

## La promoción inmueble en España (1846-1995)

Rafael MÁS HERNÁNDEZ

Geógrafo. Departamento Geografía. UAM.

**RESUMEN:** Ante la dificultad de sintetizar los rasgos de la promoción inmueble en España en un período temporal tan largo y contrastado, se opta por dividir el comentario en dos grandes etapas, separadas por la guerra civil española (1936-1939).

En vez de resumir los grandes ciclos edificatorios o caracterizar a los principales agentes urbanos en cada período, se prefiere abundar en algunos aspectos de detalle, después de remitir a la bibliografía oportuna para los asuntos generales. Se insiste en especial en la producción de suelo y en los temas considerados de mayor interés urbanístico.

Una visión de conjunto acerca de un asunto como el enunciado implica entrar en una serie de riesgos de notable trascendencia. Tanto, que si el autor acepta el reto no es porque se crea capaz de superar esos obstáculos, sino porque está convencido de que merece la pena intentarlo. Pero no por ello se deja de advertir de antemano las dificultades que el empeño presenta.

Varios son los motivos que abogan en contra de la síntesis propuesta. Los estudios de promoción inmueble no destacan por su número, por lo que es preciso acudir a estudios urbanos más globales y de ellos entresacar aquellos elementos juzgados de interés. Es en esa tesitura cuando la diferente formación de quienes más asiduamente se han interesado sobre la evolución de la ciudad española, como geógrafos, historiadores, economistas, arquitectos, sociólogos o historiadores del Arte genera diferentes planteamientos y metodologías no siempre fáciles de ensamblar.

Además, en los estudios urbanos españoles la disimetría entre los estudios generales y los particulares es fortísima. La primacía del estudio local, casi siempre de la ciudad en la que se reside, resulta abrumadora. Y

predomina la monografía local que antepone el detalle de los particularismos detectados a la singularidad del caso analizado en el marco general trazado por los análisis globales. Más aún, la plétora de estudios locales dificulta en muchas ocasiones su conocimiento y disponibilidad, pues en bastantes casos se publican en instancias poco accesibles en una perspectiva nacional.

Pero en los últimos años hay publicaciones que hacen o proponen una relectura global de la ciudad, desde una visión general de la ciudad española mediado el XIX a través de Madoz y Coello (QUIRÓS, 1991), hasta una puesta en común de las historias urbanas particulares en un afán comparativo (GUARDIA, MONCLUS, OYÓN, 1994).

Y, por supuesto, están los planteamientos generales ya formulados, que en una perspectiva como la nuestra nos facilitan la tarea en extremo. En realidad, ya están trazados los periodos básicos del crecimiento urbano y el papel jugado por los diferentes agentes urbanos (MASSANA, ROCA, 1973), (CAPEL, 1975), así como un repaso del conjunto del planeamiento urbano (TERÁN, 1978) y contamos con un enfoque global del derecho urbanístico (BASSOLS, 1973). A su vez, las

modalidades de crecimiento espacial han sido reducidas a modelos o esquemas, en lo relativo a su adecuación al planeamiento (TERÁN, 1978) o atendiendo a sus tramas formales (SOLÁ, M.; GÓMEZ, y otros, 1974).

La perspectiva en la que nos situamos es la de escrutar el comportamiento del capital privado en la dinámica de la ciudad a lo largo de los últimos ciento cincuenta años. Nos referimos en concreto a la promoción inmueble, antes que a la propiedad urbana, pues ésta suele adoptar estructuras muy parecidas a la propia distribución de la renta, según capas ordenadas por niveles de ingresos. La promoción, por su lado, es más sensible a las innovaciones, actúa con una mayor dosis de riesgo y genera unas tramas urbanas muy trascendentes de cara al futuro.

Dado el carácter inercial de la ciudad, por el que su crecimiento superficial se hace siempre teniendo en cuenta la ciudad ya existente, incluyendo en ello una determinada valoración del ámbito edificado y de su aureola periurbana, el quehacer de los promotores urbanos no se puede considerar, en un plano histórico, al margen del territorio. El espacio urbano, pues, se hace indispensable en el discurso, y se expresa casi siempre a través de una desigual valoración del territorio, que se plasma a través de los precios del suelo.

Una historia de la promoción inmueble es, en buena medida, una historia de las modalidades de crecimiento de la ciudad. Pero en el último siglo y medio la expansión de la ciudad no es un asunto de exclusiva competencia de los promotores inmobiliarios, sino que éstos deben atender a la labor de control, tutela, y acaso fomento, que los poderes públicos lleven a cabo. Resulta preciso, pues, referirse también a las pautas del *planeamiento urbano*, entendido en su vertiente práctica, generadora de resultados, y no en su acepción teórica, que suele recibir el mayor número de comentarios.

Pero la promoción inmueble no actúa sólo en el crecimiento periférico. La ciudad también cambia por dentro. Más allá de la inevitable sustitución de los edificios residenciales, la historia urbana registra notables remodelaciones internas, casi siempre auspiciadas o reguladas por los poderes públicos, que atraen poderosamente a una fracción de los promotores. Suelen ser los agentes urbanos de mayor relumbrón los que actúan sobre suelo consolidado, dado el alto

precio que logran las actividades más lucrativas que se implantan en el centro de la ciudad. Por lo tanto, aunque en nuestra perspectiva la modalidad de crecimiento sea primordial, no podemos olvidar la reforma interior.

Negocio inmobiliario, espacio urbano y planeamiento. Son los tres ejes de nuestra reflexión, el primero como elemento vertebrador y los otros dos como complementos necesarios. Y en una determinada coyuntura histórica, derivada de la posición de nuestro país en la periferia del desarrollo europeo y en un nivel determinado de bienestar.

