 que tendían a favorecer, sin gran éxito, su construcción. Desde la Ley de 12 de junio de 1911 sobre viviendas baratas —que tendía a fomentar la construcción de viviendas salubres para los obreros a través de cooperativas— hasta la del 10 de octubre de 1924, —que con el mismo objeto trataba de conseguir la colaboración de los municipios autorizando a los mismos a emitir empréstitos para realizar estas construcciones— la preocupación por el tema de la vivienda popular fue en aumento. Dentro de la política de activación de las obras públicas y en relación con la realización de algunas operaciones de prestigio (como la Exposición Internacional de Barcelona de 1929, que obligaba a derribar las barracas y viviendas de la montaña de Montjuich) se inició la construcción de grupos de viviendas destinadas a las clases populares. En Barcelona se encargó de este cometido el Patronato de la Habitación, creado en 1927 construyéndose entre esa fecha y 1932 cuatro grupos (Eduardo Aunós, Milans de Bosch, Barón de Viver y Ramón Albó) con un total de 2.229 viviendas. Se trata, de hecho, de una política de urgencia social, que conduce a la construcción de unos barrios de casas unifamiliares, de una sola planta, situados en la periferia de la ciudad.⁵³

Después de la guerra civil y sobre todo a partir del año 1954 el Estado acometió la realización de polígonos de viviendas, primero en Madrid (a través de la Comisaría de Urbanismo) y más tarde en todas las grandes ciudades para absorber el fuerte déficit existente y tratar de luchar contra el chabolismo. Nacen así los *núcleos satélites* (como Manoteras, Canillas, San Blas, Palomeras y Villaverde en Madrid), los *poblados de absorción*, cuyo nombre indica el objetivo que pensaban cumplir respecto al barraquismo, convertidos más tarde en *poblados dirigidos* (Caño Roto, Fuencarral, Entrevías, Almendrales, Orcasitas... en Madrid). Estas operaciones fueron realizadas

53. GARCÍA CASTRO DE LA PEÑA, T.: op. cit. en nota 44.

esencialmente por el Instituto Nacional de la Vivienda, la Obra Sindical del Hogar (creada en 1942) y el Ministerio de Trabajo, dentro del plan de creación de viviendas sociales. Entre 1939 y 1953 la O.S.H. construyó 21.739 viviendas de este tipo, y tras el Plan Sindical de la Vivienda la cifra aumentó en los años 1955-57 a 56.000 viviendas.⁵⁴ En general se trata en todos estos casos de polígonos con viviendas de dos plantas agrupadas de forma alineada alternando con bloques de cuatro o cinco plantas, con equipamientos mínimos, de localización cercana a los sectores de barraquismo que se pretendían erradicar, aislados y mal integrados en el resto del tejido urbano.

La creación del Ministerio de la Vivienda en 1957 permitió activar la construcción de alojamientos y a partir de 1960 la Gerencia de Urbanización, luego Instituto Nacional de Urbanización, de dicho Ministerio se encargó de promover la construcción de polígonos. El Plan de Urgencia Social de Madrid, de 1957, ampliado al año siguiente a Barcelona y Asturias y en 1959 a Vizcaya, junto con iniciativas semejantes posteriores en otras grandes ciudades, trataron de impulsar la construcción de viviendas sociales, mediante la adquisición y urbanización de suelo y la creación de polígonos de viviendas y de «ciudades satélites», junto a la preparación de suelo industrial. En 1961 el Plan Nacional de la Vivienda elaborado para el período 1962-1976 contribuye a coordinar estas iniciativas en una normativa general, y refuerza el papel del Estado en el desarrollo urbano.

En el Plan Nacional de la Vivienda de 1961 se prevé también la preparación de suelo urbanizable, que se encomendaba al Instituto Nacional de la Vivienda en colaboración con la Gerencia de Urbanismo. El Plan regula la creación de polígonos residenciales y establece la normativa a la que habrían de ajustarse en lo referente a densidades (hasta 500 hab./ha.), dotación de infraestructura, dotación de equipamientos y jerar-

54. PAVIA, Marcos: *Le paternalisme urbain*, «Espaces et sociétés». París, número 2, marzo 1971. págs. 53-60.

quización de los mismos según su carácter vecinal (para abastecer a 5.000 habitantes y un área de hasta 10 hectáreas) de barrio (20.000 habitantes y 40 hectáreas) y de distrito (unos 100.000 habitantes y 250 hectáreas). La normativa del plan prevé y posibilita, pues, la realización de polígonos de hasta esta última cifra de habitantes.

A partir de estas medidas, la década de los 60 ve aumentar el número y el tamaño de las actuaciones urbanísticas de iniciativa pública o privada. En el primer caso, a los organismos tradicionales como la O.S.H., se une ahora la importante acción de la Gerencia de Urbanización y de los Patronatos Municipales de la Vivienda, que contribuyen de forma importante a la realización de alojamientos. A fines de 1970 el número de polígonos financiados por el Instituto Nacional de la Vivienda era de 180, con una superficie total delimitada de 15.000 has. Las cifras de viviendas por polígono oscilan entre menos de 500 y más de 10.000. La iniciativa privada, estimulada por la serie de medidas legales que fueron promulgadas en la década de 1950 se sintió también atraída hacia la construcción de viviendas, iniciando a partir de 1955 una serie de grandes operaciones destinadas a satisfacer la demanda de clases modestas y medias, aunque en general de ingresos más elevados que la población a la que se destinan los polígonos de construcción pública. El barrio de Moratalaz, la Ciudad de los Angeles, San José de Valderas... en Madrid, San Ildefonso, Bellvitge, Ciudad Meridiana, Can Serra... en Barcelona, Ariznavarra en Vitoria, pueden servir de ejemplo de estos grandes polígonos promovidos por la iniciativa privada y favorecidos a veces por inversiones municipales de urbanización y equipamientos. Un caso particular es el de los polígonos de viviendas promovidos por grandes empresas industriales para alojar a sus empleados: las viviendas de la SEAT en Barcelona o de ENSIDESA en Avilés (poblado de Ljaranes), constituyen también buenos ejemplos.

La década de los 60 ve también aparecer las *Unidades Ve-*

cinales de Absorción (U.V.A.) herederos de los poblados de absorción, que intentan resolver el problema del barraquismo. Su creación se encomienda en 1963 a la Obra Sindical del Hogar. Se trata de polígonos de ínfima calidad de edificación, constituidos con materiales prefabricados y con un aire —y un propósito explícito— de provisionalidad, a los que el arquitecto R. Moneo ha calificado como «barrios más cercanos a un campo de concentración que a cualquier otra cosa». Constituyen ejemplos de un urbanismo de urgencia, creado muchas veces al margen de toda normativa urbanística, sobre suelo rústico, en sectores muy aislados (a veces más de 5 km. del casco urbano) y pueden ser considerados sin exageración como un barraquismo planificado en el que para que la expresión resulte más apropiada existe a veces precariedad en el título de posesión. Madrid (U.V.A. de Fuencarral, Hortaleza, Canillejas, Pan Bendito, Vallecas), la aglomeración de Barcelona (Pomar, San Cosme, Cinco Rosas) han recibido el esfuerzo esencial de este sentido, aunque también otras ciudades han recibido promociones de este tipo, como Badajoz (U.V.A. de Santa Engracia, etc.), Vitoria (Abechuco), etc.

La morfología de los polígonos se va elaborando progresivamente a lo largo de estos dos decenios. A partir de los años 1950-55 la reanudación de los contactos con el exterior permiten la llegada de las ideas de la Carta de Atenas y la normalización de la situación cultural hacen posible enlazar con las experiencias racionalistas esbozadas en nuestro país antes de la guerra civil, la difusión de las ideas de la Carta de Atenas y posteriormente la llegada de las ideas organicistas.⁵⁵ Se abandona la construcción entre medianeras y se adopta paulatinamente para estas operaciones urbanísticas la construcción en bloques abiertos (*open planning*) que también por esas épocas se aplicaban en los *grands ensembles* franceses y en otras experiencias urbanísticas europeas. El principio de agrupar las

55. TERÁN, Fernando de: *Evolución del planeamiento de núcleos urbanos urbanos*, «Ciudad y Territorio», Madrid, 1, 1969, págs. 13-23.

viviendas en bloques elevados, que se compensan con amplios espacios verdes y equipamientos; la desaparición de la red viaria tradicional, sustituida por una red de accesos jerarquizados; la rigurosa zonificación (separación de actividades y viviendas), y unas retóricas ideas sobre los efectos sociales del urbanismo —cluidas sin embargo en la práctica por una fuerte segregación social de las operaciones— son los principios urbanísticos básicos que influyen en la morfología de estos barrios. De ellas los promotores españoles públicos y privados aceptaron aquellos aspectos que coincidían con sus intereses. Los primeros respetaron relativamente las proporciones de espacios libres y mantuvieron una baja densidad relativa de edificabilidad, pero en su preocupación por realizar economías para la construcción de «viviendas baratas» aplicaron unos estándares de calidad muy bajos que contribuyen al rápido deterioro de las obras, agravado por los casi inexistentes gastos de conservación. Los segundos, los promotores privados, junto a una amplia utilización de la manzana cerrada, aceptaron también la idea de la agrupación de la vivienda en bloque, que permitía elevar los índices de edificabilidad, pero en su búsqueda de máximo beneficio disminuyen los equipamientos y zonas verdes, practicando un urbanismo de moldes de flan en el que se trata de disponer los bloques en la distancia más reducida posible.

