

# PROCESOS DE URBANIZACION EN BARCELONA Y SU TRASPAIS

Por José M.<sup>a</sup> Sabater Chéliz

## 1. Cuarenta años de prácticas urbanísticas: Una crónica

Los procesos de urbanización de Barcelona y su corona (Badalona, St. Adrià de Besòs, Sta. Coloma de Gramenet, L'Hospitalet de Llobregat, Cornellà, Esplugues, etc.) constituyen uno de los casos de más rápida e intensiva formación de un conglomerado urbano que se han producido en la Europa de la postguerra —y, por descontado, en España—: Tabla 1.

Las altas tasas que figuran en dicha Tabla (todavía superadas en el decenio de 1960-70: 115 por 100 para la corona barcelonesa, 35 por 100 para Barcelona y corona) caracterizan dicho proceso como un caso atípico, sobre todo para las áreas periféricas de Barcelona, donde, tanto por los incrementos brutales operados como por su incidencia sobre unas tramas urbanas depauperadas, y por la falta de control urbanístico, lo hacen más semejante a fenómenos de países subdesarrollados (Tabla 2) que a los que, en rigor, históricamente corresponde.

El proceso presenta una de sus razones de especificidad en la limitación histórica del crecimiento del término municipal de Barcelona por agregación de municipios próximos (Gracia, St. Martí de Provensals, St. Andreu del Palomar y Sants, en 1897; Horta, en 1903; Sarrià, en 1921), lo que orienta el desarrollo urbano de los últimos cuarenta años hacia el territorio que posteriormente habrá de ser reconocido como

(\*) Se intenta significar con este término el área geográfica donde la influencia barcelonesa ha sido determinante en la configuración de los procesos de urbanización, ya en las formas de desarrollo, ya en la dinámica que alcanza —consecuencia de una asignación de papeles al territorio marcada por la capitalidad barcelonesa—. Así, *traspaís* no coincidirá con ninguna división administrativa ni, siquiera, con alguna de las áreas homogéneas delimitadas con fines de planeamiento.

Tabla 1

Incremento de la población en áreas metropolitanas (europeas y desarrolladas o en vías de desarrollo del resto del mundo) de población superior al millón de habitantes (1950-1962).

	Porcentaje
CORONA BARCELONESA (a)	108
Estambul	86
Japón (5) (b)	52
Canadá (2)	45
Madrid	43
Atenas	42
MEDIA DE ESPAÑA (2)	41
BARCELONA Y CORONA	39
Países Bajos (2)	36
Italia (4)	34
Bélgica (2)	33
USA (22)	32
Budapest	32
Lisboa	29
Bucarest	26
BARCELONA CIUDAD	25
URSS (11)	22
Estocolmo	21
París	19
MEDIA EUROPEA	17
Polonia (2)	16
RFA (8)	15
Praga	14
Copenhague	12
Viena	8
Reino Unido (7)	2,5
Berlín	—5

(a) Incluye, a efectos de facilidad estadística, la "comarca del 53" o actual Área Metropolitana de Barcelona.

(b) El número entre paréntesis indica el número de áreas metropolitanas cuyos datos se han agregado para el país correspondiente.

Fuente: Elaboración de los datos aparecidos en: "Metrópolis del mundo de población superior a un millón", de H. Hoyt y J. P. Pickard, en Breeke: La ciudad en los países en vías de desarrollo. Técnicos. Madrid, 1974, y Corporación Municipal Metropolitana de Barcelona.

unidad urbanística con Barcelona y objeto de planeamiento conjunto: la "*comarca del 53*" (véase Tabla 3). Esta unidad recibirá nuevo tratamiento con la formación de la *Corporación Municipal Metropolitana de Barcelona* (1974).

Las Tablas 4 y 5 añaden, finalmente, otro elemento digno de consideración: la densidad territorial, que informa sobre la intensidad, no ya del proceso (velocidad), sino de sus resultados.

Este crecimiento tan señalado no es, naturalmente, homogéneo temporal ni espacialmente: ni por la envergadura de la intervención sobre la ciudad, ni en cuanto a los agentes urbanísti-

Tabla 2

Incremento de la población en áreas metropolitanas de países subdesarrollados.

País o ciudad (1)	Período	Aumento Porcentaje
América del Sur (9)	1950-62	71
India (7)	1951-62	33
Pakistán (2)	1951-62	71
Indonesia (3)	1930-62	385
Corea del Sur (2)	1949-62	97
Hong-Kong	1930-62	238
Manila	1948-62	60
Teherán	1956-62	32
Singapur	1947-62	83
<b>Bangkok</b>	1947-62	91
Taiwán	1953-62	77
Egipto, Suráfrica y Argelia	<b>1947/51-62</b>	<b>62</b>

(1) Véase Tabla 1.

Tabla 3

Mayores crecimientos relativos de población (1930-70).

### 3a: De 1930 a 1960

Municipio o área agregada	Índice 1930 = 100
Esplugues de Llobregat	434
Sta. Coloma de Gramenet	370
<b>L'Hospitalet de Llobregat</b>	<b>365</b>
<b>Cornellà de Llobregat</b>	<b>363</b>
Corona 0-5 km. (a)	282
Comarca 53 (excepto Barcelona)	265
Corona 6-10 km.	198
Comarca 53 + Barcelona ciudad	171
Corona 21-30 km.	169
Lleida	166
Área Metropolitana (b)	165
Barcelona ciudad	155
Girona	148
Tarragona	146
España	129
Corona 31-40 km.	117

Tabla 4  
Densidades territoriales (hab/km<sup>2</sup>)

Municipio o agregado	1950	1960	1970
Barcelona ciudad	14.004	17.028	19.075
Sta. Coloma de Gramenet	2.168	1.623	15.135
<b>Cornellà de Llobregat</b>	<b>1.663</b>	<b>3.582</b>	<b>11.204</b>
<b>L'Hospitalet de Llobregat</b>	<b>3.257</b>	<b>3.587</b>	<b>11.009</b>
Badalona	2.744	4.106	7.249
<b>Esplugues de Llobregat</b>	<b>939</b>	<b>2.737</b>	<b>6.407</b>
St. Adrià del Besòs	2.643	4.083	6.318
Sabadell	1.606	2.838	4.303
<b>Mataró</b>	<b>1.357</b>	<b>1.822</b>	<b>3.240</b>
Corona 0-10 km.	807	1.332	2.902
Terrassa	840	1.316	1.979
Granollers	609	794	1.183
Barcelona provincia	2R8	372	<b>503 (a)</b>
Madrid provincia	242	326	<b>4R7 (a)</b>
Euzkadi	146	<b>189</b>	272 (a)
Resto de España	47	<b>49</b>	<b>50 (a)</b>

(a) Datos de 1971.

Fuente: Elaboración propia, salvo las últimas 4 líneas: Fundación Foessa, Informe sociológico sobre la situación social de España en 1970. Euroamérica. Madrid, 1972.

Tabla 5

Densidades en el centro de las ciudades.

Barcelona	914 hab/ha.
Moscú	402 hab/ha.
París	357 hab/ha.
New York	298 hab/ha.
<b>Milán</b>	<b>192 hab/ha.</b>
Tokio	132 hab/ha.
Londres	100 hab/ha.

Fuente: Plan General de Ordenación Urbana y Territorial de la Comarca de Barcelona. (1974).

### 3b: De 1960 a 1970

Municipio o área agregada	Índice 1960 = 100
Cerdanyola-Ripollet	343
Viladecans	327
Sta. Coloma de Gramenet	325
<b>Cornellà de Llobregat</b>	<b>313</b>
Prat de Llobregat, Rubí	258
St. Boi de Llobregat	251
Esplugues de Llobregat	237
Corona 6-10 km.	222
Corona 0-5 km.	217
Comarca 53 (excepto Barcelona)	215
Tarragona	180
Corona 10-20 km.	173
Corona 21-30 km.	157
Girona	153
Lleida	142
Área Metropolitana	139
Comarca + Barcelona ciudad	135
Corona 41-50 km.	131
Corona 31-40 km.	128
Barcelona ciudad	112
España	110

(a) Municipios comprendidos en coronas circulares respecto al centro Barcelona ciudad'. Véase Banco Urquijo: Génesis y problemática del Área Metropolitana. Moneda y Crédito, Madrid, 1972.

(b) Área Metropolitana (de estudio): territorio prácticamente correspondiente a la faja costera de la provincia de Barcelona, con 126 municipios. Los intentos de configurar un gran ámbito de planeamiento, iniciados en 1964, fueron permanentemente saboteados hasta su definitiva liquidación en agosto de 1974, con la creación de una "nueva" Área Metropolitana de Barcelona, idéntica al viejo marco de "la comarca del 53".

cos, ni en los sistemas o prácticas a través de los cuales se produce. Se puede efectuar una primera distinción en base a:

i. El grado de crecimiento relativo producido en la postguerra, en cuanto que un valor elevado implica, generalmente, la depauperación de las tramas urbanas sobre las que se asienta. La consideración de las densidades relativas puede cualificar el nivel en que el déficit es sensible y dar, por tanto, una medida de la degradación.