Concluyendo con la reflexión inicial: ¿No son demasiados estos ciento cincuenta años?, ¿Hay suficientes elementos comunes entre las viejas ciudades amuralladas y las actuales regiones urbanas? No tenemos respuestas precisas al respecto, pero algunos elementos básicos animan a la reflexión conjunta. Aunque podamos pecar de simplicidad, recordemos esos postulados que ayudan a proporcionar unidad al enfoque propuesto:

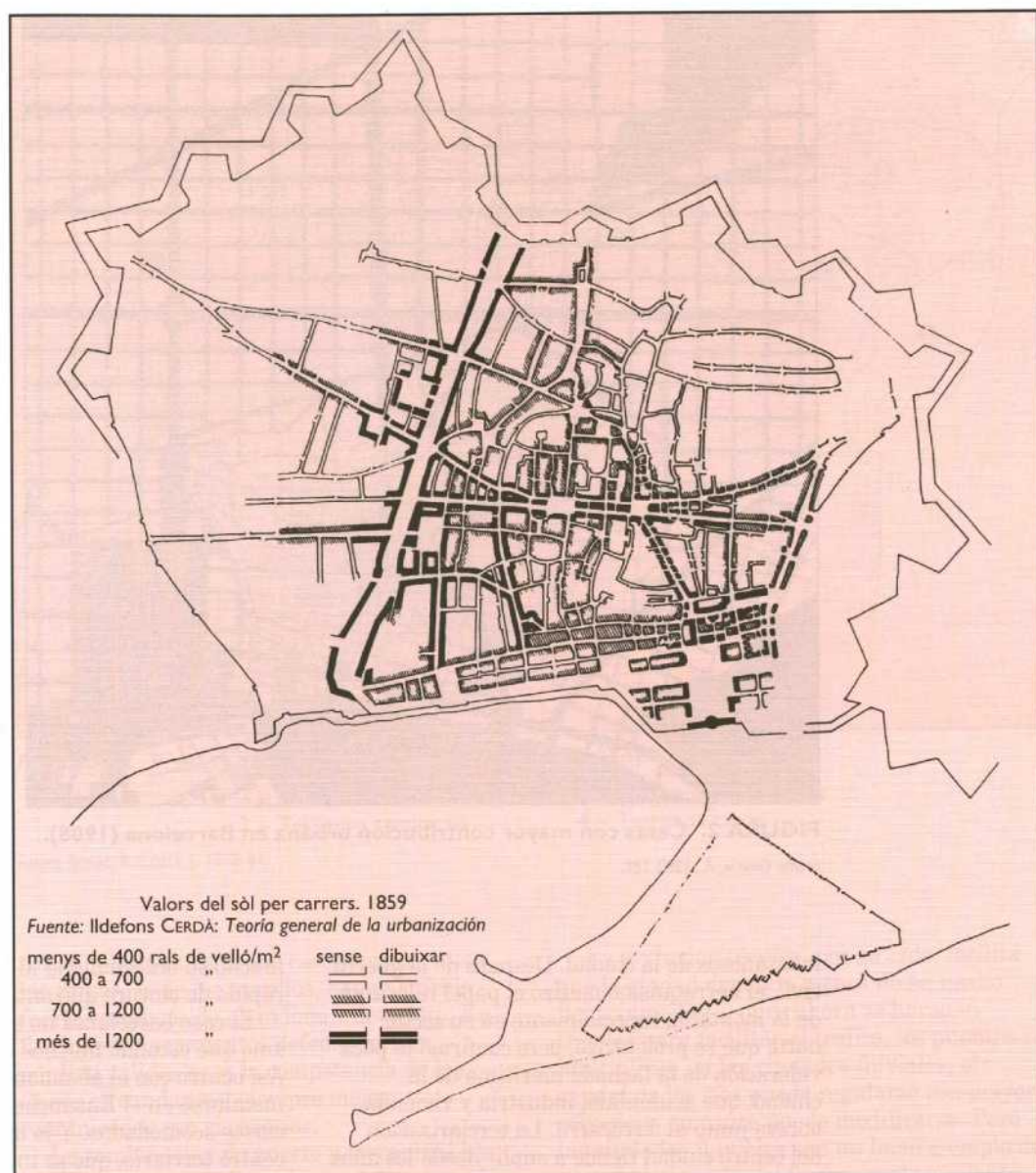
1. La organización de la ciudad era, y sigue siendo, netamente capitalista. Los precios del suelo y del caserío, muy diferenciados, distribuyen internamente a los diferentes grupos sociales, de acuerdo a su poder adquisitivo.

2. Los poderes públicos controlan hoy más el crecimiento y el negocio urbano, pero sólo se han erigido en actores de primera línea en circunstancias muy concretas. En general, se mantienen en un plano subsidiario, dejando lo fundamental del negocio inmobiliario en manos privadas.

3. Hay pocas ciudades nuevas. Los principales núcleos urbanos de hoy parten de emplazamientos antiguos y han crecido en torno a ellos, sin grandes cambios territoriales.

Desarrollemos ahora esa tercera premisa. Los desniveles topográficos, el río, el mar, la montaña, no siempre han jugado un papel igual en la valoración del espacio urbano, pero su diferente estima se relaciona de un modo directo con la actuación del hombre, con la implantación de determinados usos del suelo y la capacidad técnica de cada momento.

Tomemos a Barcelona como ejemplo. La ciudad amurallada del XIX valoraba las calles más anchas y los espacios de creación última (Figura 1), a la vez que el ferrocarril ocupaba la franja litoral de la periferia nordeste, coincidiendo con la implantación industrial



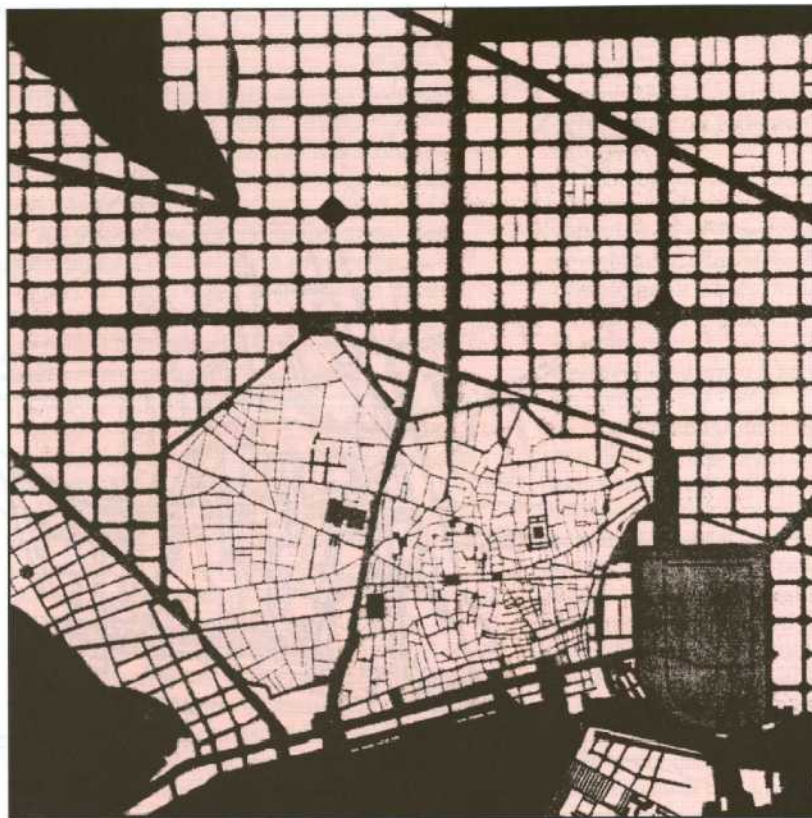
**FIGURA 1. Precios del suelo en Barcelona, por calles (1859).**