En todos los casos, la superficie de las viviendas es generalmente reducida, sobre todo en los polígonos de residencia más modestas: el plan de Urgencia Social de 1957 señala que las dimensiones de las viviendas oscilarán entre 38 y 150 m.²; según datos del estudio para la revisión del Plan Nacional de la Vivienda entre 1962 y 1965 más de las ocho décimas partes de las viviendas terminadas acogidas a protección oficial poseían entre 50 y 100 m.² de superficie construida, aunque el número más elevado de viviendas poseían entre 60 y 70 m.² de superficie útil. La densidad de estos barrios puede llegar a ser muy elevada, ya que el Plan Nacional de la Vivienda de

1961 en la normativa sobre el planeamiento de polígonos estableció como «densidad media aconsejable para España», la cifra media de 500 habitantes por hectárea, que si bien fue rebajada luego, no ha dejado de influir decisivamente en las características de los polígonos construidos a lo largo de la década de los 60. Algunos polígonos se han realizado sin que el Ayuntamiento tuviera noticia del plan parcial correspondiente y el Ministerio de la Vivienda no ha respetado —o pretende modificar— sus propias ordenanzas sobre zonas verdes y equipamientos (caso de los polígonos de San Juan y La Fama, según declaración del Ayuntamiento de Murcia). Por último, a pesar de la proclamación retórica de que en el planeamiento de los polígonos se busca «la creación de espacios urbanos articulados, que favorezcan el desarrollo de la vida comunitaria»,⁵⁶ la realidad es que la carencia de instalaciones para estimular la vida colectiva es prácticamente total.

La construcción de estos polígonos de viviendas ha adquirido una nueva dimensión con la puesta en marcha del plan de Actuaciones Urbanísticas Urgentes (ACTUR), aprobado por el decreto-ley de 27 de junio de 1970. En él se señala que «para hacer frente a la demanda de viviendas sociales en las grandes concentraciones urbanas, y de manera especial en Madrid y Barcelona, se plantea con carácter previo la necesidad de disponer de suelo urbanizado a precio razonable». Este objetivo se intenta conseguir introduciendo en la legislación existente «los mínimos retoques que permitan la preparación de suelo que estas grandes concentraciones urbanas requieren con urgencia en las condiciones de rapidez y seguridad imprescindibles para su eficacia». El Decreto pretende con estas nuevas actuaciones «hacer posible la formación de unidades urbanísticas integradas, en las que puedan construirse viviendas destinadas a familias con diferentes niveles de ingresos y muy en

56. MINISTERIO DE LA VIVIENDA: *Gerencia de Urbanismo 1959-1964*, Madrid, 1965.

especial a los trabajadores, dotando a las barriadas que se constituyan de todo el equipo colectivo y los servicios complementarios que requiere la vida moderna y de la reserva de los espacios adecuados para la instalación de actividades productivas que ofrezcan puestos de trabajo a su población activa».

El Decreto establece una serie de medidas legales y administrativas que permiten una mayor rapidez en el proceso de expropiación del suelo, y se prevé una estrecha colaboración entre los organismos locales y los de la Administración central del Estado. Los planes que se refieran a estas actuaciones «podrán aprobarse sin la previa existencia de planes generales y, en su caso, podrán también modificar los planes existentes».

Todas estas normas se inspiran en las experiencias de creación de ciudades nuevas realizadas con anterioridad en otros países europeos, aunque en el caso español, no se trata de auténticas ciudades nuevas sino de simples esfuerzos para descongestionar las grandes aglomeraciones, aunque sin abordar una auténtica política de descentralización territorial. Tras el fracaso de los intentos de creación de *polígonos de descongestión* (como los cinco creados para la descongestión de Madrid) y el abandono de la política de creación de *polos de desarrollo* de la que en el III Plan de Desarrollo se dice que «ha llegado a un punto próximo a la saturación», las ACTUR representan la aceptación de las tendencias «espontáneas» de crecimiento de las grandes áreas metropolitanas y el intento de racionalizar su expansión. Como dice el estudio que acompaña al proyecto de creación de Tres Cantos —y es una afirmación que puede considerarse válida también para las otras operaciones— la localización de la misma «*se sitúa en condiciones óptimas para absorber parte del suelo urbanizado actual sin sobrecargar el ya congestionado dentro de la capital*». Dicha localización se sitúa en todos los casos sobre suelo rústico, a una distancia de 15 a 20 km. del núcleo principal de la aglomeración, y unida a ella por autopistas, por lo que bien pueden considerarse como formando parte de la misma, como auténticas

CUADRO 2

PROGRAMA DE ACTUACIONES URBANISTICAS URGENTES

Nombre	Provincia	Superficie (has.)	Población	Estado en que se encuentra
Tres cantos	Madrid	1.690	144.000	En urbanización
Riera de Caldas	Barcelona	1.472	132.000	En urbanización
Sabadell-Tarrasa	Barcelona	1.675	148.000	Expropiada
Martorell	Barcelona	1.861	165.000	Expropiada
Vilanova	Valencia	1.330	—	Fase expropiación
La Cartuja	Sevilla	887	78.000	Area delimitada
Puente de Santiago	Zaragoza	665	94.500	Fase planeamiento
Río de San Pedro	Cádiz	1.593	141.300	Fase planeamiento

Fuente: «Ciudad y Territorio», 1973, núm. 4, pág. 107.

ciudades satélites que en ningún caso pretenden ser autosuficientes.

La extraordinaria importancia de estos proyectos aparece reflejada en el cuadro 2. En conjunto representan la urbanización de más de 11.000 has. y el acomodo de una población de aproximadamente un millón de personas.

Pero la puesta en marcha de estas grandes operaciones no es sin duda más que el comienzo de una serie de actuaciones urbanísticas que modificarán profundamente el paisaje urbano español, extendiéndolo de forma paralela al crecimiento previsto de la población urbana. En el pleno de las Cortes del 2 de abril de 1970 el entonces ministro de la Vivienda dijo contestando a un procurador que «para asentar de aquí a fin de siglo a los 18 millones de habitantes que se estima aumentará la población urbana española harán falta 150.000 nuevas

bedláreas, es decir, que en las tres próximas décadas será necesario urbanizar alrededor del doble de todo lo urbanizado en el transcurso de la historia de España». Desde esta perspectiva las ACTUR aparece simplemente como la vanguardia del tipo de medidas que la Administración piensa poner a punto para canalizar esta evolución.

II. LA LOGICA DEL CRECIMIENTO URBANO

El proceso que acabamos de exponer de concentración en las áreas urbanas y de polarización creciente en las grandes áreas metropolitanas está en relación con el proceso de extensión del modo de producción capitalista en la formación social española, y con las exigencias de la reproducción del capital. De una manera más concreta, es un resultado de la organización territorial impuesta por la burguesía durante el siglo XIX, de las ventajas comparativas que encuentran los empresarios en la aglomeración urbana y de la crisis y liquidación de las estructuras precapitalistas. La forma como esta concentración se realiza es responsable de los elevados «costes sociales» de la misma.

LOS FACTORES DEL CRECIMIENTO URBANO

La centralización administrativa. — El siglo XIX representa la culminación del proceso centralizador y racionalizador del territorio iniciado a principios de la Edad moderna. Fruto de ella es la división en provincias del país y la aparición de la «capital provincial».

Tras los primeros intentos realizados en 1785 por Floridablanca, en 1813 por José Bonaparte —al tiempo que las Cortes de Cádiz aceptaban paralelamente la necesidad de la división del territorio—, y en 1822 durante el Trienio liberal, fue finalmente en 1833 cuando el decreto de Javier de Burgos —derogado en seguida, pero restablecido al año siguiente— estableció la división provincial que llegaría hasta nuestros días. La división se fundamenta en que como dice el R.D. de

3 de diciembre de 1833, «para ser eficaz la acción de la Administración debe ser rápida y simultánea» y en que «esto no puede suceder cuando sus agentes no están situados de manera que basten a conocer por sí mismos todas las necesidades y los medios de socorrerles... La división civil del territorio es como base de la Administración interior».

La división provincial representa un intento de homogeneizar el territorio de manera que cada división administrativa pudiera ser gobernada desde la capital provincial y toda su superficie alcanzada fácilmente en una jornada de viaje. Responde también a la necesidad de destruir las instituciones del Antiguo Régimen, creando otras que fueran más adecuadas a los intereses de la burguesía, sustituyendo los vínculos personales con los de carácter territorial y unificando y uniformizando todo el territorio nacional.

La creación de las cuarenta y nueve provincias determina la aparición de la «capital de provincias» en la que se concentra un buen número de servicios administrativos: el gobierno civil, las Diputaciones provinciales (a partir de 1837), las Audiencias provinciales ya en nuestro siglo, los servicios de los diferentes ministerios. Algunas de estas ciudades adquirieron, de hecho, unas funciones administrativas superiores, al concentrar también las Audiencias territoriales, las Capitanías generales, los arzobispados.