Aquí cabe una neta diferenciación entre Barcelona, que llega a los años 40 con una alta densidad (11.075 hab/km<sup>2</sup>), pero con un sistema de infraestructuras desarrollado y con una dotación de equipo satisfactoria (ensanche Cerdá), y los municipios de la comarca (básicamente la corona 0-10 km.), donde los incrementos de población inciden sobre sistemas municipales mucho más débiles, a veces casi de carácter rural. Más allá de "la comarca", sobre todo a partir de la corona 20 km., la intensidad del proceso urbanizador disminuye hasta el punto de poder ser absorbido por la red urbana preexistente sin producir suburbialización.

ii. Las formas prácticas de construcción de la ciudad, en relación con el tamaño de la intervención y potencialidad económica del agente, y, a otro nivel, con el cuadro institucional y legal. Pueden así identificarse dos etapas y el inicio de una tercera (la datación es, evidentemente, esquemática):

#### 1940-55:

Intervenciones del pequeño capital de reciente acumulación al socaire de la autarquía franquista, a través del modelo de la *casa entre medianeras*, el *solar* y la *extensión de casco*.

#### 1955-70:

Consolidación del capital inmobiliario y expansionismo desarrollista, con la aparición del *bloque*, el *polígono* y el *plan parcial*.

#### 1970-75:

Nueva crisis provocada por la penetración directa del capital financiero (no por participación empresarial) en el negocio inmobiliario, lo que se expresa en la creación de nuevas figuras legales de sistemas de actuación y gestión vedados o aventurados para el capital medio-pequeño.

Durante los años 1940-55 —los años de la autarquía, del capital criado con el estraperlo y los cupos, de la explotación férrea de un "lumpen" por una burguesía subsidiaria y políticamente oprimida, de la conformación de intereses del bloque social franquista, de la inmigración desesperada y, a veces, reprimida por la Guardia Civil, del realquiler, etc.— la urbanización se produce:

a) Por *relleno* —sin llegar aún a la colmatación— de las viejas tramas urbanas, con edificación tradicional entre medianeras y, con frecuencia, siguiendo modelos tipológicos antiguos (en ocasiones, se prescinde del arquitecto y el contratista asume su función).

b) Por *extensión de casco* siguiendo los *Planes de Ensanche* elaborados en la segunda mi-

tad del siglo XIX, un poco como consecuencia y bajo la influencia de la gran operación urbanística del Ensanche Cerdá (2), y, análogamente, con edificación tradicional entre medianeras y ocasionales operaciones que recubrían una manzana entera.

c) Por *extensión de pequeños núcleos periféricos o marginales* (hasta rurales) de las áreas urbanas históricas, siguiendo espontáneamente pautas de urbanización y edificación semejantes a las anteriores, pero de características rebajadas, dando lugar a focos de crecimiento suburbial.

d) Como zonas de *autoconstrucción y chabolismo* en áreas no controladas por la propiedad o por los servicios de policía (3).

Si la cuarta manera se produce al margen de toda ordenanza, sin arte ni proyecto, debiendo las autoridades reconocer *a posteriori* los resultados, o tolerarlos como situaciones de hecho no resolubles por el momento, y la tercera da lugar de entrada a sectores subintegrados, suburbanas, las otras dos formas no suponen graves alteraciones de la imagen de la ciudad, ya que la presión especulativa se expresa todavía a través de mecanismos semejantes a los que dieron lugar a la construcción de la ciudad preexistente.

El instrumento pertinente de la Administración para controlar el proceso de construcción de la ciudad es, entonces, las *Ordenanzas Municipales de Edificación* —mucho más que el Plan de Ensanche—, en torno de las cuales se polarizará la presión de los sectores especulativos, forzando la continua superación de los límites que éstas imponían al negocio inmobiliario, generalmente a través del parámetro *altura de edificación*. Está por hacer la crónica de las modificaciones en avalancha que hubieron de sufrir las Ordenanzas, pero su lectura es inmediata en cualquier calle de la comarca cuya construcción se haya producido con suficiente lentitud como para abarcar un período de 10 ó 15 años (4).

Los fenómenos político-económicos que caracterizan la siguiente etapa (1955-70) —fin de la autarquía, racionalización de los mecanismos económicos de la mano del "equipo Opus", lanzamiento de las condiciones de formación y desarrollo de un capital intermedio, opción de industrializar intensivamente ciertas áreas en base al drenaje poblacional del medio rural— se traducen en una expansión notable de los procesos

(2) Así: Badalona, 1895; Mataró, 1878; Sabadell, 1895; Terrassa, 1878; Vilanova i la Geltrú, 1876; etcétera. El *Proyecto de Ensanche y Reforma de Barcelona*, de Cerdá, es de 1859.

(3) En ocasiones, el chabolismo proporcionará píngües beneficios a los propietarios del suelo, que venderán sin escrituras ni formalidades parcelas mínimas sin ninguna urbanización y en zonas marginales inadecuadas para la edificación.

(4) Excepto en aquellos sectores urbanos donde el crecimiento de la edificabilidad ha sido tan notable que ha "justificado" la demolición de inmuebles en perfecto estado (¡hasta con sólo 3 años de antigüedad!), borrando la impronta de los sucesivos cambios.

de urbanización, ya como consecuencia de la corriente migratoria hacia la corona barcelonesa, ya en cuanto que los aumentos en el nivel de renta originan la liquidación del sistema de **realquiler**, la desocupación de las viviendas en peores condiciones y la reducción de las áreas de chabolas a escasos grupos sociales de **marginalización** aparentemente crónica (gitanos). La industria de la construcción pasa a ser uno de los subsectores más dinámicos, con un papel relevante como impulsora del crecimiento económico.

Todo ello coincide con la aparición de un nuevo marco institucional y legal:

*Estatal:*

1. El **Plan Nacional de la Vivienda 1956-60 (1955)**, que supone la construcción de 550.000 viviendas en 9 áreas españolas.

2. El formidable aparato de la **Ley del Suelo (1956)**, que introduce el **planeamiento** como instrumentalización de la práctica de construcción de la ciudad (5).

3. La creación del **Ministerio de la Vivienda (1957)**, como órgano pertinente para la realización de una política **urbanística** oficial, en sustitución de la política **de la vivienda** habida en el período 1940-55.

*Local:*

1. La aprobación del **Plan de Ordenación de Barcelona y su Zona de Influencia (1953)** sobre un ámbito de 27 municipios, 47.752 hectáreas y 1.545.308 habitantes (en 1950).

2. La creación de la **Comisión de Urbanismo de Barcelona (1953)**, órgano destinado a velar por el cumplimiento y desarrollo del citado Plan, y con competencia sobre la **comarca del 53** (es decir, los 27 municipios).

3. El control urbanístico sobre el resto de la provincia se encomienda a la **Comisión Provincial de Urbanismo**, que, creada en 1957, vendrá a sustituir a la Comisión Superior de Ordenación Provincial (1945).

4. En 1963 se aprueba, por fin, el **Plan General de Ordenación de la Provincia de Barcelona**, incorporando unas **Normas Generales Reguladoras de las Construcciones y Urbanizaciones** dictadas en 1949.

La presión de la demanda de vivienda, la ayuda oficial, la posibilidad de unas ganancias rápidas y sustanciosas, la existencia de una cierta capitalización previa, los primeros pasos hacia la industrialización de la construcción, hasta entonces anclada en métodos artesanos (6), y

(5) La Ley del Suelo de 1956 introduce el plan en la práctica urbanística, que esquematiza en el binomio **plan general-plan parcial** toda la cascada de planes prevista por el legislador. Ahora bien, la figura del **Plan General de Ordenación** existía ya con todos sus atributos desde la Ley de Régimen Local de 1945, si bien sin ningún efecto.

(6) Las primeras viviendas construidas con sistemas de prefabricación pesada lo fueron en Rubí y St. Cugat del Vallès, con ocasión de la situación de urgencia originada por las riadas de 1962.

en fin, los mismos condicionantes que supone el cuadro de determinaciones anterior, dan paso al agente urbanístico típico de esta fase: el **promotor inmobiliario**. Este adquiere unas fincas, prepara el documento que legaliza su ocupación —el plan parcial (7)—, urbaniza precariamente el suelo y edifica; sus agentes colocan rápidamente el producto. Entre el principio y el final de la operación han pasado tres, cuatro o cinco años; el comprador de la vivienda ha aportado cantidades a cuenta y se ha trabajado con créditos oficiales e hipotecas de la banca. El giro del capital invertido es rápido, y el beneficio, elevado.