Fuente: GARCÍA, A. / GUARDIA, M., 1986.

más temprana. Como el corsé de las murallas impedía el crecimiento normal de los extramuros, núcleos industriales y obreros surgieron más allá de la zona polémica militar por todos los aires del llano barcelonés. Con el derribo de las murallas, el Ensanche tendió a unir el casco viejo con los núcleos periféricos, a

la vez que las residencias campestres de las élites se encaramaban por la montaña suroccidental. A comienzos del siglo actual ya se había producido el traslado de las mejores residencias hacia el Ensanche (Figura 2), a la vez que los ensayos de ciudad jardín acentuaban la estima de los bordes





●  
casa que paga 500 o más  
pta/trimestre de contribución  
territorial.

**FIGURA 2. Casas con mayor contribución urbana en Barcelona (1908).**

Fuente: GARCÍA, A., 1990, 181.

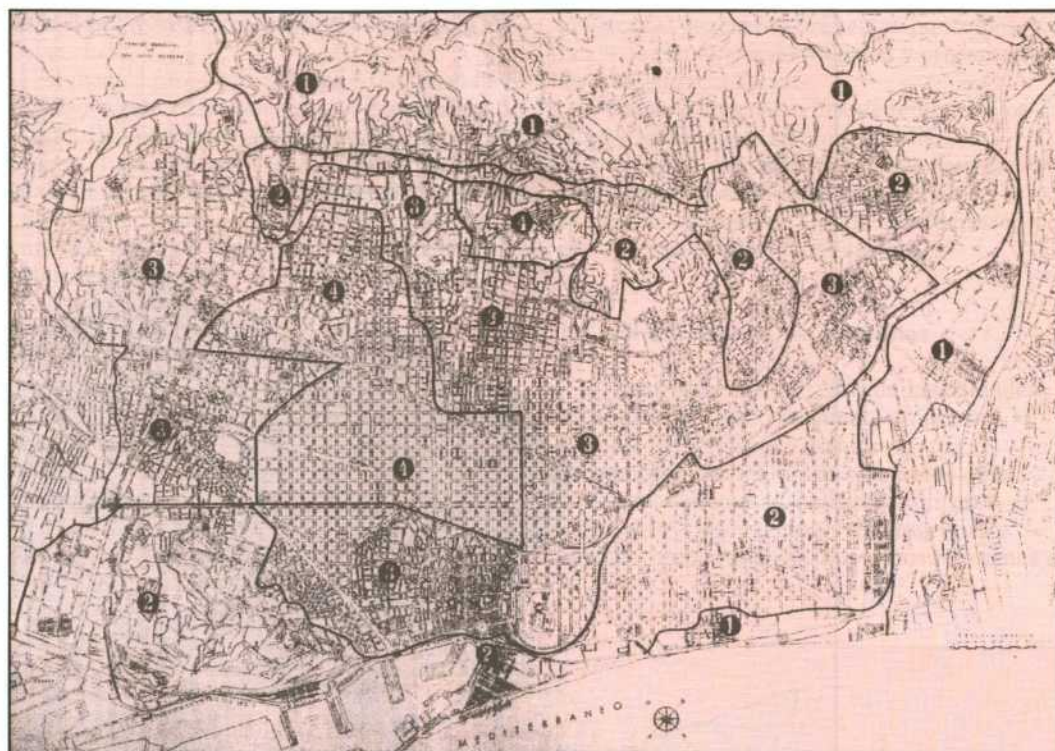
montañosos de la ciudad. Después de la guerra civil, el barraquismo matizó el papel relevante de la montaña, especialmente en su sector norte que se proletarizó, pero confirmó la poca valoración de la fachada marítima de la ciudad, que acumulaba industria y vivienda obrera junto al ferrocarril. La terciarización del centro ciudad tiende a suplir desde los años sesenta la residencia burguesa del Ensanche, empujándola hacia la montaña más valorada y el propio centro la sigue hacia allí. El cuadro de precios parece bastante estable mediados los años setenta (Figura 3), pero como consecuencia de la centralidad en una región metropolitana creciente, los poderes públicos optan por favorecer el vaciado industrial del llano noreste, desarticulando también el ferrocarril, y enfatizando un desarrollo residencial de cierta calidad junto al mar (Figura 4). Por fin, toda la periferia interna, popular en su mayor parte, ve aumentar

mucho su accesibilidad al hacerse una vía rápida de cintura que anticipa nuevos cambios.

El caso barcelonés no es un hecho aislado, sino que esconde muchos fenómenos comunes. Así ocurre con el abandono de los cascos para instalarse en el Ensanche por parte de las clases acomodadas. Y lo mismo pasa con el centro terciario, que se instala en el ámbito burgués, cuando las élites optan por irse a la periferia. También es muy usual que parte de la ciudad jardín de comienzos de siglo se confunda con el barraquismo de postguerra. En realidad, esas tramas urbanas se conjugan históricamente de un modo similar en todo el país.

Pero las valoraciones de estima del medio natural son cambiantes. Junto a la ambivalencia barcelonesa de la montaña, los desniveles suelen cotizarse por sus vistas y su mayor aireación, sobre todo en zonas litorales, aunque es también muy frecuente que las