La concentración de funciones administrativas en núcleos que en muchas ocasiones tenían cifras inferiores a 10.000 habitantes y a veces no rebasaban los 5.000 determinó el crecimiento de estas capitales provinciales, que en muchos casos se convirtieron en las ciudades más dinámicas de cada provincia, desplazando incluso a otras ciudades de mayor peso histórico (caso de Albacete-Chinchilla, Zamora-Toro, etc.). alguna de estas ciudades adquirió carácter «urbano» con la adquisición de estas funciones administrativas, ya que hasta entonces se había desarrollado sobre todo en función del desarrollo agrario de su comarca (caso de Castellón). Las relaciones que la provincia

había de tener necesariamente con ellas les dio la posibilidad de convertirse también en centros comerciales y de instalar en ocasiones pequeñas industrias, apareciendo así o consolidándose una incipiente burguesía comercial o industrial y una estructura social relativamente compleja.

Desde el siglo XIX el crecimiento de las capitales provinciales ha sido rápido. En 1834 concentraban el 10,8 % de la población nacional. Entre esa fecha y 1877, diecisiete capitales de provincia duplicaron su población. En 1877 las capitales de provincia concentraban el 13,5 % de la población nacional, en 1900 el 16,8 y en 1970 el 35 %. En los setenta años de nuestro siglo, la población concentrada en las capitales ha pasado de 3.122.171 habitantes a 12.091.108 habitantes.

La crisis de las estructuras precapitalistas. — La crisis y liquidación de las estructuras precapitalistas se ha traducido por un lado, en la desaparición de la artesanía y la pequeña industria, lo que ha provocado la decadencia de gran número de pequeñas localidades que eran sede de dichas actividades. Por otro, en la desorganización de las estructuras rurales tradicionales, basadas en la utilización abundante de mano de obra barata y en una estructura social desequilibrada, con abundancia de pequeños propietarios y pequeños explotadores de la tierra en las regiones de minifundio y de jornaleros en las de latifundio. La crisis de estas estructuras se realiza al mismo tiempo que el cambio de régimen demográfico determina a partir del siglo XIX una creciente presión demográfica y da lugar a la aparición de un fuerte movimiento emigratorio.⁵⁷ Debe advertirse de todas formas, que en España el éxodo rural motivado por las miserables condiciones de vida de la población agraria provoca una reacción de los propietarios hacia la racionalización y mecanización de las fincas lo cual hace a su vez aparecer entonces un exce-

57. CAPEL, H.: *Los estudios acerca de las migraciones interiores en España*, «Revista de Geografía», Departamento de Geografía de la Universidad de Barcelona, vol. I, núm. 1, 1967: págs. 77-101.

dente demográfico, y por último un proceso de crisis generalizado que afecta también a las clases de la pequeña burguesía (comerciantes, profesiones liberales)... que ven perder su clientela.

La concentración de los medios de producción. — El desarrollo de la industria a partir de la revolución industrial se asocia estrechamente a las áreas urbanas, con las únicas excepciones de las industrias localizadas en relación con la utilización de determinadas fuentes de energía o el aprovechamiento de algunas materias primas. De manera general puede decirse que la industria se ha convertido en un hecho urbano, y que paisaje industrial y urbano se encuentran íntimamente asociados.

En 1950, por ejemplo, las industrias fabriles, energéticas y de la construcción ocupaban en las zonas urbanas en España a 1,5 millones de personas, es decir, el 59,2 por ciento del total nacional de los efectivos dedicados a estas actividades, a pesar de que el total de habitantes residentes en zona urbana era de 37,4 %. En 1970 en las entidades de las zonas urbanas el número de obreros calificados y especializados no agrarios era de 2.117.566, frente a 594.794 en las entidades de las zonas intermedias y 543.534 en las zonas rurales. Por otra parte, según el Atlas industrial de España, 169 municipios de más de 20.000 habitantes concentraban en 1962 por sí solos 153.000 establecimientos industriales, el 46,6 % de todos los existentes en el país, y entre ellos la mayor parte de los grandes establecimientos.

¿Cuál es la razón de esta asociación entre ciudad e industria?

Desde la óptica del empresario capitalista —que es donde hay que situarse, porque es éste el que decide la localización de las factorías— la concentración urbana origina una serie de ventajas a corto plazo, aunque desde un punto de vista colectivo ello haga surgir conflictos y diseconomías, que los orga-

nismos públicos intentarán resolver. La concentración en las áreas urbanas es favorable ya que da lugar a una serie de «economías de aglomeración», y la reducción de los costes al permitir la utilización de infraestructuras comunes y, sobre todo, encontrar una mano de obra abundante y calificada. Este último es un aspecto fundamental, y en relación con él se encuentra la exigencia de que la mano de obra posea «movilidad» y «flexibilidad», favoreciendo las migraciones de población —que ideológicamente se presentan como «espontáneas» e «inevitables»—. Estas migraciones y esta concentración de proletariado y subproletariado en las áreas urbanas da lugar a la aparición de un ejército de reserva que presiona y posee efectos «estabilizadores» sobre los salarios.

La utilización, amplia de mano de obra explotada e infra-pagada permite, en un primer momento, la acumulación de capital, que es ante todo explotación de fuerza de trabajo libre (acumulación primitiva). Es lo ocurrido a partir del siglo XIX en todas las ciudades industriales españolas, y todavía hoy en las ciudades en las que existe una industria en una fase primitiva de desarrollo —como es el caso de los núcleos alicantinos de la industria del zapato con la escandalosa explotación a que se somete la población obrera por una industria que utiliza esencialmente el trabajo humano.

En una fase más avanzada, la acumulación de mano de obra en las ciudades permite contrarrestar la tendencia a la disminución de la tasa de ganancia. Esta tendencia deriva del aumento constante de la composición orgánica del capital por la adquisición de medios de producción más modernos que incrementen la productividad de las empresas. Dicho incremento de la composición orgánica del capital determina la disminución de la tasa media de ganancia, lo que puede contrarrestarse a través del mantenimiento de salarios bajos —por la presión del ejército de reserva industrial— o aumentando la intensidad de la explotación (elevación de los ritmos de trabajo).

La fuerza de trabajo es pues una mercancía que para man-

tener al menor coste puede traerse incluso del exterior, lo que explica el contrasentido de que se empiece a ver obreros norteafricanos o portugueses en las grandes ciudades españolas, mientras que más de un millón de españoles trabajan en los países europeos.

El funcionamiento del sistema y la utilización de este «colchón» del subproletariado de acuerdo con la coyuntura, es posible gracias, en particular, a la existencia institucionalizada de obreros en situación real de eventualidad en numerosas empresas.

La teoría económica clásica justifica también la necesidad de este ejército de reserva, e incluso de una tasa permanente de desempleo. También justifica la libertad de despido, de acuerdo con las necesidades de las empresas y pretende que sea la colectividad la que se encargue de mantener a los parados —a través de un seguro de desempleo— o de prepararlos para otros empleos —a través de programas de reeducación—. En España los empresarios y los economistas intentan hoy, desde una perspectiva «neocapitalista», modificar algunos aspectos de la legislación laboral española, que no acepta la libertad de despido, incorporado a ella esta posibilidad. La justificación de esta pretensión ha sido realizada así por un alto cargo del gobierno español, al plantear los problemas de la planificación en una obra colectiva sobre la política económica de España⁵⁸: «El pleno empleo no consiste en tener siempre el mismo trabajo. Si se quiere realizar una auténtica política de reasignación de recursos, hay que... aceptar una mayor libertad en el mercado de trabajo. La existencia de paro friccional va unida al desarrollo. La movilidad social desde ocupaciones de baja productividad a otras de productividad alta —incluso con un «interregno» de desempleo— es una de las causas del desarrollo. Los costes sociales se deben mitigar con un seguro de desempleo adecuado y con programas de reeducación... En

⁵⁸. GARRA, Luis (Editor): *Política económica de España*, Madrid, Guadiana de Publicaciones 1972. cap. XI, Política de Planificación. págs. 275 y 276.

las nuevas empresas, la intensidad de capital tiende a ser mayor de lo conveniente, ante los problemas que crea el tener plantillas de trabajo numerosas de las que luego no se puede prescindir. Ello tiene un alto coste social... por otra parte, en las empresas ya existentes, el ritmo de introducción de mejoras tecnológicas, intensiva en capital, se reduce, dado que significa mano de obra sobrante al servicio de la empresa». Es necesaria una reasignación de recursos y «hay también que reasignar la mano de obra. Las cargas del trasvase deben caer, en parte, sobre la comunidad, y esto se consigue con un elevado seguro de desempleo y con cursos de reeducación de la mano de obra hacia los sectores en los que va a ser necesaria».

Cuando esta posibilidad de «reasignación de la mano de obra» —conseguida mediante la libertad de despido, ya sea ésta legal o realizada a través del trabajo de eventuales— coincide con una abundancia de mano de obra, el empresario dispone de todos los instrumentos para «estabilizar» los salarios y reaccionar adecuadamente a las crisis cíclicas de la economía capitalista. Si a ello unimos la posibilidad, antes señalada, de utilizar las infraestructuras y los equipamientos colectivos existentes en las áreas urbanas, comprenderemos las ventajas que para el empresario capitalista posee la concentración de los medios de producción en estas aglomeraciones y sobre todo en las grandes áreas metropolitanas. Y comprenderemos también que ideológicamente la concentración y la polarización urbana se haga aparecer como algo «irreversible» e «inevitable».