A parte del **promotor** y del **plan parcial**, figuras bien criracterísticas de esta etapa, hace falta señalar el cambio tipológico en las formas de la ciudad: posibilitado por la nueva tecnología, aparece el desarrollo vertical, el **bloque de pisos**, sintagma obligado del nuevo discurso edilicio.

Para la construcción tradicional en los cascos urbanos continuará vigente el mecanismo **ordenanzas de edificación**, pero en las nuevas áreas en las que se extienda la ciudad, éstas vendrán sustituidas por el **plan parcial** que normalmente actuará a través de un **zonning** y unos parámetros poco determinantes: ocupación, edificabilidad, alturas, etc.. sin que muchas veces se haya efectuado una real ordenación del nuevo sector urbano. A la hora de ocupar el suelo, de construir, las limitaciones serán mucho más laxas y menos controlables que con las viejas y anacrónicas **ordenanzas de edificación**, como corresponde a un control cuya forma instrumental ha sido preparada *ad hoc* por el propio sujeto a controlar, el promotor.

Por cierto, que el interlocutor del promotor inmobiliario no es ya el Ayuntamiento (al que se le ha escapado la ejecución del plancamiento, confiado al promotor, y hasta la decisión final sobre su aprobación), sino la Comisión de Urbanismo de Barcelona o la Provincial, según el ámbito de competencia correspondiente. Este traspaso de competencia no producirá un mayor control del proceso urbanístico, sino que se convertirá en el mecanismo a través del cual se malearán los papeles y desmontarán las defensas, dejando en mayor libertad a los agentes urbanizadores.

En los años 1970-75 se suceden distintos episodios que presagian un posible reajuste de las relaciones de fondo dentro del campo urbanístico-inmobiliario o, al menos, una crisis del vigente *status*:

a) Por un lado, se ha registrado un notable ascenso de la conflictividad urbana, planteándose luchas concretas que han llegado a potenciar movilizaciones ciudadanas masivas (el caso pa-

(7) Con frecuencia, el plan parcial no sólo legitima la realización del suelo como valor, sino que, además, es creador de valor. Como se verá más adelante, éste fue el instrumento utilizado para apalancar los planes generales y conseguir aumentos de edificabilidad. De ahí el carácter mágico que habían llegado a revestir unos documentos de contenido real generalmente infimo.

radigmático es el protagonizado por Sta. Coloma de Gramenet en 1971, con la reivindicación de un ambulatorio del SOE; otros semejantes se han dado en L'Hospitalet, Cornellà, Badalona, la propia Sta. Coloma, etc.). Todo ello evidencia el techo de un modo de hacer urbanístico que ha venido acumulando déficits y contradicciones.

b) La intervención directa de los grupos financieros en el negocio inmobiliario, con las lógicas presiones sobre la Administración a fin de orientar la política urbanística y de viviendas a su favor, en el sentido de crear mecanismos crediticios y orientadores del mercado a su escala (Reforma de la Ley del Suelo de 1975, urbanismo concertado, sociedades de economía mixta, etc.).

c) El forcejeo habido en torno al *Plan Metropolitano de Barcelona* (1974-76) —es decir, el destinado a revisar el Plan Comarcal de 1953—, ilustrativo del despliegue de intereses contrapuestos en el campo inmobiliario y urbanístico.

d) El lanzamiento de planes para toda la provincia barcelonesa (IPUR; primer plan: Sabadell y partido judicial, 1976), cuya significación y consecuencias están todavía por ver, pero que, con toda seguridad, supondrán un “nuevo trato”.

Sobre todo ello incide, además, la novedosa situación política y la depresión económica: sin duda, estamos ante una nueva etapa de las formas de construcción de la ciudad y utilización del territorio.

Una vez efectuada esta panorámica general, precisaremos a continuación algunos aspectos referentes al campo delimitado por el período 1955-70 y el ámbito espacial de la comarca barcelonesa, sin que ello signifique obviar las conexiones con el cuadro global.

Es evidente que todo el marco de medidas legales e institucionales que aparecen en los años 1953-63 introducen un cambio sensible en las condiciones de la práctica urbanística:

a) Lo más aparente es el desplazamiento de las *ordenanzas de edificación* y la *extensión de casco* por el nuevo instrumento *plan*, entendido como una cascada de planeamiento de rango descendente y concepción finalista, lo que supone la existencia al final de la cadena de un nuevo tipo de agente urbanizador —el promotor— que, en base a la concentración de capital operada en el interín, fuese capaz de realizar operaciones inmobiliarias de una cierta dimensión: se trata de realizar el paso del *solar* al *polígono*.

De esta manera, la Administración proyecta introducir una racionalización en los procesos de creación de suelo urbano y construcción de la ciudad, a la par que realiza un tímido intento de que este nuevo y más poderoso agente urbanizador venga a invertir en infraestructuras y equipo urbano, truncando así la progresiva acumulación de déficits sobre la hacienda pública.

b) Simultáneamente se realiza una reorganización de las relaciones entre Barcelona —la metrópoli— y su comarca —o territorio coloni-

zado— (8). Si las anteriores relaciones no estaban formalmente establecidas y venían dadas por una distribución de papeles cristalizada en las estructuras urbanas y características edilicias de las poblaciones (compárese el *Proyecto de Ensanche de Badalona*, Juan B. Pons, 1895, con la trama Cerdá barcelonesa; o, aún más significativa, la trivialización y depauperación de la propia trama Cerdá cuando, en vez de aplicarse sobre la Barcelona burguesa “de la bossa sona”, se sobrepone al Poble Nou, saludado entonces (1860) por los voceros del capital industrial como “el Manchester de Barcelona”) (9), a partir de ahora dicha relación se formaliza a través de una ordenación realizada desde el Ayuntamiento de Barcelona y fiscalizada por un organismo único que, si bien constituido por los 27 Ayuntamientos de la comarca, aparece evidentemente dominado por el mayor peso del Ayuntamiento barcelonés (10).

Será, pues, el Ayuntamiento de Barcelona —y, por tanto, el grupo de intereses en él representado— quien, en última instancia, determine la distribución espacial de usos, edificabilidades y déficits, y en consecuencia es desde aquí que se consolida el sistema Barcelona-ciudad burguesa *versus* comarca-suburbios industriales o proletarizados, prolongando así el comportamiento histórico del siglo anterior (Barcelona *versus* Sants, St. Andreu, St. Martí) a un territorio más amplio y con un grado de intensidad superior. En esta estructuración clasista del espacio, en esta asignación de papeles, en esta distribución de beneficios y cargas (especialmente como posibilidades de consumo del espacio y la ciudad), están las razones que permiten identificar tal relación como colonial (11).

A esta relación colonial debe atribuirse finalmente el desguace del ya escaso control que efectuaban los Ayuntamientos de la comarca sobre las operaciones urbanísticas en su ámbito de competencia, la confusa política urbana resultante y, en parte, la difusión de los agentes urbanizadores y de los modelos de construcción de la ciudad metrópoli, si bien degradados y adecuados al territorio colonizado.

Sería interesante reconstruir las justificaciones

(8) Como con fulgurante ingenuidad recoge el título del *Plan de 1953: ... de Barcelona y su Zona de Influencia*. Más tarde se optó por no patentizar tan impúdicamente las relaciones de dominación Barcelona/comarca, cambiando su denominación por ... de Barcelona y su Comarca.

(9) RAMÓN GRAU i MARINA LÓPEZ: “Vells suburbis fora ciutat. Sant Martí, un Manchester local”, en *Serra d'Or*, octubre 1973.

(10) De nuevo hay una traición semántica de cómo se entendía desde los centralismos castellano y barcelonés la relación Barcelona/comarca. La *Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios* —denominación que no deja de ser peyorativa para los “otros”— adquiere esa denominación en 1960, después de 7 años de ser la *Comisión de Urbanismo de Barcelona*, a secas.

(11) Uno de los hechos más demostrativos de esto es el traslado forzoso de los pobladores de zonas marginales (chabolas) barcelonesas a UVAs impuestas a los municipios de la comarca. Queda ahora suficientemente claro la utilización del término *traspaís* en el enunciado de este artículo.

públicas que debieron utilizarse para obtener un cierto *consensus* en torno a esta operación colonial —necesidad por cierto relativa, dada la política olímpica entonces al uso—. En ausencia de un vaciado de la prensa contemporánea, nos da el tono el preámbulo de la Ley de 3.12.1953 sobre *Ordenación Urbana de Barcelona y su Comarca*:

“... La previsión de un porvenir razonable para este gran conjunto urbano hace necesario preparar los mecanismos convenientes para que todos los núcleos existentes y las diferentes iniciativas urbanísticas se desarrolle de acuerdo con un Plan que garantice el orden y la prosperidad del futuro...