**FIGURA 3. Precios del suelo urbano en Barcelona (1974).**

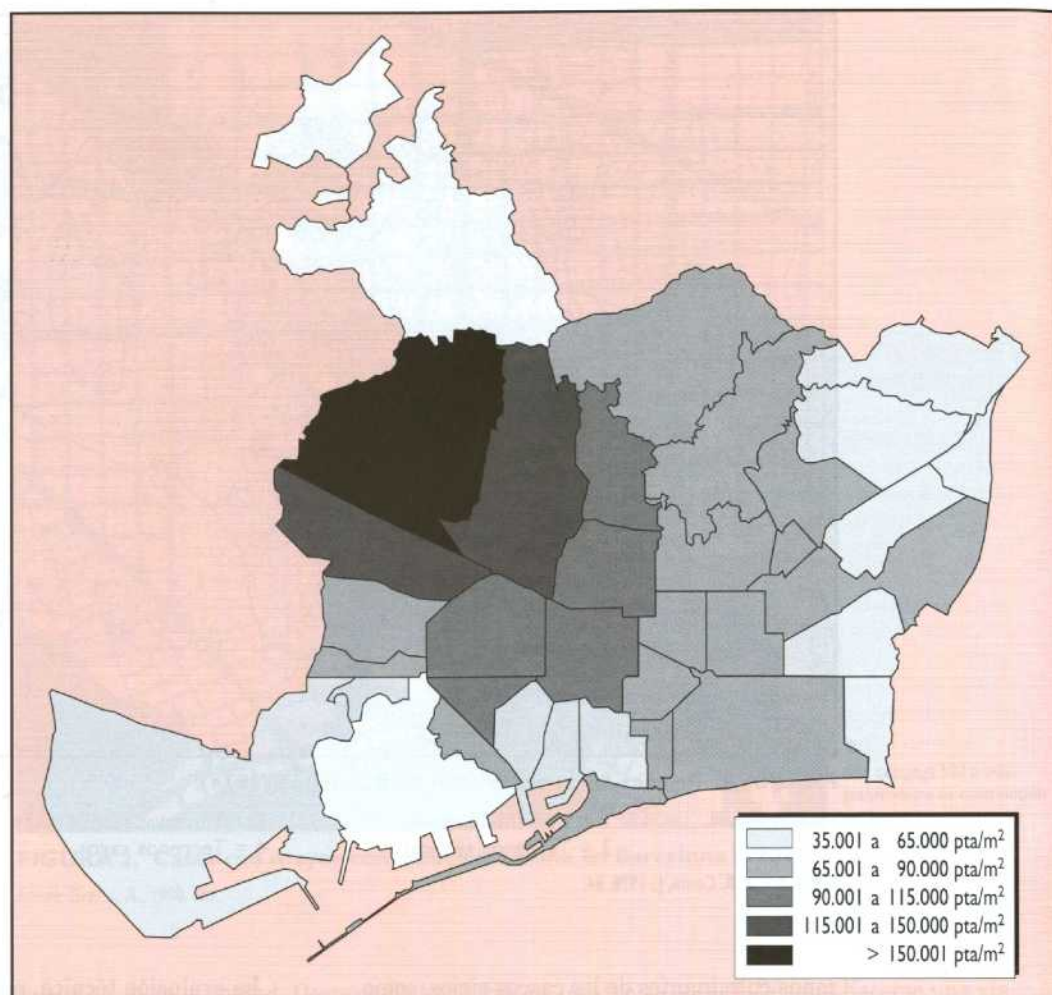
- |                        |                          |
|------------------------|--------------------------|
| 1 = Terrenos baratos   | 2 = Terrenos semibaratos |
| 3 = Terrenos semicaros | 4 = Terrenos caros       |

Fuente: BONAL, R. COSTA, J., 1978: 84.

zonas culminantes de los cascos viejos, como las cercanías de los castillos, hayan sufrido fuertes procesos de abandono y deterioro. En fin, los emplazamientos defensivos han perdido validez ante la competencia de los llanos circundantes, siempre mejor comunicados con el exterior.

La combinación de puerto y ferrocarril han implicado, como en Barcelona, el deterioro de muchas fachadas urbanas litorales. En tanto que el cuidado de los paseos junto al mar ha ido muchas veces de mano con la vocación turística de la ciudad, precoz en los casos de San Sebastián y Santander, intermedio en núcleos como Palma de Mallorca y Alicante, y tardío en la mayoría de los casos. En muchas ciudades pequeñas, la oleada turística de los sesenta ha comportado verdaderas mutaciones en su litoral, sustituyendo zonas marinerías o portuarias por un elevado lienzo de construcciones en primera línea.

La evolución técnica, por su lado, facilita que la ciudad dependa menos de su medio físico inmediato, pues ahora se horadan túneles para facilitar el tráfico, los puentes se multiplican en las ciudades fluviales, el caudal de los ríos puede regularse con mayor solvencia, su cauce puede modificarse. Pero las ciudades fluviales son un buen ejemplo del peso de la inercia del factor emplazamiento. Desarrolladas la mayor parte de ellas en una sola de sus riberas, cuando los puentes, autovías y circunvalaciones han hecho accesible el otro lado, la ciudad parece resistirse a cruzar el río. De modo excepcional, Valencia se ha volcado sobre el antiguo cauce, una vez que el agua fuera desviada al Sur después de las inundaciones de 1951. Hay muchos intentos de ordenar y mejorar las riberas fluviales, pero predomina la tendencia ¿instintiva? de precaverse del curso fluvial.



**FIGURA 4. Precios de repercusión del suelo en Barcelona (1992).**

Fuente: AJUNTAMENT, 1993, 66.

Después de hechas todas esas consideraciones, pasemos a ocuparnos de la promoción inmoble más concretamente. Lo haremos conjugando la propia evolución de las maneras de producir ciudad con las modalidades de crecimiento urbano, según han reconocido diferentes autores.

### **I. EL PREDOMINIO DE LA PROMOCIÓN TRADICIONAL (1846-1936)**

Entendiendo por promoción tradicional la construcción aislada de edificios para

alquilar, y aun teniendo presente que desde comienzos de siglo XX hay bastantes elementos que fuerzan, o escapan, del modelo, preferimos ajustarnos al periodo propuesto en la modelización del crecimiento de las grandes ciudades españolas.

Cuando en un repaso histórico del crecimiento de Madrid (LEIRA, E.; GAGO, J.; SOLANA, I., 1976) se toma «como modelo, siguiéndose paso a paso» las pautas de crecimiento de Barcelona propuestas poco antes (SOLÁ, M.; GÓMEZ, 1974), se acuña un esquema que se puede aplicar, con variantes, a muchas ciudades españolas, y que se ajusta



en lo fundamental a la promoción inmueble del periodo.

El modelo propuesto (Figura 5) enfatiza la contraposición existente entre el Ensanche y el suburbio periférico como nuevas tramas que acogen el desbordamiento de la antigua ciudad amurallada. Para aquellas ciudades que carecen de Ensanche, Zaragoza y Sevilla entre las más pobladas, basta con acercar el suburbio a las rondas interiores para que el modelo conserve su validez.