En efecto, el carácter «inevitable» de la concentración urbana aparece de forma más o menos explícita como argumento último que justifica la importancia de los movimientos migratorios y la polarización creciente de las actividades y de la población española en unas pocas áreas del país.

Los cálculos efectuados por los organismos oficiales del país aceptan claramente esta perspectiva y en los últimos años han adoptado de forma decidida la política de racionalización de las

tendencias «espontáneas» que se producen en el territorio nacional. El III Plan de Desarrollo calcula que para el año 1980 un 60 % de la población del país vivirá en núcleos de más de 30.000 habitantes y que la proporción habrá pasado a ser del 80 % en el año 2000. Para conseguir esto se prevé que «los movimientos migratorios internos continuarán produciéndose a ritmo elevado durante el decenio (1970-80). Este es un fenómeno que se hace más intenso a medida que avanza la industrialización. En los países superindustrializados se ha llegado a un ritmo anual de migraciones interiores que rebasa el 10 % de sus habitantes. Se apunta como signo de inmediato futuro un nuevo género de vida nómada. El hormigüeo humano sobre la geografía del país es una de las características más notorias en la sociedad superindustrial». Como entre 1960 y 1970 la migración interior puede cifrarse en poco más de 3,5 millones de personas, es decir, una media anual de 350.000 migrantes, ello supone que podemos esperar una multiplicación por 10 de esa cifra, según vayamos acercándonos a ese nivel de superindustrialización aludido en el Plan. ¡Realmente los problemas de nuestras ciudades no han hecho más que comenzar!

El crecimiento se realizará sobre todo en las áreas metropolitanas. A pesar de las discusiones teóricas que en el III Plan se realizan sobre la selección de las «metrópolis de equilibrio» y la articulación de los núcleos de población del armazón urbano (que en el plan se denomina erróneamente «armadura urbana», traduciendo literalmente del francés no sólo los conceptos sino la misma terminología), la realidad es que se acepta explícitamente que «el desarrollo económico español se halla condicionado en gran medida por el desarrollo de estas áreas» metropolitanas (III Plan, volumen sobre *Desarrollo regional*, pág. 236). Es precisamente en estas áreas metropolitanas donde se pretenden realizar los máximos esfuerzos inversores en infraestructuras y equipamientos. Como dice el citado volumen sobre *Desarrollo regional*,

«se trata de promover el desarrollo económico del país asignando recursos públicos a aquellas áreas metropolitanas que ofrezcan una mayor aportación al producto nacional bruto por peseta invertida. Para alcanzar este objetivo final se deben seguir dos criterios operativos:

A) Otorgar prioridad a aquellas áreas metropolitanas con sectores más dinámicos: a) actuar en aquellas áreas donde se están produciendo en mayor cantidad bienes y servicios cuya demanda es creciente y que poseen sectores punta con alta elasticidad de renta; b) invertir en las áreas con sectores polarizantes que arrastran tras de sí el establecimiento de nuevas empresas.

B) Conceder prioridad a aquellas áreas metropolitanas que integran el sistema de ciudades que en ciertas actividades producirá una mayor aportación de cada una al producto nacional bruto, siempre que el sistema global de ciudades esté bien comunicado» (pág. 245).

En relación con esta política, el III Plan de Desarrollo prevé que en 1980 «las nuevas conurbaciones resultantes de la política de desarrollo regional (!) hará que existan en España unas 23 áreas metropolitanas, cuya población representará el 53 % de la total» (pág. 106 del texto oficial, al establecer el «Horizonte 1980»). De hecho, la polarización será mayor de lo que estas cifras dejan suponer porque serán sobre todo algunas áreas metropolitanas las que concentrarán la mayor parte de la población y de las actividades. Téngase en cuenta que sólo el municipio de Madrid y la aglomeración de Barcelona (comarca de 1953) concentraban en 1970 casi una décima parte cada uno de la población del país y en total reunían 5,86 millones de habitantes, es decir, el 17 % sobre un 0,2 % del territorio nacional. En el III Plan son precisamente estas dos aglomeraciones las que de hecho reciben la mayor atención por su papel esencial en el desarrollo económico del país. Según el volumen

Estructuras y Servicios Urbanos del III Plan, el crecimiento de Madrid debe estimularse no sólo porque constituye la capital política nacional y un potente centro de innovación, sino porque «se encuentra en el centro de la península, en una región económicamente deprimida y con escasez de recursos naturales, aislada de los grandes núcleos urbanos e industriales localizados en la periferia de la Península». Se señala en dicho volumen que los intentos de descongestión abordados desde 1959 «no produjeron la situación deseada» y que a pesar de dichos intentos, «Madrid creció a un ritmo superior al esperado... Las previsiones de desarrollo urbano del plan de 1963 han sido superadas en algunos aspectos y no conseguidos en otros. La población de Madrid capital supone ya un incremento superior al 30 % sobre el estimado para estas fechas en el plan» (pág. 250). Tras esta confesión de la inutilidad de la planificación realizada, se propone un nuevo concepto de «planeamiento integral», que en realidad supone simplemente extender el ámbito de planeamiento a una dimensión espacial más amplia que el área metropolitana y se fijan como objetivos, además de la creación de un Centro de Información y Documentación y de un Centro de Decisiones, la preparación de suelo urbanizado —sobre todo la «terminación de las urbanizaciones en los sectores en realización»—, la creación de polígonos industriales y residenciales y la actuación sobre el corredor Madrid-Guadalajara. En esencia, pues, nada que tienda realmente a una auténtica descongestión, afirmándose incluso que

«la política de descongestión implica una actuación:
1) *a nivel espacial, potenciando los ejes regionales de crecimiento.* 2) *A nivel sectorial, estableciendo esquemas de localización que configure la industria básica y de cobertura.* 3) *A nivel de equipamiento, infraestructura y actuaciones sobre el suelo, paliando los desajustes entre la demanda y oferta de equipo y suelo urbano»* (pág. 343).

En el caso de Barcelona, el crecimiento se debe potenciar porque «es una de las grandes aglomeraciones europeas y está muy bien situada para desempeñar el papel de avanzada en la integración supranacional. En España contribuye al equilibrio centro-periferia y en el Mediterráneo refuerza el frente marítimo de la parte meridional de la Europa occidental» (pág. 408). Las medidas que se prevén tienden a luchar contra los «graves desequilibrios internos» y los estrangulamientos infraestructurales que se producen en esta aglomeración «a pesar de los planes» (pág. 409).

El análisis detallado del III Plan muestra que la planificación oficial tiende de hecho a potenciar las grandes áreas metropolitanas y a favorecer las tendencias «espontáneas», a través de la organización de infraestructuras y equipamientos, de la creación de «nuevas ciudades» (previstas por las ACTUR, y localizadas, como vimos, en las grandes áreas metropolitanas del país) y de la inauguración de la política de «ejes» y de «corredores», abandonando la tímida política de polos de desarrollo prevista en los planes anteriores. Se trata de luchar contra las diseconomías de aglomeración, generadas a partir de cierto momento por la saturación, permitiendo de esta forma la maximización de beneficios a los empresarios. Poco importa que el resultado de esta política pueda ser —como fácilmente ocurrirá si continúan las tendencias ahora existentes— la concentración de la casi totalidad de la población en un 20 % del territorio nacional, y la conversión del 80 % restante en un auténtico desierto.

Llama la atención por ello que en alguna obra reciente realizada por profesionales bien conocidos⁵⁹ se puedan todavía leer la defensa de que «el fenómeno migratorio parece bastante racional en el sentido de potenciar la concentración de la población en los ámbitos más urbanizados y más propicios por ello a un despegue industrial. Con todos los costes que ello su-

59. MIGUEL, Amando de y SALCEDO, Juan: *Dinámica del desarrollo industrial de las regiones españolas*, Madrid, Tecnos, 1972, pág. 38

pone... es evidente la racionalidad de este hecho en un país que partía de una situación infraestructural muy mal dotada para la industria». Racionalidad, desde luego, pero para los empresarios, y dentro de la lógica del sistema capitalista. Y en cuanto al problema de los costes creemos que merece una atención especial.

LOS «COSTES SOCIALES» DEL CRECIMIENTO URBANO

El «desordenado» crecimiento de las áreas urbanas españolas ha ido acompañado de una serie de contradicciones y de problemas, a los que los planificadores tecnocráticos acostumbran a aludir eufemísticamente con la denominación de «costes sociales», «diseconomías», «costes de congestión», «costes de fricción». En otras interpretaciones estos «costes sociales» constituyen la «patología de la ciudad».

Para algunos autores dichos costes serían sobre todo un efecto coyuntural y pasajero que acompañaría inevitablemente a los periodos de crecimiento rápido de las áreas urbanas, en los momentos de expansión económica. En realidad, sin embargo, estos costes sociales y estas diseconomías no son más que el resultado —no pasajero y accidental, sino esencial y permanente— del tipo de desarrollo urbano realizado dentro de una estructura social de carácter capitalista.