(...)

Por otra parte, la complejidad de la técnica urbanística exige un esfuerzo singular para afrontar con decisión las circunstancias agudas que en el momento presente ofrecen los problemas urbanos, muy especialmente el de una adecuada política del suelo, que permita obtener solares en las debidas condiciones para la construcción de toda clase de viviendas y asimismo garantice los espacios verdes, tan necesarios para la salud y el decoro de las ciudades, y el emplazamiento de los edificios de carácter público y social”.

No se trata —sin embargo— de entrar en el papel del aparato ideológico como legitimador de una cierta práctica, sino de mostrar que justamente se trata de un recubrimiento ideológico, en la misma medida que los hechos desmienten rotundamente los *ampulosos ditirambos* erigidos por el legislador.

En efecto, entre 1953 —fecha de aprobación del *Plan Comarcal de Barcelona*— y 1974 —en que sale a la luz su proyecto de revisión—, las vulneraciones al planeamiento supusieron una abultada cuenta de pérdidas: Tabla 6.

Por más escandalosos que sean los datos ahí reunidos, no recogen más que parte de los cambios realmente operados. Paralelamente a las pérdidas anteriores hay que contabilizar los *cambios de calificación*, pertinenteamente denominados *recalificaciones*, puesto que consisten inequívocamente en aumentos de *edificabilidad/densidad*: suburbanas, ciudades-jardín, bosques y parques urbanizados, se transforman en residencial intensiva o semi-intensiva, Tabla 7. (Obsérvese en esta Tabla cómo: a) los multiplicadores de superficie son siempre, excepto en un caso, inferiores a la unidad; b) por tanto, el mecanismo fundamental de vulneración está en los aumentos de densidad; c) salvo en un caso, Tiana, los mayores incrementos de densidad se han producido en municipios de tamaño medio del delta del Llobregat: *Cornellà*, 77.304 habitantes, y *Viladecans*, 24.483 habitantes).

La vulneración de los objetivos de densidad y edificabilidad proyectados por el *Plan Comarcal de Barcelona* (1953) tiene lugar a través de varios mecanismos:

i. La *edificación clandestina* en zonas marginales de la ciudad. “Este mecanismo consiste en la parcelación y venta de solares en fincas próxi-

Tabla 6

Pérdidas en *áreas libres* y equipamiento 1953-1974 por vulneración del Plan Comarcal de Barcelona.

Superficie, de equipamiento público y parque urbano, perdida por rectificación en Planes Parciales (de un total de 2.784 ha.)	<b>1.290 ha. (45 %)</b>
Porcentaje de superficie de zonas verdes perdidas por Planes Parciales antes de la promulgación de la Ley de Zonas Verdes (2-12-1963)	<b>50 %</b>
Espacios públicos en peligro de pérdida por mala calificación en el Plan del 53:	
— Dotaciones y equipamientos en servicio	<b>278 ha.</b>
Parques o espacios verdes existentes hoy	<b>50 ha.</b>
Suelo rústico según Plan 1953 que ha pasado a usos urbanos:	
Por medio de rectificaciones en Planes Parciales.	<b>1.633 ha.</b>
— Por usos ilegales.	<b>532 ha.</b>
Superficie ocupada por urbanizaciones clandestinas en la comarca.	<b>335,7 ha.</b>
Espacios libres perdidos de 1953 a 1969 por Planes Parciales de ocupaciones indebidas:	
Esplugues de Llobregat	<b>32 m<sup>2</sup>/hab.</b>
St. Adrià del Besòs	<b>27 "</b>
<b>Cornellà</b> de Llobregat	<b>12 "</b>
Badalona	<b>8,5 "</b>
<b>L'Hospitalet</b> de Llobregat	<b>5,1 "</b>
Sta. Coloma de Gramenet	<b>3,6 "</b>
Barcelona	<b>1,8 "</b>

Fuente: Plan General de Ordenación Urbana y Territorial de la Comarca de Barcelona. 1974.

mas a los límites de las zonas urbanas, *edificables* según el planeamiento y las normas urbanísticas. El objetivo de este troceamiento de las antiguas propiedades agrícolas es, en principio, la rentabilidad de unos terrenos que, por su ubicación periférica, se encuentran en situación *marginal*, transformando su utilización rural en urbana. La actuación tiene un sentido especulativo, por cuanto normalmente ninguna finca es parcelada del todo, y así se incorporan al terreno retenido las plusvalías derivadas de una utilización urbana del trozo ilegalmente parcelado, vendido y construido” (12).

ii. La *práctica de corruptelas* cerca de los servicios municipales de expedición de licencias de edificación y de policía de obras (13).

iii. Sin que técnicamente pueda hablarse de corrupción administrativa, se ha dado con frecuencia que los Ayuntamientos han utilizado la *licencia de obras* como una potestad ilimitada, susceptible de concesión graciosa y arbitraria. o

(12) MANUEL DE SOLA-MORALES: “El suburbio comarcal”, CAU, número 10, monográfico “La Gran Barcelona”, noviembre-diciembre 1971.

(13) Corruptelas que, evidentes para todos, nunca han visto la luz pública tanto por el talante del franquismo, como por cuanto constituyan un proceso público justificable en la misma medida del *consensus general* obtenido por el desarrollismo a un cierto nivel, y por la aceptación pragmática de la facilidad del camino irregular frente a un marco legal y una burocracia esclerotizada.

Tabla 7

Comparación entre los Planes Parciales y el Plan Comarcal en Barcelona y municipios donde el incremento de la densidad respecto a la planeada sea del 200 por 100 o superior.

	Plan Comarcal del 53. Superficie zonificada 2010 (1)	Planes Parciales apro- bados 1970. Superficie (2)	Plan Comarcal del 53. Población asignada 2010 (3)	Capacidad Planes Parciales (4)	Densidad media		Multiplicadores	
					PC-53 (5)	Planes Parc. (6)	(2)/(1)	(6)/(5)
Barcelona	hectáreas	hectáreas	habitantes	habitantes				
L'Hospitalet de Llobregat	7.391	3.636	2.406.749	1.960.574	326	536	0,49	1,64
Badalona-St. Adrià del Besòs	1.115	719	272.017	387.815	244	561	0,64	2,30
Sta. Coloma de Gramenet	961	867	157.457	508.780	164	634	0,90	3,87
Cornellà	389	72	83.066	47.715	214	665	0,19	3,11
Viladecans	540	103	65.185	87.438	121	847	0,19	7,00
Gavà	867	169	47.551	58.426	55	347	0,19	6,31
St. Feliu	394	487	37.117	100.203	94	254	1,24	2,70
Ripollet	227	68	29.753	17.869	131	262	0,30	2,00
Molins de Rei	270	58	43.680	32.090	162	555	0,21	3,43
Castelldefels	295	66	28.845	20.509	98	310	0,22	3,16
Montgat	490	203	34.524	31.240	71	154	0,41	2,17
Tiana	101	17	17.640	6.419	175	380	0,17	2,17
	155	8	21.926	6.145	142	732	0,05	5,15

Nota: Orden de mayor a menor población (en 1970).

Fuente: Servicio de Estudios del Banco Urquijo, op. cit. en Tabla 3.

de ser negociada y utilizada como gratificación de cesiones de suelo o asignaciones de usos públicos, en una tragicómica caricatura de otras "alcaldadas" de más alto nivel.

iv. "La reforma de las Ordenanzas Municipales que, en algunos casos, ha supuesto un aumento considerable (a veces más del doble) de la capacidad de techo edificable en sus términos municipales, respecto de la capacidad prevista en el Plan de 1953" (14). En efecto, en 1958 salen a la luz las nuevas Ordenanzas Municipales de Edificación de Barcelona, que generaron una revisión en cadena de la normativa en la corona barcelonesa.

v. Finalmente, a través del instrumento idóneo: *el plan parcial*, en torno al cual se ha tejido una picaresca tan infinita como intrascendente (15).

Dejando aparte tal picaresca, conviene entrar ahora en la precisión de las estrategias precisas a través de las cuales alcanza el plan parcial aquella categoría espúrea de creador de valor que antes se señalaba:

a) El plan parcial es un documento burocrático y como tal se analiza y aprueba. Así se da paso a la legalización administrativa de la urbanización y edificación sin ninguna otra condición ni compromiso que los derivados de un *zonning* conceptualmente inconsistente y una normativa mínima, sin que se pueda normalmen-

(14) CORPORACIÓN MUNICIPAL METROPOLITANA DE BARCELONA: *Síntesis del Plan General Metropolitano*, Barcelona, 1976.