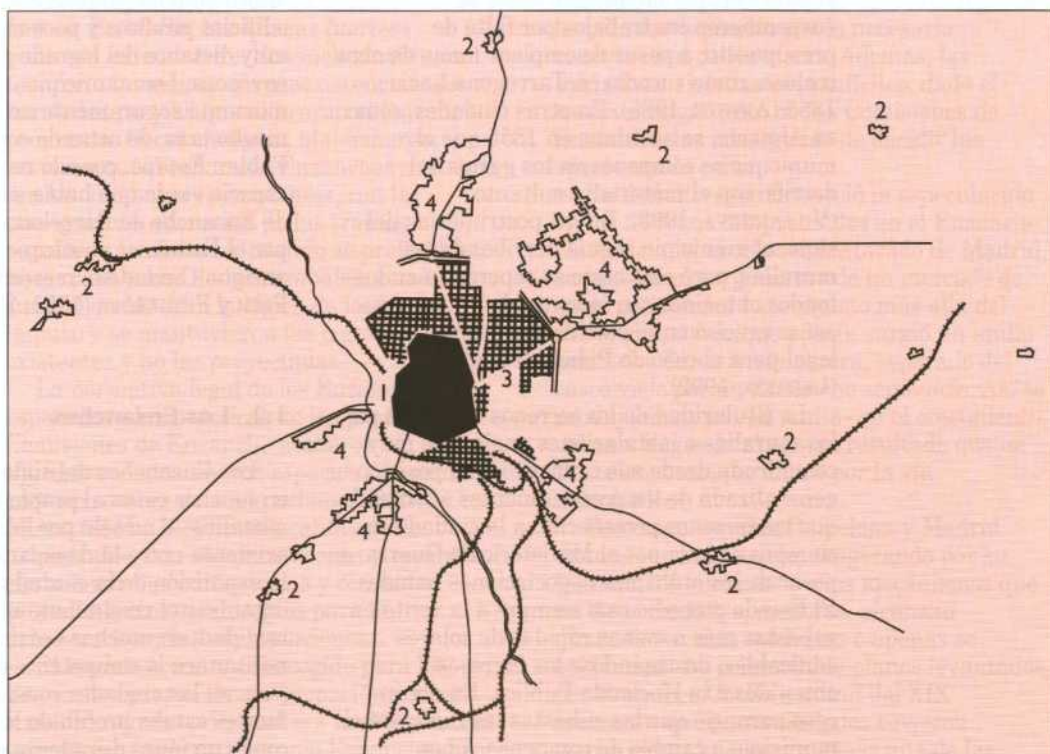
No vamos a proceder de nuevo a la formulación del modelo de crecimiento reproducido, ni a la exposición general de los asuntos relativos a la propiedad y a la promoción inmueble del periodo, que se pueden hallar bien formulados en algunas interpretaciones generales, la más reciente de las cuales corre a cargo de Mercedes TATJER (1987). Optamos por hacer algunas precisiones

al discurso general, sobre temas puntuales, a modo de elementos de reflexión y presentadas de un modo secuencial.

En este primer gran bloque temporal, los elementos a debate son las murallas, los Ensanches, la implantación de las sociedades anónimas y el inicio de la vivienda en propiedad, además de alguna consideración global sobre la clase propietaria.

### 1.1. El derribo de las murallas

El derribo de las murallas en las ciudades españolas fue, como es sabido, un proceso discontinuo, puntual y sumido en una permanente polémica. Los elementos de esa polémica, higienistas, políticos, militares, urbanísticos, también han sido esgrimidos muchas veces. Aquí sólo queremos referirnos a



**FIGURA 5. Esquema de crecimiento de Madrid (1850-1936).**

1. Casco antiguo.
2. Pueblos rurales de los alrededores.
3. Ensanche Castro.
4. Barriadas del extrarradio.

Fuente: LEIRA et alii, 1976, 64.

la vertiente económica del proceso, ya que fue muy relevante y es muy clarificadora respecto al comportamiento de algunos agentes urbanos institucionales.

La vertiente económica del derribo de las murallas era múltiple. Comenzaba con el detalle de quién pagaba el salario de las brigadas de obreros encargadas del trabajo e incluía el destino final del producto de la demolición, que podía tener valor como material de construcción. Pero la cuestión principal era la titularidad y destino final de los terrenos ocupados por todo el complejo militar (muralla, foso, rondas, baluartes, fuertes...) desmantelado.

Ninguno de los puntos a debate se solucionó de un modo idéntico en todas las situaciones, y las oscilaciones fueron mayores en torno a la mitad de siglo, normalizándose en cambio los procedimientos hacia final de la centuria.

En efecto, los primeros derribos corrieron a cargo de los presupuestos municipales, hasta el punto de que en algunos casos se suspendieron los trabajos por falta de presupuesto, a pesar de emplear mano de obra reclusa, como sucedió en Tarragona hacia 1855 (ARESTE, 1985). En otras ciudades, como en Almería, se acordaba en 1855 que el municipio se compensaría los gastos del derribo con el material resultante (VILLANUEVA, 1983). En las postrimerías del siglo, el municipio seguía derribando las murallas, pero este costo se repercutía en los fondos obtenidos con la venta de los solares; así se precisó en la pertinente norma legal para el caso de Palma de Mallorca (LADARIA, 1992).

La titularidad de los terrenos ocupados por las murallas e instalaciones anejas fue muy complicada desde sus comienzos. La posición generalizada de los Ayuntamientos afirmando que los terrenos pertenecían a la ciudad fue siempre negada por el Ministerio de Guerra, a pesar de los múltiples negociaciones habidas. El Estado procedió casi siempre a la venta en subastas más o menos rápidas de solares edificables, destinándose los ingresos obtenidos a la Hacienda Pública. En algún caso permitió que las subastas las realizara el municipio a cambio de compensaciones económicas, o de nuevos terrenos para uso militar; estas permutas se hicieron en torno al cambio de siglo, caso de Cartagena (PÉREZ, 1986) y Palma de Mallorca.

La polémica de los terrenos, además de económica, fue una cuestión política muy

importante, que generó múltiples escritos municipales, un número muy elevado de Reales Órdenes y que fue dilucidada con la intervención de los líderes políticos locales y regionales con mayor ascendencia en Madrid. Lo que latía en el fondo era una reivindicación de mayor autonomía municipal en asuntos urbanísticos frente al tradicional predominio del poder central. El conflicto se saldó con resultados dispares, pero la conclusión quizás más llamativa se refiere a la generalización del pacto político en los asuntos urbanísticos, pacto del que no siempre trascienden los argumentos esgrimidos y las cesiones realizadas. Es ésta una conclusión a la que llegaremos en varias ocasiones en esta pequeña historia de la que damos cuenta.