Estos costes no son más que un resultado de un sistema cuyo funcionamiento se basa en la acumulación y el crecimiento económico a partir de la explotación de la mano de obra y en la consideración de ésta —es decir, de los trabajadores, de los hombres— como una simple mercancía que contribuye al funcionamiento de los medios de producción. De hecho en este sistema lo fundamental no es el bienestar de los hombres, sino los equipamientos productivos y su funcionamiento eficaz. La explotación del trabajador se realiza para obtener el máximo beneficio y ello se consigue, bien manteniendo bajos los sala-

rios, bien disminuyendo aquellos aspectos de la reproducción de la fuerza de trabajo (consumo) que no dependen del salario directo, sino que son de uso colectivo.

De los elementos del consumo colectivo, interesan sobre todo aquellos mínimos que permiten la reproducción de la fuerza de trabajo del obrero —en ocasiones un simple techo—. Otros elementos de consumo colectivo, como zonas verdes, equipamientos..., sólo se organizan cuando la población los reivindica o cuando lo exige la producción (necesidad de descanso, de ocio...) en función de las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo en cada momento histórico.

Aparecen así en el espacio urbano unos barrios, los de residencia obrera, cuya única función es alojar a la fuerza de trabajo, de forma que realice su reproducción al mínimo coste posible. Son los barrios en donde los déficits son más elevados.

Los costes sociales representan, pues, déficits, escaseces, condiciones de habitabilidad o de vida inaceptables y han de ser sufridos por ciertas clases sociales, las clases trabajadoras. Los déficits derivan simplemente de que la burguesía capitalista, que obtienen cuantiosos beneficios de la concentración de los medios de producción en las áreas urbanas no dedica una parte sustancial de los mismos a la creación de unas condiciones de vida dignas para los trabajadores.

Como ya hemos señalado los déficits, los costes sociales, no son accidentales, sino esenciales al funcionamiento del sistema capitalista. Ello es lógico. La concentración de inversiones y medios de producción en las grandes áreas urbanas se realiza en función de los intereses del capital, para maximizar beneficios aprovechando las economías externas de aglomeración, y genera concentraciones de fuerza de trabajo y de población cuyo equipamiento debe realizarse con cargo a los fondos públicos, que en nuestro país son insuficientes. Como las inversiones en equipamientos colectivos exigen la inmovilización de fuertes sumas y no son rentables, a veces ni a largo plazo, el

capital no está interesado en las mismas, y es por ello por lo que es el Estado el que debe encargarse, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, de su realización.

Estos déficits —que alcanzan incluso a la vivienda, como tendremos ocasión de ver— se refieren esencialmente a los equipamientos e infraestructuras de los barrios proletarios: pavimentación, alumbrado y servicios de agua y desagüe insuficientes; escasez de equipamientos culturales, sanitarios y de ocio, falta de zonas verdes, etc. La estadística oficial española es parca a la hora de cuantificar estas carencias, aunque los pocos datos existentes de conjunto ponen de manifiesto la gravedad de los mismos. Así por ejemplo ocurre con los déficits de viales, espacios verdes y transporte de superficie en las grandes áreas metropolitanas, calculados por el III Plan de Desarrollo (cuadro 3).

Pero probablemente los déficits sean mayores de lo que estas cifras dejan suponer, ya que muchas veces las dotaciones oficiales y estadísticamente existentes no corresponden a la realidad. El caso más claro es el de las zonas verdes. La Ley del Suelo dispone (art. 3, g) que el planeamiento urbanístico debe «establecer espacios libres para parques y jardines públicos en cada polígono, en proporción adecuada a las necesidades colectivas y no inferior al 10 % de la superficie». Oficialmente, pues, todo plan parcial realizado con posterioridad a 1956 dispone de esta superficie dedicada a zonas verdes. Pero en los polígonos de vivienda «social» de promoción privada los casos en que estos equipamientos son totalmente ficticios son tan elevados que casi se convierten en una regla general. Desde la óptica del promotor la reserva de zonas verdes representa una disminución de suelo edificable y por consiguiente de beneficios, que se intenta evitar. Por ello, no es difícil encontrar que lugares malsanos o de edificabilidad costosa, canteras, sectores en expectativa de expropiación pública para la realización de infraestructuras, e incluso iglesias y cementerios aparezcan en los planes con la calificación de zona verdes. La existencia

CUADRO 3

DEFICITS EN ALGUNOS EQUIPAMIENTOS EN LAS AREAS METROPOLITANAS ESPAÑOLAS

	1971		1975		Total
	En las 13 grandes A. M.	En las 7 A. M. restantes	13 grandes A. M.	7 A. M. restantes	
1. Déficit de viales (has.)					
a) Dotación estricta (15 m. ² /hab.)	13.530	2.716	15.136	2.980	18.116
b) Dotación conveniente (20 m. ² /hab.)	14.320	2.956	16.930	3.310	20.240
2. Déficit de espacios verdes (has.)					
a) Nivel mínimo (34 m. ² /vivienda)	11.345	2.219	13.564	2.192	14.558
b) Nivel óptimo (56 m. ² /vivienda)	18.687	3.657	22.344	3.901	24.180
3. Déficit transportes superficies (plazas)					
a) Dotación estricta (1)	712.698	103.082	815.780	112.641	885.519
b) Dotación conveniente (2)	851.144	123.597	974.741	133.987	1.062.947

Fuente: III Plan de Desarrollo Económico y Social. Estructuras y servicios Urbanos. Madrid, 1972.
 (1) Dotación de plazas por 1.000 hab. equivalente a la potencia 1/5 de la población.
 (2) Dotación que mejora la anterior relación en un 20 %.

estadística de una zona verde no indica, pues, nada sobre su nivel de equipamiento y las posibilidades de su utilización. Como ejemplo concreto, baste decir que en la aglomeración de Barcelona sólo una quinta parte de los espacios libres zonificados por el Plan Comarcal o por los planes parciales es realmente utilizable, mientras que las tres cuartas partes de la superficie que recibe dicha calificación no posee equipamientos o carece de accesibilidad.⁶⁰

Pero junto a estos déficits debe señalarse también los costes sociales que representan la contaminación y la degradación del medio ambiente como resultado de un proceso de concentración industrial que sólo ha tenido en cuenta la obtención del máximo beneficio. A pesar de la existencia desde 1961 de un «Reglamento de Actividades Molestas, nocivas e insalubres» y de las normas contenidas en los diferentes planes de ordenación urbana, la contaminación del medio ambiente ha seguido progresando y ha llegado a adquirir en algunas aglomeraciones industriales una extrema gravedad. La inexistencia de dispositivos de control y tratamiento de los residuos por parte de la mayor parte de las industrias determina el vertido de los mismos a ríos que se convierten en auténticas cloacas. La cuenca del Nervión, por ejemplo, recibe un volumen de residuos industriales superior al caudal del río, y entre ellos, más de 5.000 t. de ácido sulfúrico libre procedente de 10 industrias que efectúan baños de decapado, las leñías negras de 3 papeletas, de 3.000 a 6.000 m.³ de aguas residuales de la Unión Española de Explosivos con dos gramos por litro de una mezcla sulfonítrica...⁶¹ A ello debe unirse la contaminación atmosférica ocasionada por la expulsión a la atmósfera sin los adecuados filtros, de numerosos residuos químicos. En la aglomera-

60. Los espacios libres de Barcelona y los parques de Barcelona, números especiales de «Cuadernos de Arquitectura y urbanismo» Colegio oficial de Arquitectos de Cataluña y Baleares, núms. 83 y 86, 1971 y 1972.

61. FERRER REGALES M. y PRECEDO LEBO. A.: El proceso de urbanización en el País Vasco y Navarra, Polución y contaminación del ambiente, «Geográfica» 2.ª época Madrid, núm. 3, julio-septiembre 1971, págs. 125-141.

ción de Bilbao, donde el problema reviste excepcional gravedad y ha provocado violentos y trágicos movimientos de protesta popular, el 70 % de la contaminación atmosférica es de origen industrial habiéndose medido cantidades de SO₂ superiores a 400 mg./m.³ y a veces superiores a 1.000, como media diaria de 24 horas, y cifras extremas de 2.430 mg./m.³; debe tenerse en cuenta que los límites fijados por ciertos países se sitúan en 150 mg./m.³ como media y 500 mg./m.³ para las puntas. Los efectos de esta contaminación no sólo en el medio vegetal sino en la misma salud de los ciudadanos parece clara y se traduce en los barrios obreros en la elevación del número de bronquitis crónicas, de las enfermedades respiratorias y de irritaciones diversas.⁶² El problema se repite en otras grandes aglomeraciones industriales. En Madrid, muchas implantaciones fabriles coinciden con sectores bajos que favorecen el estancamiento del aire y contribuyen a contaminar fuertemente determinados barrios periféricos. En Barcelona la contaminación de origen industrial alcanza elevados valores en los sectores de Zona Franca-Hospitalet-Prat de Llobregat, en el de Pueblo Nuevo-Besós-Badalona y en el de Moncada. Otras ciudades (Valencia, Cartagena, Oviedo, Vitoria...) conocen también graves problemas de contaminación industrial que contribuyen a deteriorar las condiciones de vida.