(15) Entre 1955 y 1970 fueron aprobados para la comarca de Barcelona 198 planes parciales, que afectaban en total a 9.126 ha. Esto da idea de la potencia de dicho recurso.

te rastrear una calidad proyectual o unos criterios diferentes de los de rentabilización del negocio inmobiliario. Tampoco *a posteriori* se producían aquellos actos que efectivamente implican una actuación urbanizadora, es decir, de creación de un área con todos los atributos de la ciudad.

b) En ocasiones se producía el escándalo —perfectamente lógico dentro del carácter burocrático y técnicamente ínfimo de los planes— de la no congruencia entre los parámetros que el planeador manipulaba en su discurso y la real potencialidad deducible de la aplicación interesada de las ordenanzas en las que el plan aparentemente se implementaba.

c) Lo anterior, en el mejor de los casos. Más bien, el plan parcial era utilizado como expediente y sencilla fórmula de modificación del *Plan Comarcal del 53*, sin otra justificación que un vago discurso en el que, inevitablemente, se aludía al interés social de la actuación (16). Hay

(16) Reproducimos a continuación lo declarado en la "Memoria" del *Plan Parcial La Batlloria-Montigalà (Badalona)*, aprobado en 1970, que supuso el cambio de calificación de 140 ha. de agrícola permanente y forestal, más otras 65 ha. de diversos tipos (de ciudad jardín extensiva a residencial semi-intensiva), en un nuevo barrio de 50.625 habitantes más 40 ha. industriales: "La localización del polígono conjunto Batlloria y Montigalà, dentro del término municipal de Badalona, pero con influencias notables de St. Adrià del Besòs y Sta. Coloma de Gramenet, significa por su especial situación una zona en la que en la actualidad no existe ni chabolismo ni suburbio (...) Por tanto, es importante, antes de que este fenómeno suburbial aparezca, al igual que lo ha hecho en otras poblaciones, conseguir una planificación racional, adecuada a todas las normas urbanísticas actuales, que permita la construcción de un polígono que constituya un orgullo para sus actuales propietarios y para los municipios que lo rodean, como un ejemplo de lo que la iniciativa

que señalar que la Administración ha usado y cultivado repetidamente el mismo sistema (OSH, UVAs, etc.).

Este mecanismo debe ser considerado como el principal responsable de la devastación producida en el *Plan Comarcal del 53* y que había llegado hasta tal punto que era generalizada la conciencia de su escaso contenido y *operatividad* (17). Y, sin embargo, esta situación se mantuvo durante mucho tiempo en aras de una explotación y prolongación sin límite de la onda expansiva de los precios del suelo y del aparentemente inacabable crecimiento de las expectativas (18).

No se trata ahora de efectuar una defensa reaccionaria de la intangibilidad del *Plan Comarcal del 53*, antes —por el contrario— hacer notar hasta qué punto las rigideces que ofrecía la Ley del Suelo de 1956 proporcionaban argumentos para su vulneración, argumentos muy lógicos desde un punto de vista de eficacia y operatividad, y que, ante la opción —más o menos real— de vulnerar o estancarse, dieron pie a toda clase de manipulaciones.

Fuera de la comarca del 53, pero en el ámbito de una influencia notable de Barcelona —quiere decirse: allí donde los fenómenos de migración, concentración industrial y densificación urbana responden al mismo patrón, si bien su ritmo o grado de desarrollo es menor— el proceso puede de ser descrito en términos semejantes. Fuera de Barcelona, *la ciudad*, la menor presión de la demanda viene compensada por un plan general peor concebido y, sobre todo, menos desarrollado y exigente que en la metrópoli —incluso, a veces, inexistente—, y por los criterios más estrechos de promotores, planeadores, políticos, etcétera. Ya sea por un positivismo inmediatista muy anclado en el miserabilismo de la Adminis-

privada bien orientada puede significar para la definitiva solución del problema de la vivienda en las zonas en que, por su crecimiento demográfico, la iniciativa estatal resulta forzosamente insuficiente dados sus recursos financieros, por lo que ésta debe dedicarse a un tipo de vivienda social destinado a las clases marginales de la sociedad". Por lo demás, este plan es absolutamente incomparable por el refinamiento de su concepción, el grado de elaboración de sus propuestas y la consistencia de su equipo técnico, con otros documentos no ya menos sofisticados, sino decididamente burdos.

(17) De aceptar el resultante de la agregación de todos los planes parciales aprobados, el potencial de asentar población alcanzaría 7.500.000 habitantes, frente a los 4.100.000 habitantes del Plan Comarcal del 53 y los 4.700.000 habitantes del Plan Metropolitano de 1976.

(18) Los trabajos para la revisión del Plan Comarcal del 53, cuya vigencia legal era de 15 años, no dan comienzo hasta 1964, avanzando lentamente entre mil dificultades y varios cambios de estructura organizativa. Concluidos en 1972, son archivados por el entonces alcalde de la ciudad de Barcelona, José M.<sup>a</sup> de Porcioles; no verán la luz hasta 1974, bajo el mandato del alcalde Enrique Masó. Una avalancha de impugnaciones, así como la creación en el interín de la *Corporación Municipal Metropolitana de Barcelona*, provocarán una substancial modificación del planeamiento, la cual, de la mano del nuevo titular del Ayuntamiento barcelonés, Joaquín Viola, será aprobada en 1976.

tración local de estas áreas, ya sea por actuar al soporte de intereses inmobiliarios con muy escasa capacidad de inversión. El vuelo era muy a ras de tierra y los objetivos y criterios de planeamiento rebajados respecto a los en uso en el centro metropolitano. Fenómeno ya descrito respecto a la comarca barcelonesa y del que hallamos aquí la segunda versión.

## 2. Un intento de interpretación

Se trataría ahora de establecer la conexión entre la crónica anterior y el nivel de los procesos políticos y sociales de fondo, para lo cual partiremos de lo que, en nuestra opinión, constituye el hecho clave del periodo analizado: *el franquismo* —entendido no como un episodio de ejercicio personal del poder por el general Franco, sino como todo un sistema sociopolítico completo, es decir, como un sistema de relaciones de clases, capas e intereses, con una estabilidad manifiesta—.

Lo característico de este sistema social estaría en la existencia de un *vacío de hegemonía* en el seno del bloque dominante, que estaría así formado por la agregación no articulada y acéfala de diversas clases y capas sociales beneficiarias del sistema de dominación. Según esto, el franquismo habría asumido históricamente el papel de sustituto de los sistemas convencionales de representación de la clase dominante dentro del aparato del Estado, e, incluso, habría procurado su propia perpetuación (autorreproducción) a través de una política de equilibrio entre las diversas fracciones del bloque dominante, de forma que en ningún momento una de ellas pudiera convertirse en hegemónica y reclamar y ejercer el poder en nombre de los intereses del conjunto. Para ello, formará su clase instrumental, reclutada entre la pequeña y media burguesía, de manera que su propio interés en mantener un *status* al que se ha accedido por un cierto salto social la convierta en clase mantenadora del Estado y *del propio régimen bonapartista*.

Ahora bien, esta acefalia del bloque dominante, esta ausencia de una clase o capa hegemónica cuyos intereses particulares fueran congruentes con los generales del conjunto de clases beneficiarias del sistema de dominación, y que, además, pudiera asumir el liderazgo a través de la imposición de su sistema ideológico de representación de la sociedad civil como cultura dominante y, por tanto, medio de obtención de consenso entre las clases subalternas, conduciría a un cuadro general de imposibilidad de coherencia política y, por supuesto, de inconsecuencia e inoperancia de las medidas adoptadas desde el aparato del Estado.

En definitiva, podríamos caracterizar al franquismo —y al propio tiempo explicar su supervivencia (reproducción)— por:

— Inarticulación del bloque dominante (ausencia de hegemonía), siendo gratificados los intereses de sus fracciones componentes en el interior de un *statu quo* definido precisamente por



la ausencia de hegemonía (*statu quo* que no es otra cosa que la delimitación fijada a cada uno de los intereses de las clases o capas concretas).

— Inexistencia de acceso directo de las clases dominantes al control del aparato del Estado, debiendo vehicularse en todo caso a través del régimen político y de la clase mantenedora del Estado.

— El sistema de dominación sobre las capas subalternas se mantiene merced a la utilización de un aparato coactivo (represivo y jurídico), que sitúa en un nivel débil la necesidad de consenso ideológico (19).

En estas circunstancias, sólo cabe la inserción en los equipos de gobierno de agentes vinculados al capital financiero y la gran oligarquía industrial, pero de tal forma que estos intereses siempre estarán representados por procuración, nunca de una manera declarada, a través de portavoces reconocidos o programas concretos. El resto de intereses del bloque dominante debe contentarse con el margen de maniobra que le concede el propio juego equilibrado que debe establecer el aparato del Estado para su reproducción.