La tendencia general a la venta de los terrenos, achacable a las necesidades de la Hacienda del estado, generó claras consecuencias en el plano. En el mejor de los casos, de las antiguas murallas quedaron unos viales amplios, alguna concentración de edificios públicos y poco más. Un resultado muy distante del logrado por otras culturas europeas. Los municipios oligárquicos del momento seguramente no habrían hecho mucho más, de acuerdo con el parecer de Fabian Estapé, cuando recordaba que el único espacio verde que había sobrevivido del Plan de Ensanche de Barcelona era el suelo cedido por el Estado al municipio donde estuviera la antigua Ciudadela, merced a un acuerdo entre PRIM y FIGUEROLA (1971, 275).

## 1.2. Los Ensanches

Los Ensanches del siglo XIX se vincularon en muchos casos al propio derribo de las murallas. Y no sólo por la íntima relación existente entre la desaparición de un freno a la expansión de la ciudad y el deseo de organizar el crecimiento urbano futuro. En realidad, en muchas ocasiones la jurisdicción militar era la competente en ambos asuntos, pues en las ciudades consideradas como «plaza fuerte» estaba prohibido levantar construcciones duraderas en un radio de 1.250 m. alrededor del recinto fortificado, en las denominadas «zonas polémicas». De modo tal que cuando se solicitaba el Ensanche en una plaza fuerte, en primera instancia había que conseguir la pérdida de la condición de tal, y, en segundo lugar, el derribo de las



murallas. Ambas competencias pertenecían al estamento militar.

La prohibición de edificar en las «zonas polémicas» se cumplió con una cierta diligencia, introduciendo una notable disimetría territorial. El crecimiento extramuros en las ciudades de poca importancia estratégica podía estar pegado a las murallas, formando los clásicos arrabales. Al contrario, en las «plazas fuertes», las construcciones exteriores debían colocarse más allá de los 1.250 m. Así ocurrió, de modo ejemplar en Barcelona, donde el habitat popular y la industria se acantonaron en los núcleos periféricos de Sants, Gracia y Poble Nou, justo donde acababa la zona de servidumbre militar. Fue la primera vez que se generó un «salto» en el crecimiento urbano, por mor de la normativa castrense de claro tono arcaizante.

No obstante lo molesto de la medida, la servidumbre militar tuvo alguna consecuencia beneficiosa, aunque fuera en el ámbito de lo formal. En efecto, las «plazas fuertes» pudieron extender sus Ensanches sobre un territorio inmediato sin preexistencias, sin barriadas previas que alteraran el trazado propuesto. Otras ciudades, sin embargo, tuvieron que diseñar sus Ensanches contando con los arrabales ya existentes, con la consiguiente alteración de las tramas regulares previstas. Y cuando se pretendió hacer caso omiso de los arrabales, como sucedió en Madrid, la lógica de los hechos se impuso y se mantuvieron las tramas existentes y no las proyectadas.

La normativa legal de los Ensanches españoles y las prácticas de las preceptivas Comisiones de Ensanche acabaron configurando los nuevos espacios como una enorme reserva de suelo urbano. (SOLÁ-MORALES, M., 1982) Suelo calificado de urbanizable, con sus alineaciones y rasantes, con sus normas edificatorias y con unos procedimientos establecidos para la urbanización y las expropiaciones.

El modelo económico escogido para los Ensanches propiciaba su ocupación a ritmo lento. El ingreso principal era la contribución urbana generada en el propio Ensanche. El principal gasto era el abono de las expropiaciones del suelo destinado a calles y los gastos de urbanización. El derecho a cobrar por la ocupación del suelo comenzaba cuando se declaraba la apertura legal de un tramo de calle. Dado el alto costo legal de los

terrenos resultaba imposible abonar las indemnizaciones pertinentes, con lo que la urbanización progresaba poco. Una cierta solución llegó en 1892, cuando se decretó la cesión gratuita de la mitad de la superficie expropiada y se estableció un sistema de deuda pública amortizable a largo plazo. Con todo, a finales del primer tercio del siglo XX, los grandes Ensanches no habían completado su urbanización.

Hasta qué punto la obtención del suelo era el problema se demuestra, «contrario sensu», por lo ocurrido en San Sebastián, donde la rápida ocupación del Ensanche se debió, en buena parte, a la titularidad pública de los terrenos (CALVO, 1983).

Consecuentemente, urbanizando poco a poco, de modo selectivo, y habiendo calificado de modo claro el suelo de urbanizable, se favoreció la reserva de suelo de cara al futuro. En el caso de que hubiera dueños de tierras deseosos de convertirlas en solares edificables, tenían que esperar a que la apertura legal de la calle fuera posible por la necesaria conectividad de los viales. Además, las iniciativas aisladas eran difíciles, dado el carácter oligárquico de las Comisiones de Ensanche, las encargadas de decidir las aperturas de calle.

En definitiva, se favoreció la especulación en los terrenos comprendidos en el Ensanche. De modo que, en el caso destacado de Madrid, se provocó el surgimiento de un mercado de suelo residencial barato justo más allá del Ensanche, con lo que pronto surgió un anillo periférico de vivienda obrera, separado del casco viejo por un Ensanche semivació. Así se produjo de nuevo un «salto» en el crecimiento urbano, llegando al mismo resultado que en Barcelona, aunque ahora por la vía urbanística.

Pero seguramente Barcelona y Madrid distorsionan el modelo, exagerando por su tamaño, los fenómenos o los mecanismos que en otras ciudades, menores, alcanzan dimensiones más modestas o apenas se evidencian. La colección de planos levantados por Francisco Coello a mitad del XIX muestran que pocas ciudades tuvieron crecimientos importantes más allá de las zonas de servidumbre militar, aunque en Cartagena el fenómeno fue notable. Y también son muy escasas las ciudades que generaron suburbios más allá de los Ensanches, tal como aparecen en una colección de planos de las capitales de provincia (MARTÍN, 1915?) ; de la

docena de ciudades con Ensanche, sólo Alicante tenía un claro núcleo periférico, el de Benalúa, caso muy llamativo que se explicará más adelante.