Un último aspecto de los costes sociales producidos por la forma de crecimiento urbano capitalista es el que se refiere al desarrollo de todo lo que los sociólogos acostumbran a designar por anomia o conductas desviadas.⁶³ El desarraizamiento y la marginación de masas crecientes de población inmigrante y obrera en las áreas urbanas, la escasez de equipamientos escolares, la difusión de valores de competencia, las presiones al

62. ZALDIVAR, Ricardo G.: *Capitalisme, pollution et mouvements sociaux: l'exemple de Bilbao*, «Espaces et sociétés», París, núm. 9, julio 1973, páginas 143-151.

63. GARMENDIA, J. A., y GUBERN, S.: *Comportamiento desviado en España en La España de los Años 70*, Madrid, Editorial Moneda y Crédito, vol. I, *La Sociedad*, págs. 913-971.

consumo individual unidas a la escasez de ingresos, la imposición de fuertes ritmos de trabajo en las fábricas y el alargamiento de los tiempos de transporte al trabajo... provocan una serie de tensiones emocionales que se traducen en la elevación de las cifras de delincuencia juvenil, de suicidio, en la aparición de conductas fatalistas, en el aumento del alcoholismo y del uso de estupefacientes. En toda una serie de fenómenos que se presentan con extraordinaria gravedad en las grandes áreas metropolitanas y que no son más que una consecuencia de la desenfrenada búsqueda de beneficio que caracteriza, por definición, al desarrollo económico capitalista y al tipo de concentración urbana que aparece como consecuencia del mismo.

III. LA PRODUCCION DEL ESPACIO URBANO

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 JURÍDICO

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,⁶⁴ 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.⁶⁵ 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 diciem-

64. 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 Arquitectura de Cataluña y Baleares, número 80, 1971, págs. 28-37.

65. JARDI CASANY, Enrique: *El planeamiento urbanístico*, Barcelona, Bosch, 1966.

bre 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 establece por primera vez 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, alturas de los edificios, ancho de las calles, etcétera. 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 que si hay edificios más altos, estos 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 acepta la necesidad de un planeamiento global que rebase el ámbito estrictamente urbano.⁶⁶

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 y aquel otro que ya estuviere urbanizado, *suelo de reserva urbano*, que se considera apto para la urbanización; 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

66. TERÁN, Fernando de: *Algunos aspectos de las relaciones entre planificación económica y planificación física en la experiencia española*, «Ciudad y Territorio», Madrid, 1973, núm. 2, págs. 7-38.

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.⁶⁷ De hecho, casi todas las áreas urbanas poseen ya planes de ordenación urbana, pues estos 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. De todas maneras es también elevado el número de municipios que se resisten a 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 se han decidido muchos Ayuntamientos a elaborar los 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 intervienen 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, algu-

67. MARTÍNEZ SARANDESES, J.; HERRERO, M. A., y GARCÍA-PABLOS, J. M.: *La ordenación urbana en España*; «Ciudad y Territorio», Madrid, 1974, núm. 2, páginas 37-56.

nas 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. Como ejemplo 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.⁶⁸

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 práctica 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 ha 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 Suelo. El suelo calificado como rústico, ha sido ocupado por urbanizaciones legales —es decir promovidas a través de un plan parcial, aunque este no haya sido aprobado todavía— o ilegales, es decir, realizadas sin la concesión previa de licencia

68. OLANO GURRIARAN, César: *Estudios del desarrollo urbanístico de la ciudad de Málaga*; y CABALLERO, E.; ALVAREZ, R.: *Plan General de ordenación de Málaga*, «Ciudad y Territorio», Madrid, 1972, núm. 2.

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.⁶⁹

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. Estas insuficiencias pueden resumirse en las siguientes críticas generales:

«La desconexión del planeamiento físico con el planeamiento sectorial y la ordenación del territorio; una complicada mecánica de elaboración de las distintas fases de 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 por lo demás mal recibido por ser mucho más gravoso que los demás; los demás sistemas (cooperación, compensación y cesión de viales) son muy complicados, pecan de excesivo respecto 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

69. TERRÁN, Fernando de: *Para la verificación de una hipótesis*, «Ciudad y Territorio» Madrid, 1971, núm. 4, págs. 23-29.

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 estos 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 decisiones 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 siglo 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 con referencia a la implantación de prados de indianas en la periferia de Barcelona, desde mediados del siglo XVIII—⁷⁰ el inicio de la destrucción de la separación radical entre ciudad y campo, tan marcada en la época pre-industrial.

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, calculado a partir de la fotointerpretación, era de 11.470 has, cifra que representa una séptima parte aproximadamente de la de suelo residencial existente (69.067 has) 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 has, 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 A. M. se eleva a 7.406 has, lo que hace que el déficit

70. GRAU, Ramón: *La manufactura algodonera y la ciudad*, «CAU», Barcelona, núm. 19, mayo-junio, 1973, págs. 76-79.

total de suelo industrial que debe cubrirse durante el presente decenio asciende a 20.717 has. A ello debe añadirse un total de 11.853 has que se necesitan entre 1971 y 1980 en las siete áreas metropolitanas de segundo orden y 1727 has 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 conduce 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 %.⁷¹ 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 % 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:⁷¹ «*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

71. CÍRCULO DE ECONOMÍA: *Gestión o caos: el Arca Metropolitana de Barcelona*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1973, 114 págs.

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.⁷² Entre estos elementos se encuentra la vivienda, en cuyo precio final influye de forma considerable la renta del suelo. 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 estas poseen poder económico y relaciones políticas suficientes para poder competir ventajosamente con otros posible 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 indica claramente los términos en que se plantea el conflicto desde su mismo comienzo: «*Como los fabricantes de algodón hacen considerables ganancias, 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 construirlos, a un número crecido de habitantes*».⁷³

A este poder económico se unen las relaciones financieras

72. TOPALOV, Ch.: op. cit. en nota 10, págs. 254 y ss.

73. GRAU, Ramón: op. cit. en nota 70, pág. 78.

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. Pueden 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 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.

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.⁷⁴

74. TATJER, MIR, Mercedes: *La Barceloneta del siglo XVIII al Plan de la Ribera*, Barcelona, Los libros de la Frontera, 1973.

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 especuladores 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 instalaciones— 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.⁷⁵ 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 cina familiar, así como la difusión, a través de los medios de comunicación de masas, de la ideología del consumo y las

75. FAUDRY-BRENIAC, Edith y MOREAU, Pierre: *Urbanisation et développement capitaliste*, «Espaces et sociétés» Paris, núm. 8, febrero 1973, págs. 71-90.

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 a 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.⁷⁶

76. CAPEL, Horacio: *Percepción del medio y comportamiento geográfico*, «Revista de Geografía» Universidad de Barcelona, vol. VII, 1973, págs. 58-150.

CAPEL, H.: *Image de la ville et comportement spatial des citadins*, «L'Espace Géographique», París, enero-marzo 1975.

ESTRATEGIAS DE LOS PROPIETARIOS DEL SUELO

En el preámbulo de la Ley del Suelo de 1956 se afirma que «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 en gran manera 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 obteniendo eventualmente nuevas plusvalías mediante la renovación, o de la edificación de las parcelas reservadas.

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 desamortización, y gracias a la revalorización que sufrieron las fincas, se afirmaron desde el punto de vista del poder económico».*⁷⁷

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

77. SIMÓN SEGURA, F.: op. cit. en nota 11.

conocida 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 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 % 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 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 definen las posibilidades de edificación, utilidades 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 estos 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 % aumentaban el volumen edificable respecto a lo establecido en ese plan.⁷⁸

78. ALIBES, J. M. y otros: *La Barcelona de Porciúles*, «CAU», «Construcción-Arquitectura-Urbanismo», Barcelona, núm. 21, 1973.

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 158,2 de diciembre 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 de por enterado, y la argumentación posterior de que ante la escasez de viviendas sería inmoral y antisocial destruir las construidas.

Los cambios de calificación de «verde privado» a «vivienda intensiva» sido muy corrientes en solares céntricos. En la aglomeración de Barcelona (Comarca de 1953), por ejemplo, han desaparecido 1294 has 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 has, entre ellas 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.⁷⁹

Los cambios de «residencia semiintensiva» a «intensiva», o de «sanitaria» (hospitales, orfelinatos..., de propiedad privada o pública) a «residencial intensiva», ofrecen menos dificultades. También sobre ello la aglomeración de Barcelona ofrece numerosos ejemplos (Instituto Mental de la Santa Cruz, Orfelinato

79. ALIBES, J. M. y otros: op. cit. en nota 78.

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 contruir edificios singulares (término nuevo que ha venido a sustituir al antiguo de rascacielo) en lugares donde las ordenanzas municipales lo impedirían. Como ejemplo de la variedad de acciones que pueden iniciarse a través de la promoción de planes parciales, señalaremos el caso de la provincia de Barcelona, donde entre 1956 y 1970 se aprobaron un total de 421 planes, la mayor parte de los cuales (90 %) correspondiendo a la aglomeración de Barcelona y Área Metropolitana. En una clasificación efectuada de 371 de estos planes⁸⁰ 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 han sido por la iniciativa privada, y el resto por organismos públi-

80. FERRER AIXALA, Amador: *Sobre el Plan parcial de ordenación*, comunicación a las Reuniones Internacionales de Economía Regional, Barcelona 1973.

cos. En el municipio de Barcelona, de 41 planes parciales, 25 han supuesto cambio de calificación.⁸¹

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 artículo 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

81. ALTBES y otros: op. cit. en nota 78; BORJA, J. y otros: op. cit. en nota 32. págs. 131.

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.⁸²

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.