La burguesía media - sector dirigente de las clases urbanas-- no tiene, pues, posibilidad de intervenir en las decisiones políticas, salvo a través de los medios indirectos de las instituciones corporativas y de la opinión pública (que en el franquismo es siempre opinión de las clases beneficiarias). Mecanismos muy débiles, dada la esclerosis de las primeras y la escasa necesidad que tiene el franquismo de legitimarse a través del consenso social.

Por otro lado, si bien dichas clases dominantes quedan al margen del ejercicio mismo del poder político, sí son beneficiarias del régimen franquista, en cuanto éste mantiene el sistema de dominación y posibilita la acumulación intensiva de capital. No pretenden la revocación del régimen de excepción que supone el bonapartismo franquista, pero verían con agrado una modificación de los términos concretos del *statu quo*. Así, no es de extrañar que esta condición de clases dominantes y beneficiarias sea compatible con un cierto distanciamiento respecto al aparato franquista y todo lo que éste implica: des prestigio popular, inefficacia administrativa, incapacidad de ordenar el desarrollo, despilfarro, dependencia de una burocracia arbitraria, corrompida y centralista, etc.

De ahí que durante mucho tiempo las clases dominantes hayan mantenido una posición política ambigua —excepción hecha de aquellos grupos oligárquicos que, de alguna manera, sí están representados en el régimen—; y que, por consiguiente, no hayan asumido la producción de una representación ideológica de la sociedad civil capaz de actuar con "conciencia" o cultura dominante y asegurar el consenso de las capas

subalternas. En este sentido, el conservadurismo timorato de las clases del bloque dominante les ha conducido a una situación de una falsa conciencia, cegándolas políticamente respecto a sus propios intereses y su no correspondencia con los del régimen franquista.

Por lo que respecta al bloque dominante catalán, debe considerarse, además:

i. Por un lado, el desmantelamiento del aparato financiero catalán, iniciado en la preguerra (quebra del Banco de Barcelona, 1920, Banco de Catalunya, 1931, etc.) y proseguido en la postguerra (absorción de pequeños bancos locales por la banca española, especialmente castellana; el caso del Hispano-Colonial, etc.).

ii. Por otro, las características propias de la industria catalana, industria de transformación, sin materias primas ni recursos energéticos, minifundista, con peso notable de sectores regresivos —textil—, etc.

iii. Las condiciones anteriores, que configuran un capital financiera y tecnológicamente dependiente, vienen agravadas por la dependencia política, que se expresa por un trato desigual por la Administración española central: cupos, permisos de importación, créditos oficiales, inversiones del Estado, etc.

iv. La suspicacia del franquismo hacia la asunción de determinado nivel de intervención política aún dentro de los cauces del régimen— de las clases dominantes de las nacionalidades no castellanias, suspicacia extendida en ocasiones a la propia dinámica económica (véase la política del Ministerio de Hacienda respecto a la banca catalana).

Sucede entonces que la oligarquía financiera única que posee alguna incidencia dentro del aparato del Estado— no está representada a nivel de Catalunya; por el contrario, la burguesía industrial, clase proporcionalmente mayoritaria dentro del bloque dominante, percibe la actividad política como algo que le es extraño y que le viene impuesto desde el aparato central, sin posibilidades de intromisión.

Sin medios de intervención en el aparato del Estado, vigilada con reticencia por el poder central —y centralista—, la burguesía catalana se desentiende de la práctica política (incluso al nivel ideológico, renunciando a asumir el liderazgo de una "renaixença" de la cultura nacional), y llega con la clase mantenedora del Estado a pactos pragmáticos que le asegurarán sus favores. Los cuales, por cierto, no serán otros que los de seguir alimentando o, por lo menos, no poner trabas a ese precario crecimiento del capital catalán, preñado de contradicciones y, por tanto, compatible con la dependencia enunciada. Y así seguirá la inmigración, la explotación extensiva de mano de obra con proporcionalmente bajas cuotas de capital, el predominio del subsector industria de la construcción como impulsor de la máquina productiva, etc. (20).

(19) Para un planteamiento desarrollado del tema, véase EQUIPO COMUNICACIÓN: "Hegemonía y dominación en la España de la postguerra", en *Zona Abierta*, número 4, verano 1975.

(20) El fenómeno de la inmigración admite una lectura sugestiva: se trataría de un elemento conflictivo sembrado en el corazón de la sociedad catalana.

Cuestionar esto, lo que en definitiva equivale a racionalizar la base económica catalana, es difícil. En efecto, la acefalia del bloque dominante y, por tanto, la falta de conciencia impiden la resolución de una política común, esto es: un concierto que vaya hacia la consecución de los intereses del bloque en su conjunto, renunciando a los intereses particulares de clases o capas concretas cuando se produzca interferencia con aquellos.

Así, la práctica económica se disolverá en un agregado no coherente de acciones individuales: algo que difiere de la vieja fábula liberal por la presencia de una intervención del Estado, pero no como elemento de orden y acuerdo general, a la busca del bien público, sino como elemento de división y desconcierto, utilizando los resortes del poder para perpetuar el poder, reproduciendo en cada momento su propia necesidad de árbitro supremo, distribuidor de gratificaciones e imposiciones. Cada agente económico tenderá a la maximización de sus intereses, y esto, en un sistema que propicia la irracionalidad, producirá la aparición de contradicciones que no se resolverán, sino que únicamente se bloquearán y desplazarán hacia adelante.

De ahí todas las contradicciones que se encierran en el gigantesco proceso de industrialización/urbanización que se opera en estos últimos cuarenta años: concentración industrial y poblacional excesiva, desorden urbanístico, desequilibrios territoriales (21), etc., al margen de los problemas que a medio plazo pueda presentar la propia estructura industrial catalana. No se trata ahora de entrar en el juego de la ucrónia, e hipotizar cuál hubiera sido el desarrollo de los hechos si el bloque dominante catalán hubiera podido desarrollar autónomamente una política industrial y urbana; sí interesa, en cambio, verificar que esto no ha sucedido. Más aún, que las consecuencias objetivas de este proceso no controlado han sido particularmente graves al no encontrar la cortapisa de un sistema cultural alternativo al franquismo, con un sistema de proposiciones respecto a la ordenación territorial, a la vida urbana y a la organización de la ciudad. De hecho, el bloque dominante se ha despreocupado de la construcción de la ciudad como escenario significativo de relaciones sociales —y relación social objetivada, en sí misma—.

---

donde en su día, frente a peligrosos (para el centralismo, se entiende) resurgimientos del nacionalismo, podría ser activado por políticas demagógicas de corte lerrouxista; el franquismo habría introducido así dentro del señuelo *mano de obra barata* las condiciones de su eventual pervivencia a largo plazo como necesarias mantenedoras de un sistema de dominación puesto en crisis por un conflicto social, enmascarado como problema nacional. Sin pronunciarnos sobre tal interpretación, constatemos que las últimas evoluciones de la derecha centralista por el panorama catalán vendrían a confirmarla, al menos *a posteriori*.

(21) No sólo entre Catalunya y la España rural, sino también dentro del propio territorio catalán, en el seno del cual se ha producido un notable drenaje de recursos humanos y económicos hacia las grandes aglomeraciones. Véase: JOSEP MIRÓ, ERNEST SENA I FREDERIC MIRALLES: *La Catalunya pobre*, Nova Terra, Barcelona 1974.

Producto del desorden objetivo determinado en última instancia por el desconcierto de los agentes económicos, envés de la ausencia de modelo de ciudad: la ciudad-*artefacto de uso* queda desplazada por la ciudad-*mercancía-valor de cambio*. La construcción de la ciudad pasa a ser una actividad mercantil. Los problemas de forma y diseño de la ciudad se desvanecen delante de la rentabilización del negocio inmobiliario. Nos encontramos ante el urbanismo mercantil o —si se prefiere— la mercancía del urbanismo.

Todavía más: la producción de valor de cambio a través de la construcción de la ciudad llega a entrar en contradicción con la ciudad-*instrumento de producción*. Pero sobre esto volvemos más adelante.

Interesa ahora examinar la otra cara de la moneda. Frente a la ausencia de modelo burgués de sociedad civil, de modelo de ciudad, ¿puede hablarse de un proyecto de ciudad desarrollado por las clases subalternas?

La aparición de las reivindicaciones populares respecto al aparato de la ciudad, aunque con notables precedentes aislados (la huelga de tranvías de 1951), es, por razones obvias, tardía o de contenido intrascendente. Sta. Coloma de Gramenet, en 1971, da la campanada. Y no sólo por la masiva movilización popular que provoca, como por cuento se plantea como un frente particular de lucha anticapitalista, es decir, dentro de un conflicto global con el sistema de explotación-dominación. Hay, pues, el germen de un proyecto social global, dentro del cual se desarrollaría un concreto modelo de ciudad, como forma específica de unas relaciones sociales diferentes: de ahí su significación e importancia.