### 1.3. Ciudades abiertas, enfiteusis y crecimiento urbano

Se ha señalado (GARCÍA; GUARDIA, 1989) la singularidad de ciertas ciudades. Son ciudades industriales que, libres de las trabas de murallas y servidumbres militares, pudieron crecer superficialmente en plena libertad y de acuerdo a sus necesidades. Estas ciudades «abiertas» se oponen a las que ven inhibido su crecimiento superficial por el mantenimiento, en plena vigencia de la normativa militar, de las murallas; tales son las ciudades «cerradas». Las consecuencias del contraste son morfológicas, pues las ciudades cerradas generan, por renovación en el siglo XIX, un caserío más denso y de mayor altura, en tanto que las ciudades abiertas mantienen por más tiempo el caserío preindustrial, y permiten un crecimiento periférico poco denso. Los propios autores citados comprueban su hipótesis en Cataluña, analizando el Nomenclator de 1910. En las ciudades abiertas como Mataró, Sabadell o Tarrasa, las casas de 2 plantas alcanzan el 80% del número total. En ciudades cerradas como Manresa, Lérida y Tarragona, todas ellas largo tiempo fortificadas, la proporción de las 2 plantas se reduce al 30% del caserío.

Y el contraste también atañe a las condiciones globales de producción de suelo y vivienda urbana; en las ciudades cerradas se revaloriza en extremo el suelo intramuros, provocando una mayor carestía de la vivienda en alquiler y, por el contrario, en las ciudades abiertas se amplía el mercado de suelo periférico, facilitando la instalación de las clases menesterosas en la periferia.

Cabe observar, no obstante lo llamativo del contraste, la difícil generalización del modelo a todo el país, pues la dinámica de crecimiento fue desigual en las ciudades españolas a lo largo del XIX. Además, el caserío tradicional de escasa altura pudo mantenerse en aquellas ciudades que tenían un casco viejo muy amplio y, consecuentemente, menores urgencias para un crecimiento superficial. Córdoba y Sevilla serían dos buenos ejemplos de ello.

La singularidad del modelo se hace más evidente, cuando se repara en que la notable extensión superficial de las ciudades «abiertas» fue posible, en la coyuntura catalana del XIX, por la perduración del sistema de establecimiento a censo del suelo urbano, sistema que en otras regiones del país se había abandonado de modo mayoritario tiempo atrás. Esta enfiteusis urbana se conservó en Cataluña como una de las peculiaridades del derecho civil. Los «establiments» estaban muy extendidos a mitad del XIX, aunque su empleo decayera a finales de siglo; en el primer tercio del siglo XX la enfiteusis urbana se rarificó progresivamente y ya en 1945 se declaró obligatoria la redención de los censos enfiteúticos en Cataluña. Su vigencia se ha comprobado en la creación del anillo periférico de Barcelona (SOLÁ, 1984), y en diversas ciudades como Mataró, Sabadell (LARROSA, 1986), Villafranca del Panadés (ALIO, 1986) y Manresa (OLIVERAS, 1986).

En un planteamiento general del asunto (TATJER, 1987) se ha enfatizado en las razones económicas que explican la perduración de esa modalidad arcaica de transmisión de la propiedad. El dueño de las tierras obtenía la seguridad de las rentas, a través del censo, a la vez que revalorizaba los terrenos anejos, pues en las cesiones-ventas iba siempre incluida la obligación de construir en un plazo determinado. Para el comprador del suelo, el desembolso se retrasaba en el tiempo, a través del censo anual, equivaliendo a una compra a plazos.

Ya se han señalado algunas derivaciones morfológicas de tal manera de proceder. El escaso desarrollo en altura de las construcciones fue tan singular que ha llegado hasta la actualidad. Ciudades como Sabadell y Mataró destacan por conservar hoy un centro de poca altura; los bloques más elevados de viviendas, característicos de los últimos cuarenta años, sólo se hallan en la periferia y rodean las construcciones de la ciudad decimonónica, que permanece con su caserío poco renovado de tres, dos o una plantas. Ello supone un contraste de primer orden en lo relativo a paisaje urbano, que no se encuentra en ningún otro grupo de ciudades del país.

Y también en la planta parcelaria se hallan repercusiones de la cesión enfiteútica. En los terrenos sujetos a cesión, había una fuerte tendencia a la regularidad en los frentes de