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

82. El estudio de la urbanización marginal y de las estrategias de los propietarios del suelo en dicho proceso ha recibido en España aportaciones fundamentales por parte del equipo del Laboratorio de Urbanismo de Barcelona (de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura) dirigido por Manuel Solá-Morales. Véase, además de las obras citadas en las notas 45 y 47, el trabajo de SOLÁ MORALES, M.; BUSQUETS, J.; DOMINGO, M. y FONT, A.: *Notas sobre la marginalidad urbanística*, «Cuadernos de Arquitectura y Urbanismo», Barcelona, núm. 86, noviembre-diciembre, 1971, y el de SOLÁ MORALES, M.: *La urbanización marginal y la formación de plusvalías del suelo* «Papers. Revista de Sociologia» Barcelona n.º 3, 1974, págs. 365-380.

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).⁸³

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 a 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.

83. CASTRO, Constancho de: *El pozo del Tío Raimundo*, «Estudios Geográficos», Madrid, vol. XXII, n.º 83-84, 1961, págs. 501-526.

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 stcs.): 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 de 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 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 partiere de los propietarios, habrán de representar, cuando menos el 50 % del valor de la propiedad afectada y obtener del Ayuntamiento la delimitación del polígono y aprobación del sistema. Cuando los propietarios representasen el 60 % del polígono o polígonos afectados, todos los terrenos comprendidos en aquellos 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 % 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 comprende 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 afectar a solares en los que la extensión del tejido urbano ha concedido un nuevo valor.

Una amenaza para estos intentos de renovación en los casos antiguos 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 ayun-

tamientos 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,⁸⁴ 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 193. Pero el crecimiento ha continuado con mayor fuerza en el decenio siguiente. Los datos elaborados por M. Gómez Morán⁸⁵ 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 % en el casco, de 462 % en el ensanche y de más de 2.000 %

84. LLUCH, ERNEST Y GASPÀR, JOAN: *Preus del sol a Catalunya*, Barcelona, Banca Catalana, 1972.

85. GÓMEZ-MORÁN, MARIO: *Sociedad sin vivienda*, Madrid, Fundación Foessa, Euramérica 1973, 628 págs.

en Basurto, Deusto y Erandio,⁸⁶ mientras que en La Laguna, el valor del suelo aumentó entre 1941 y 1969 alrededor de un 1.000 % en diversos sectores con calles nuevas abiertas al tráfico y en más de 8.000 % en sectores alejados del centro pero con fuertes transformaciones en las infraestructuras.⁸⁷

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. Santillana⁸⁸ permite fijar este coste en Madrid, y con referencia a los años finales del decenio de los sesenta en un 20 % en las viviendas de calidad inferior, en un 25 % en las de calidad media y en un 45 % en las de calidad superior.

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,⁸⁹ la valoración de la riqueza inmobiliaria se cifró en 1.817.137 millones de pesetas, lo que representa el 21 % de la riqueza total del país; en los municipios rurales el valor del suelo representa el 22 % respecto al valor total del patrimonio inmobiliario (cifrado en 428.602 millones) mientras que en los municipios urbanos el suelo representa el 40 % y la edificación el 60 % del valor total, que se cifraba en 1.388.535 millones de pesetas.

86. 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 vizcaínos*, 526 págs. La cita procede del vol. II, pág. 381.

87. PÉREZ GONZÁLEZ: La Laguna. «Estudios Geográficos», Madrid, volumen XXXII n.º 124, 1971, págs. 443-505.

88. SANTILLANA DEL BARRIO, ANTONIO: *Análisis económico del problema de la vivienda*, Barcelona, Ariel 1972.

89. BONHOMME, LUIS Y BUSTINZA, PEDRO: *Valoración del patrimonio inmobiliario de España*. «Boletín de Estudios Económicos» Deusto, vol. 24, 1969, páginas 79-92.

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 urbano, 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 ptas. 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 en centenares de metros de un valor inferior a las 10 ptas. por palmo cuadrado a más de 1.000 ptas. 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 lo menos un 30 %, no a 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 a las que bastará que anchos espacios disponibles y aptos para ser dotados de condiciones de vida superiores a las actuales de Barcelona». Esta extensión de la urbanización se realizará a través de la generalización de la vi-

vienda 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 Ha según los términos si se trata de terreno de regadío, criterio certero que concuerda con el que ha conformado el carácter del país y sus gentes desde el tiempo de los romanos». Evidentemente, ello supone la legalización de las urbanizaciones clandestinas, llegando la nota que citamos a defender con la mayor seriedad 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 si 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 diabólico), 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, 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 estas 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 habrán 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— indicaban que «expropiar por especulación o a fin de hacer una obra pública con mayor baratura sería un motivo sobrado ténue 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».⁹⁰

ESTRATEGIAS DE LOS PROMOTORES Y LAS 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 acostumburan a 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.

90. Exposición elevada a S. M. por la comisión permanente de propietarios de Barcelona acerca del proyecto aprobado de reforma interior de dicha ciudad, Barcelona, 1860, Incluido en la reedición de la obra de I. CERDÀ (op. cit. en nota 3) vol. III pág. 527.

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 1.067.432 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 de inversión y de obtención de 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 el proletariado debido a los bajos salarios que recibe como consecuencia de la explotación 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 ptas. y oscila generalmente entre esta cifra y las 600.000 a 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 Vivienda⁹¹ calculó el ahorro medio familiar anual para determinar la capacidad de gasto familiar que puede dedicarse al alquiler o compra de vivienda, partiendo

91. INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA: *Revisión del Plan Nacional de la Vivienda*. Madrid. Ministerio de la Vivienda 1968-1969, 13 volúmenes.

CUADRO 4

CIFRAS DE INGRESOS Y AHORRO MEDIO FAMILIAR ANUAL

	1966		1970	
	Ingresos medios	Ahorro medio	Ingresos medios	Ahorro medio
1 quintil	40.873	—	49.681	—
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.

para ello de la distribución de la renta por quintiles de ingresos y la aplicación de una tasa de propensión marginal al consumo de 0,67. Los resultados obtenidos quedan reflejados en el cuadro 4.

De estos datos se deduce que el 40 % de las familias españolas no poseen ahorros para destinar al alquiler o compra de la vivienda, mientras que otro 20 % sólo posee una capacidad de ahorro anual muy limitada, alrededor de las 10.000 pesetas/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 5.

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 resolver sus problemas de vivienda.

CUADRO 5

GASTOS CALCULADOS EN VIVIENDA

	En alquiler (por % 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, pág. 24.

Más contundentes son aún las conclusiones de un estudio realizado por A. Santillana del Barrio⁹² 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 % de las familias para resolver las necesidades de alojamiento, incluso en el caso de que los inversionistas se conformaran con rentabilidades de solo el 6 % y que los consumidores gastaran el 20 % de su renta en habitación». Debe tenerse en cuenta para valorar adecuadamente esta conclusión que la proporción de un 20 % de la renta dedicado a vivienda es doble de lo que reivindican hoy los movimientos sociales urbanos, que los estándares mínimos de vivienda utilizados por el autor (56,5 m.² 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 % (no hay que olvidar que las sociedades de inversión inmobiliaria ofrecen una rentabilidad de un 12 %). Todo ello contribuye a hacer

92. SANTILLANA, A.: op. cit. en nota 38, pág. 112.

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; 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 encuentra 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 debe 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 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 % 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 % 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 Roschild 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 %, siendo también importante el de las construidas acogándose 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 % del presupuesto con un interés del 4 %, así como facilidades para el suministro de materiales —aspecto importante en aquellos momentos de la postguerra. 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. Tamames⁹³ 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 % (viviendas del Grupo I) y el 50 % (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...

93. TAMAMES, RIBÓN: *Estructura económica de España*. Madrid, Guadiana de Publicaciones, 6.ª edición, 1971, pág. 382.

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 mediante unos cupos provinciales».⁹⁴ Realmente el entusiasmo fue tan grande que durante la década de 1960 la iniciativa privada construyó el 90 % del total de las viviendas de protección oficial terminadas.⁹⁵

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 % de fondos ajenos, de los cuales un 18 % eran fondos públicos y sólo un 4 % 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 sería factible ni la adquisición ni la construcción de viviendas modestas» (vol. 0, pág. 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 inevi-

94. CÁMARA OFICIAL DE INDUSTRIA COMERCIO Y NAVIGACIÓN DE BILBAO: op. cit. en nota 86.

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

table 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» (vol. 0, páginas 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 setiembre de 1968). Pero desde los años 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 de 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 «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, según se ha puesto de manifiesto últimamente por sus órganos de representación». Los decretos 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

96. op. cit. en nota 95, pág. 15.

de rentabilidad de un 7 % de la inversión cuando la vivienda sea destinada a alquiler».⁹⁷

Los promotores privados han tratado también de conseguir del Estado medidas para frenar el aumento del coste del suelo 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 del 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».⁹⁸ El trabajo 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 hay se manejan y se difunden indican que será preciso crear de 8.000 a 10.000 has. 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 esta es precisamente la política que parece va a seguirse en los próximos años.