Otros casos de acciones populares son también significativos: así, por ejemplo, la intervención directa en el proceso mismo de urbanización (imposición ciudadana de un recorte de edificabilidad en el Plan Parcial Bellvitga, de Hospitalet, 1975, en plena ejecución) o incidiendo en operaciones ya decididas por la clase política local y que eran determinantes en la estructura y carácter de una ciudad (puertos deportivos de Badalona, 1974, y Mataró, 1976). Con todo, la pauta general es de un nivel de conciencia bajo y así se asiste a numerosos conflictos que no pueden ser interpretados como negatividad radical —contestación total y aún irracional al modelo burgués—, sino como reivindicación parcial, perfectamente asimilable por otro régimen que no fuera el franquista, incapaz de soportar la más mínima quiebra de autoridad (reivindicaciones de equipamiento, de espacios verdes y aún de servicios de infraestructura: pavimentación, alumbrado, etc.). En este sentido aún queda por hacer el balance y análisis de las acciones populares respecto a la revisión del Plan Comarcal de Barcelona (1974-76), que nosotros estimamos resultaría demostrativo del bajo nivel de conciencia respecto a los términos reales en que se planteaba el conflicto y su conexión con una problemática más amplia.



De todas maneras, a pesar del desarrollo de las organizaciones populares y de la lucha urbana y ciudadana (22) de los años 70, a pesar también de los momentos en que dicha lucha se ha planteado como una alternativa global, posiblemente se ha alcanzado un techo delimitado por el aparato coactivo franquista. Sin traspasar dichos límites es difícil que el planteamiento de la lucha urbana pase de la negatividad frente al sistema, a veces de la pura defensa frente a la voracidad del negocio inmobiliario, a la elaboración de una propuesta positiva de ciudad. En realidad, dicho proyecto no parece posible que aparezca fuera del marco ideológico de una clase o bloque en ascenso hegemónico coincidente con una crisis general de dominación, situación en la que obviamente no nos encontramos.

Lo que sí puede afirmarse sin errar es que la presión popular jugará en un futuro inmediato un papel fiscalizador sobre la política municipal y, por consiguiente, el comportamiento de los diversos actores urbanos deberá ajustarse a la racionalidad y a la legalidad en una medida hasta ahora desconocida.

Precisamente, la ausencia de este papel fiscalizador sobre determina la caracterización contradictoria del proceso urbanizador, ya manifiesta en la no coherencia e indisciplina de los intereses inmobiliarios con los del bloque dominante en su conjunto. Basta señalar:

1. La *debilidad del sistema de ciudad* entendido como instrumento de producción, toda vez que se han reducido al mínimo de eficiencia los sistemas de infraestructuras (congestión) y comprometido la propia posibilidad de solución en razón del agotamiento de los espacios libres y las elevadas inversiones que suponen unas redes de servicio cada vez más densas y sofisticadas. Esto se traduce en la aparición de unas deseconomías de aglomeración que progresivamente inciden en los costes de producción y, por tanto, en la línea de evolución económica general. Debe insistirse sobre el hecho de que, una vez determinada estructuralmente la ciudad a través de un determinado modo de su construcción, todos los intentos de elevar los niveles funcionales suponen volúmenes de inversión crecientes en razón más que proporcional; en otras palabras, el tamaño óptimo de la ciudad viene determinado prácticamente por dos únicas variables: su estructura y su densidad; más allá de dicho tamaño óptimo, los costes son siempre crecientes, de un modo u otro, como costes de inversión o como deseconomías de explotación y aglomeración.

2. La *progresiva degradación de la calidad de vida*, producida por la doble acción de la ocupación del territorio para usos privados y la creciente demanda de espacio público (incremento del número de individuos y del consumo

(22) El planteamiento conjunto de la lucha urbana —respecto a la construcción y uso de la ciudad— y la ciudadana —respecto a la actuación de la clase política local, detentadora monopolística del control del Ayuntamiento— supone ya, ciertamente, un cierto nivel mínimo de conciencia.

de espacio *per capita*). La consecuencia de esto es el crecimiento de la conflictividad social, especialmente acentuada en la comarca barcelonesa, donde la estructuración social y el sistema de dominación adquieren una transparencia material en el uso del espacio y la forma de la ciudad: corona suburbial, deficitaria, infradotada, potencial *cinturón rojo* de densa aglomeración industrial y de habitación.

Contradicciones que comprometen gravemente los dos intereses fundamentales del bloque dominante: los de *producción* y *reproducción* (23).

Insistimos en que este *maledetto imbroglio* reviste un carácter muy agudo en la misma medida en que no se ha operado sobre la ciudad de Barcelona, sino sobre los municipios de su corona. Ahora bien, en las pequeñas ciudades y villas del entorno barcelonés la debilidad de las capas burguesas locales es obvia: en tanto que el espacio es un objeto de consumo que expresa la jerarquización de clases, se produce la huida hacia los barrios de alto *standing* de Barcelona de los individuos que han alcanzado un cierto nivel en la escala social. Existe, pues, un drenaje de clases y capas del bloque dominante, de manera que, aunque mantienen sus intereses en la localidad de procedencia, es indudable que dejan de intervenir en la producción de la imagen local de sociedad civil y de sostener los débiles órganos e instituciones de conformación y expresión de la opinión pública, a veces decididamente amenazados por la clase política que veía en ellos posibles peligros a su propio *status indisputable*. Su desaparición de escena supone muchas veces el golpe de gracia sobre un posible efecto moderador y de contención de la degradación de la ciudad.

En estas condiciones, se disuelve la consecuencia histórica de las operaciones urbanísticas hasta la trivialidad, y el proceso de construcción de la ciudad es un simple resultado de la lotería de los intereses privados. El urbanismo no se refiere a una instancia pública, sino a un derecho privado a ejercer sus virtuallas de negocio y especulación, derecho exhibido —frente a los indudablemente ineficaces mecanismos de la Ley del Suelo para distribuir las cargas que genera el proceso urbanizador— para que se recorte un espacio libre, se aumente una edificabilidad o se evacúe una licencia sobre suelo rústico. La racionalidad propia de la mercancía se impone como dominante, reclama como único objetivo socialmente válido el crecimiento del valor, y para ello pasa a utilizar todas las posibilidades que ofrece el dinero, exprime hasta el final el esquema mercantil: éste será el medio cultural —moral— en el que puede aparecer con toda lógica la especulación, la vulneración de leyes, planes y ordenanzas, la corrupción administrativa, el uso abusivo del crédito, etc.

(23) Amén de otras contradicciones secundarias: por ejemplo, la distorsión en la estructura económica que supone la presencia de un volumen apreciable de capital especulativo.

Paradigma de esta concepción mercantil del urbanismo es el promotor inmobiliario, cuya caracterización ya se ha efectuado antes y a la que sólo hay que añadir el rasgo de su extracción social: además de los medios tradicionalmente próximos al sector de la construcción, pequeñas burguesías locales, industriales de la última generación, propietarios medios y grandes, y personajes bien situados —por su adscripción a la clase política o al funcionariado— cerca de los órganos de la Administración con funciones de inspección y control del proceso urbanístico. De hecho se opera una fusión entre los intereses del negocio inmobiliario y los de la clase política y burocrática local: promotores, inmobiliarias, propietarios de solares, bancos con activos inmobiliarios, sociedades de inversión inmobiliarias, propietarios de inmuebles en alquiler, burocracia local de un cierto nivel, burocracia sindical, medio funcionariado, contratistas, empresas de servicios públicos, constructoras, profesionales vinculados a las actividades urbanísticas, etc., conjunto de capas privilegiadas por el régimen franquista en su intento de mantener el vacío de hegemonía dentro del bloque dominante, serán los sectores sociales preferentemente representados en los Ayuntamientos y sectores de la Administración relacionados con la actividad del urbanismo. Entonces, aquella concepción mercantil del urbanismo estará igualmente presente en la Administración, que no hará otra cosa que sancionarla, con total desconocimiento de la *res publica*. Al fin y al cabo, la única política claramente definida desde los equipos de gobierno ha sido la desarrollista —no tal política, apenas una consigna: enriqueceos—, la cual inscribe perfectamente el esquema mercantil antes citado y explica cómo la actuación municipal recoge, acepta, autoriza y, a veces, estimula la práctica urbanizadora tipificada (24).

El binomio promotor inmobiliario-clase política local ha evolucionado, pues, con el tiempo,

(24) En ocasiones es la Administración —a todos sus niveles— la que realiza el papel del promotor inmobiliario, sin que su *modus operandi* difiera de la práctica habitual: recalificación, densificación, pérdida de áreas libres, etc. (por ejemplo, en Badalona: Barrio St. Jordi, del Patronato Municipal de la Vivienda; Barrio San Roque, de la OSH; Barrio de Pumar, UVA). “El urbanismo de la OSH se caracteriza en general por su localización periférica, edificando a menudo en el suelo no urbanizado, declarado rural, de poco valor y difícil integración en el tejido urbano (...), por el incumplimiento o modificación de las ordenanzas relativas al uso del suelo o de los planes parciales que afectan a las zonas (...), por el déficit de infraestructuras (...), por la falta de servicios (...), por la falta de mantenimiento de los espacios públicos (...). Nos encontramos ante un ejemplo típico de urbanismo subintegrado, marginal (...), es también un instrumento de producción del urbanismo de tolerancia que se ha propiciado durante 30 años” (JORDI BORJA: “La promoción pública del hábitat marginal: las viviendas de la OSH”, en CAU, número citado). Pero es que, además, dichas actuaciones provocan el efecto secundario de la generación de expectativas en el espacio intermedio entre ellas y la ciudad, que exigen después —según un criterio urbanístico al uso— el relleno de dicho vacío para conseguir la continuidad de la trama urbana.

en tanto que al crecimiento de envergadura del negocio inmobiliario y la aparición de nuevos agentes le corresponde el traslado de la competencia sobre materia urbanística desde los Ayuntamientos a un órgano supramunicipal (*la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios*). Así se consolida la fusión entre actores urbanísticos locales y el capital especulativo barcelonés, y se racionaliza el proceso. En este momento el control del proceso urbanístico recae especialmente en una burocracia que, aparte de no disponer de medios suficientes para efectuar todas las funciones interventoras de un Estado moderno (el aparato franquista de Estado es sumamente débil, en base a la inveteradamente débil presión fiscal), participa también en aquel delicado equilibrio del *statu quo* —como clase mantenedora del Estado— y, por tanto, debe de actuar, en el mejor de los casos, de conformidad con el despliegue de intereses en juego, reconociendo y legalizando los grandes intereses y reduciendo el control a un proceso burocrático.

Claro está que la alternativa “técnica” no existe. No hay una teoría urbanística que —más allá del *plan-pieza del puzzle urbano* bien concebido— de la clave correcta de una intervención en la ciudad. Y no puede haberla si, como hemos dicho, no hay tampoco un modelo ideológico elaborado de ciudad y territorio. Y así vemos a los sedicentes “urbanistas” manejando aquellos mismos términos que ha acuñado en su práctica el hombre de negocios: edificabilidad, techo edificable, palmo cuadrado, etcétera. El *zoning*, magnificado en su sentido instrumental, es utilizado para obviar problemas de diseño urbano que a nadie interesan.

Tampoco es que los profesionales del urbanismo (arquitectos, aparejadores, ingenieros) tengan demasiados motivos para emprender una búsqueda teórica a partir de unas determinadas proposiciones político-sociales (que no pueden ser más que hipotizadas o autoformuladas, salvo en el caso poco común de quienes se vinculan a los movimientos ciudadanos, para los que no existe práctica profesional positiva, sino sólo crítica): los encargos que reciben no son, en definitiva, aquel instrumento configurador de una determinada organización del espacio, de su utilización colectiva, de la forma de la ciudad, de cómo se efectuará su construcción, de la gestión, etcétera, sino sólo un paso necesario —a veces, casi superfluo— dentro del proceso de legitimación y legalización de una práctica urbanizadora desarrollada por otros, que pausivamente desvirtuará o ignorará los propósitos del planeador (en la división social del trabajo se produce la enajenación del sujeto en el objeto producido, exterior a él y apropiado, o expropiado, por otros). Así, mientras una parte de los profesionales abandona el urbanismo, desencantados de una intervención en el diseño y construcción de la ciudad que se revela imposible o idealista, otros cancelan toda ilusión y se plantean el urbanismo desde el mismo punto de vista mercantil: como un campo de trabajo de rentabilidad

aceptable (en virtud de la escasa entidad de los trabajos, suficiente y aún óptima para los objetivos de quien realiza el encargo, lo que le permite aplicar para su realización un trabajo escaso y poco cualificado), o bien un campo de prospección de una cartera de pedidos más remuneradores o gratificadores desde el punto de vista profesional.

### 3. Conclusión

Si se hubiera de ofrecer un diagnóstico sobre la situación producida por 40 años de urbanismo franquista, nosotros insistiríamos sobre las dos contradicciones antes enunciadas: la acumulación de déficits en infraestructuras produce la aparición de deseconomías de congestión, mientras que la densificación urbana y la infraudotación en equipo público compromete gravemente la posibilidad de alcanzar un cierto nivel de calidad de vida en la ciudad, lo que habrá de provocar un elevado nivel de conflictividad en el cinturón barcelonés.

Desde una simple extrapolación de los módulos políticos al uso hasta el presente, esta doble contradicción es irresoluble. En efecto, el agotamiento del suelo, la inflación resultante en los precios y los escasos recursos de la Administración, no habrán de favorecer la recuperación de dichos déficits. Sobre todo teniendo en cuenta que:

a) El *Plan General Metropolitano de Barcelona* (1976) declara posible un asentamiento de 1.700.000 habitantes teóricos (cifra que una adecuada e interesada explotación de las normas elevará en una cuantía todavía indeterminada), lo que, por tanto, provocará un incremento de la demanda de servicios por el solo efecto del crecimiento poblacional.

b) Mientras que, por otro lado, el citado Plan se revela como sumamente débil en el capítulo de provisión de recursos financieros y medios de gestión.

Ciertamente, que la Administración ha empeñado a orquestar una serie de medidas que atenuarán la presión de los problemas mencionados: las ACTUR de Sta. María de Gallecs (Riera de Caldes) y Martorell; mayor rigor en el cumplimiento de la Ley del Suelo —por otro lado, reformada en un sentido posibilista—; y, especialmente, nuevos sistemas de actuación urbanística (urbanismo concertado, participación del capital privado en sociedades mixtas, etc.). Pero, con todo, la eventual eficacia de estas medidas no parece sea capaz de otra cosa que atenuar o aplazar el estallido de las contradicciones subyacentes.

De todas maneras, una prognosis a medio plazo no puede olvidar la excepcional circunstancia de la quiebra del régimen bonapartista del general Franco, sobre determinando, por tanto, la crisis producida por la propia evolución de la práctica urbanizadora y sistema de ciudad barcelonés. En estas circunstancias, cualquier hipótesis se torna singularmente aventurada, especial-

mente teniendo en cuenta lo imprevisible del alcance de la praxis que desarrollen las clases y capas subalternas.

Para nosotros, de cualquier forma, la única posibilidad que tiene el bloque dominante de mantenerse como tal y reproducir el sistema de explotación estriba en solventar el paquete de problemas heredado del franquismo dentro de las premisas de su posición de clase, a través de una política radical consistente en:

- Una política industrial de reconversión hacia sectores de alta cuota capital/trabajo, en relación con un objetivo de crecimiento poblacional cero en la comarca barcelonesa.
- Una política de ordenación territorial y difusión de la industrialización por todo el territorio de Catalunya.
- Un control del mercado del suelo, evitando la aparición de fenómenos especulativos.
- Resolución de los déficits acumulados, a partir de los recursos obtenidos de una presión fiscal más elevada y no drenada hacia otros puntos del territorio español.
- Saneamiento y eficacia de la Administración local.

Ahora bien, tal programa sólo es posible si dentro del bloque dominante surge una clase hegemónica que sea capaz de imponerlo, demostrando la viabilidad de su proyecto político de mantener el sistema de explotación y dominación mediante la obtención de consenso general, y así obtener la necesaria disciplina de las restantes capas del bloque y forzar la estabilidad del pacto social. El proceso no estará completo si no se verifica al propio tiempo la correspondiente asunción del aparato del Estado (Generalitat).

Debe señalarse que, a juzgar por el comportamiento de los diversos sectores sociales en el período de forcejeo en torno a la *Revisión del Plan Comarcal-Plan Metropolitano de Barcelona* (1974-76), no se advierte señal alguna de la existencia de una clase en ascensión hegemónica (25). De ser esto cierto, de seguir con la política llevada a cabo hasta el momento, el único resultado posible es la agudización de las contradicciones del sistema hasta poner en cuestión las propias condiciones de producción y reproducción de la formación capitalista actual... Y esto equivale a la apertura de una crisis generalizada.

(25) Véase José M. SABATER: "Exploración política a propósito del Plan Comarcal", *Butlletí, Colegio Oficial de Aparejadores de Catalunya*, número 18, febrero 1976. De todas maneras, en el período analizado quizás resultara prematura la aparición en escena de tal fenómeno, que requiere una cierta maduración del factor subjetivo conciencia. Por el contrario, debe destacarse en el novedoso panorama de la oposición política tolerada la presencia de varios grupos políticos vinculados al capital financiero e industrial y, significativamente, el caso de Convergència Democrática de Catalunya / Banca Catalana - Banco Industrial de Catalunya.