97. op. cit. en nota 95 pág. 7.

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

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*.⁹⁹ 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, 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».⁹⁹

La construcción de viviendas y la evolución del paisaje urbano, por consiguiente, no puede 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».⁹⁹

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

99. MIGUEL, J. y otros: *La Construcción de viviendas en España*, «Cuadernos de Arquitectura y Urbanismo», Barcelona, núm. 96, mayo-junio 1973, páginas 19-31.

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 imperantes.

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 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 Bilbao¹⁰⁰— 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,¹⁰¹ 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.

100. op. cit. en nota 86, vol. II, pág. 373.

101. MINISTERIO DE LA VIVIENDA: Proyecto de reforma de la Ley del Suelo, Madrid, Agencia EFE, núm. 56, enero 1973, 42 págs.

Las características de la vivienda

A partir de las anteriores consideraciones se comprende 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 la altura 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 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 los 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»,¹⁰² 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 edifica-

102. PARICIO ANSUATEGUI, IGNACIO: *Las razones de la forma de la vivienda masiva*, «Cuadernos de Arquitectura y Urbanismo» Barcelona, núm. 96, mayo-junio 1973, págs. 2-18.

do. 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.¹⁰² A ello debe añadirse la posibilidad de modificar ordenanzas sobre alturas de los bloques a través del mecanismo de los planes parciales, hasta 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.¹⁰³ 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 metros cúbicos por metro cuadrado.

En cuanto al tamaño y calidad de la vivienda, todos los datos disponibles muestran su disminución constante, disminución que se refiere tanto 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 6 permite tener una idea de la evolución de las tres primeras características.

A título comparativo puede indicarse que en el período a que se refiere el cuadro ha pasado en los países de Europa

CUADRO 6

EVOLUCION DE LAS CARACTERISTICAS DE LAS VIVIENDAS
CONSTRUIDAS EN ESPAÑA

	Tamaño medio de la pieza	Piezas por vivienda	Tamaño medio de las viviendas (en m ² 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.

occidental de 67,9 m.² 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 «calidad de la vivienda media»: tomando el año 1958 como base 100, el índice habría pasado a 59 en 1965.

Pero la «calidad de la vivienda» se ha deteriorado mucho más de lo que esos índices globales dejan suponer. Con cierta frecuencia los polígonos construidos por empresas inmobiliarias o por organismos como la Obra Sindical del Hogar no sólo presentan una elevada densidad y unos estándares bajos, sino que se encuentran pésimamente construidos y llegan a situa-

ciones de grave deterioración poco después de su edificación. El incumplimiento de normas oficiales (sobre protección de humedad en pisos bajos, distribución de colectores, cimentación, anchura de escaleras, dimensiones mínimas de las piezas, etc.) va unido a una mala calidad de los materiales e incluso, en ocasiones, a defectos de construcción que conducen a un rápido proceso de deterioro. Este es el caso, por ejemplo, entre los muchos que podrían citarse, de las viviendas construidas por el grupo Condotte en Málaga, que tuvieron que ser desalojadas en 1972 por su situación de ruina progresiva; de una parte de las viviendas de Entrevías o San Blas en Madrid; o de las 192 viviendas del «Gran Habitat de Vallecas», en Madrid, adquiridas entre 1967 y 1969 a un precio aproximado de 500.000 pesetas y en peligro de ruina siete años después de su construcción.

Lo grave de estas situaciones 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 Suelo¹⁰³ 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».

103. MINISTERIO DE LA VIVIENDA: *op. cit.*, en nota 101, pág. 12.

Las modalidades como la vivienda construida por la iniciativa privada se presenta en el mercado, sobre todo como vivienda de venta, se encuentra 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 entre 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 inicial, y al mismo tiempo obliga a una importante deducción sobre la renta familiar, lo que obliga a 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.¹⁰⁴ Ello explica el predominio creciente de los pisos de venta sobre los de alquiler en las nuevas construcciones: según A. de Santillana¹⁰⁵ en España el porcentaje de viviendas para compra ha alcanzado el 80 % 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 objeto*.

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,

104. TOPALOV, Ch.: op. cit. en nota 10, págs. 93-96.

105. SANTILLANA, A., op. cit. en nota 88.

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».¹⁰⁶

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. Ello se debe al papel evidentemente represivo de esta clase de ventas y del endeudamiento creciente de la clase obrera, que 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 obrero debe pagar los plazos del piso durante 15 o 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

106. TOPALOV, Ch.: op. cit. en nota 10, pág. 101.

27 de julio de 1974, pág. 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 este 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 decía¹⁰⁷ 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 avecinan 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

107. MASANA, 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. (Valioso trabajo; el primero, que sepamos, que ha planteado en España el tema en términos de estrategias de los agentes urbanos).

obra, hoy, retrospectivamente comprobáramos cómo la estabilidad social alcanzada era inferior a la que hemos alcanzado con esta política de rentas».

Debe advertirse, de todas formas, que desde finales de 1973 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 rentabilidad 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 los años 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.¹⁰⁸

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

108. TOPALOV, Ch.: op. cit. en nota 10, pág. 129.

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»*. Numerosas declaraciones oficiales han insistido posteriormente en la misma idea, poniendo de relieve la necesidad de hacer compatible las «preferencias» por la vivienda en propiedad «con el justo y necesario estímulo por el régimen de alquiler sobre todo en situaciones como la actual, de acusada movilidad social y profesional», tal como declaró el Subsecretario del Ministerio de la Vivienda en Huesca el 4 de enero de 1975. Todas estas declaraciones 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 plusvalías, 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 PRODUCCIÓN 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 po-

pular 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 subsidiariedad, 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 subsidiariedad, 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 alojamientos, 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 los cuadros 4 y 5).

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 7).

A pesar de todo, debe señalarse que las cifras de viviendas construidas son inferiores a las necesidades existentes, por lo

CUADRO 7

TOTAL DE VIVIENDAS TERMINADAS EN ESPAÑA 1951-1970

	Viviendas a acogidas protección oficial	Viviendas libres	Total	% de vivien- das 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.

CUADRO 8

NECESIDADES TOTALES DE VIVIENDAS
EN EL PERIODO 1967-1976

	Por incre- mento de población	Por mo- vimientos 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.

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 8) con las realmente construidas (cuadro 7) 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.

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 % de 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 todavía la cifra antes 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 a 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 aeropuerto e instalaciones portuarias..., son agentes que consumen espacio y definen los usos del suelo, influyendo de forma decisiva en la evolución de la morfología y del tejido urbano.

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 de esta forma y pasan a ser objeto de especulación.

LA GESTIÓN 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 producción 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 urbanis-

INDICE

mo. 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-Morales¹⁰⁹ 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 2.000» o, en ocasiones, para dar mayor idea de exactitud, para el 2.010 o 2.015, 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.

109. SOLÁ MORALES, Manuel: *De la ordenación a la coordinación (perspectivas de la planificación urbanística)*, «CAU», Construcción Arquitectura-Urbanismo», núm. 22 (El Fet urbà a Barcelona), 1973, págs. 106-114.

I.	LAS ETAPAS DEL CRECIMIENTO Y LA ELABORACIÓN DE LA TRAMA URBANA	9
	Los cascos antiguos, 11	
	Los ensanches, 31	
	El crecimiento y la anexión del extrarradio, 39	
	Los barrios de ciudad-jardín, 45	
	Barraquismo y autoconstrucción, 49	
	De los polígonos de viviendas a las ACTUR, 55	
II.	LA LÓGICA DEL CRECIMIENTO URBANO	67
	Los factores del crecimiento urbano, 67	
	Los «costes sociales» del crecimiento urbano, 78	
III.	LA PRODUCCIÓN DEL ESPACIO URBANO	85
	El mapeo jurídico, 85	
	Estrategias de las grandes empresas industriales y de servicios, 92	
	Estrategias de los propietarios del suelo, 99	
	Estrategias de los promotores y de las empresas constructoras, 114	
	El Estado como agente en la reducción del espacio, 136	
	La gestión de las contradicciones, 141	

REALIDAD GEOGRAFICA, colección dirigida por Horacio Capel.

LA BARCELONETA DEL S. XVII AL PLAN DE LA RIBERA, Mercedes Tatjer Mir

PROBLEMAS URBANOS EN LA URSS Y CHINA, Colectivo

URBANISMO Y PRACTICA POLITICA, Colectivo (2ª Edición)

ZARAGOZA CONTRA ARAGON, Mario Gaviria y Enrique Grilló

CRECIMIENTO Y ESTRUCTURA URBANA DE VALLADOLID, Jesús García Fernández

EL FUTURO MADRID, A. Fernández de los Ríos, introducción de A. Bonet Correa

NUCLEARIZAR ESPAÑA, Pedro Costa Morata

LA GEOGRAFIA Y EL ESPACIO SOCIAL DEL PODER, Joan Eugeni Sánchez