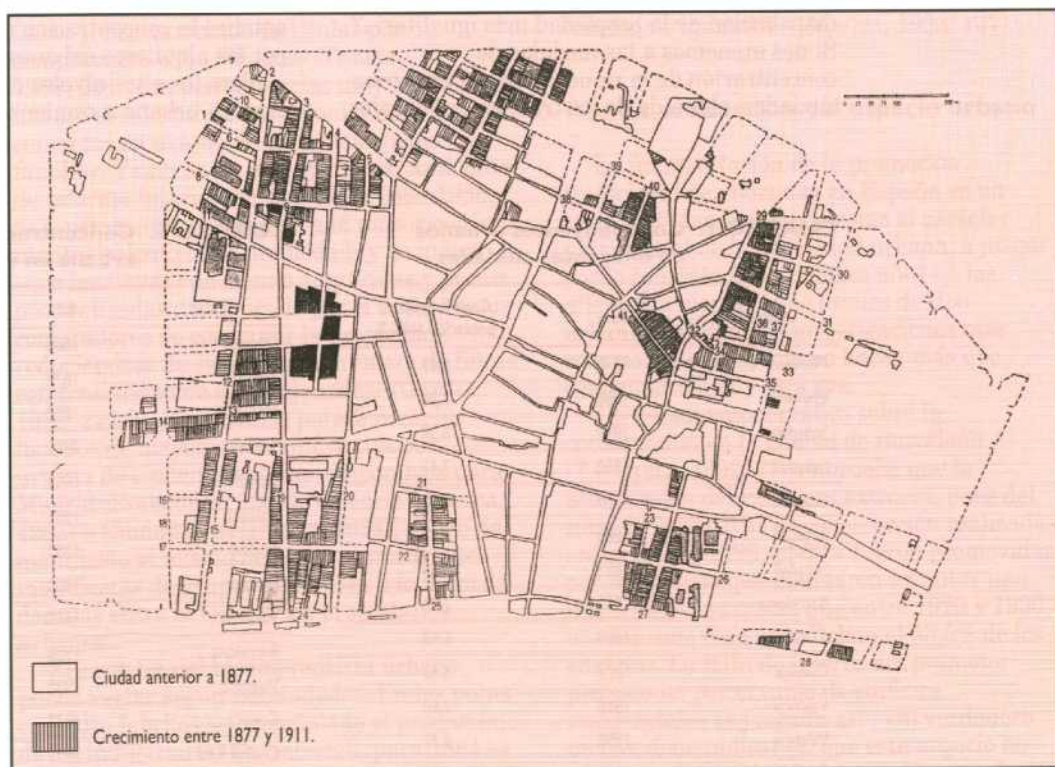


parcela y cada ciudad tendía a desarrollar una parcela tipo, de medidas constantes. Por lo común eran parcelas estrechas –5 a 7 metros de fachada– y alargadas. (Figura 6). Esas tramas regulares hallaban en parte su explicación en las técnicas constructivas del momento, pues las parcelaciones, efectuadas a veces por maestros de obras, comportaban la construcción en serie a partir de un muro de carga erigido en el primer lote, de modo que la medida seriada de las vigas era la que regulaba el ancho de la parcela. Esa homogeneidad del parcelario todavía es hoy perceptible, por la regularidad en la disposición de los edificios que las ocupan.

En el plano económico, LARROSA ha enfatizado la trascendencia de la oferta amplia de un suelo periférico barato, que ha permitido la consolidación de una vivienda económica, de una planta, de «una verdadera vivienda obrera». Y aún más, plantea el modelo de la ciudad abierta con enfiteusis como de «extensión ilimitada del área urbana en el

mercado del suelo» frente a la ciudad construida «por partes», «o sea, desde las infraestructuras y los trabajos de equipamiento público como motores y condiciones de la transformación» (1986, 175). A la primera solución, la de Sabadell, se le reconoce una continuidad en el mercado de la vivienda, en tanto que a la segunda modalidad, ejemplificada en Barcelona, se le asigna la existencia dual de dos mercados de vivienda.

La hipótesis es sugerente, pero cabe matizarla. Las derivaciones morfológicas son innegables, con una ampliación efectiva de la ciudad y unos tipos de vivienda muy singulares en las ciudades extensas, las casas individuales con patio, frente al predominio generalizado de las fórmulas más comunitarias tradicionales en las ciudades concentradas, como corralas, ciudadelas o casas de vecindad. Queda por comprobar si la cesión enfiteútica repercute en un mayor y mejor reparto de la propiedad urbana. Veámos que ocurre al respecto en un plano más general.



**FIGURA 6. Crecimiento urbano en Mataró (1877-1911).**

Fuente: GARCÍA, A. / GUARDIA, M., 1989, 412.

#### 1.4. La propiedad urbana y su concentración

En función de los datos disponibles (Cuadro 1) parece comprobarse la hipótesis de LARROSA. En las ciudades con promoción inmobiliaria basada en la enfiteusis, caso de Sabadell y de Manresa, el número de contribuyentes urbanos, es decir propietarios, es proporcionalmente mayor que en el resto de las ciudades, basadas en las compraventas en propiedad plena. Los porcentajes de propietarios en torno al 7, 8 o 9 implican una notable difusión de la propiedad urbana, hasta el punto que en Manresa, partiendo de una composición familiar de 3,5 miembros en 1845, se calcula que «aproximadamente una tercera parte de la población viviría en edificios de su propiedad» (OLIVERAS, 1985, 221). Ello resultaba impensable en la mayoría de las ciudades del país, caracterizadas por un predominio abrumador de la vivienda en alquiler.

Había, por lo tanto, un mayor reparto de la propiedad urbana en las ciudades con enfiteusis, pero ¿ello implicaba una distribución de la propiedad más igualitaria? Si nos atenemos a las medidas de concentración de la riqueza urbana en varias ciudades, obtenida de los trabajos catastrales,

estimando la riqueza imponible o las cuotas finales a pagar por los diferentes propietarios, resultan los datos del Cuadro 2. Las ciudades con enfiteusis muestran una distribución de la propiedad más desigual que el resto de las aglomeraciones. Un mayor número de propietarios socava algo el predominio del alquiler, pero no cambia la jerarquía interna de la propiedad urbana. Al contrario, con un mayor número de pequeños propietarios, la acumulación de rentas en manos de las élites urbanas se hacía más evidente.

Abandonando ya la cuestión de la enfiteusis, se ha suscitado otro asunto relevante. Cuando se efectúa un análisis comparativo de la estructura interna de la propiedad urbana en diferentes fechas, suele resultar que la concentración de la riqueza urbana aumenta con el paso de los años. Así se comprueba en ciudades grandes, caso de Valencia, o pequeñas, como Sabadell y Cuenca.

Habría que convenir, pues, que si las medidas desamortizadoras desmontaron la hegemonía de los grandes poseedores de fincas del Antiguo Régimen, en la Restauración se agudizó la concentración de rentas producidas por los alquileres urbanos.

Pero los altos niveles de concentración de la riqueza urbana a comienzos de este siglo no

**CUADRO 1. Contribuyentes urbanos en diferentes ciudades**

Ciudad	Año	Contribuyentes/ población total %
Manresa	1845	8,89
Manresa	1880	7,34
Sabadell	1849	8,38
Sabadell	1858	7,42
Sabadell	1869	9,02
Sabadell	1880	7,81
Sabadell	1893	8,65
Barcelona	1852	2,06
Cuenca	1860	6,68
Cuenca	1877	3,93
Valencia	1866	2,60
Valencia	1898	2,32
Valencia	1930	4,03

Fuente: OLIVERAS (1985, 1986), LARROSA (1986), TATJER (1988), TROITIÑO (1984) y AZAGRA (1993). Elaboración parcial de algunos datos.

**CUADRO 2. Concentración de la riqueza urbana en varias ciudades**

Ciudad	Año	Índice de Gini
Sabadell	1860	0,580
Sabadell	1872	0,627
Manresa	1880	0,619
Sabadell	1892	0,650
Barcelona	1852	0,499
Valencia	1866	0,514
Madrid	1885	0,565
Cuenca	1882	0,619
Valencia	1898	0,521
Barcelona	1920	0,560
Valencia	1930	0,632
Cuenca	1937	0,753
Ciudad Real	1939	0,463

Fuente: LARROSA (1986), OLIVERAS (1986), TATJER (1988), AZAGRA (1993), GALIANA / LLOP (1989), TROITIÑO (1984), MASSANA (1985) y PILLET (1984). Elaboración parcial y cálculo de algunos datos.



son interpretados por todos los estudiosos como correspondientes a una estructura oligopólica. Pienso que AZAGRA acierta cuando recuerda: «lo que en realidad se concentra no es tanto la propiedad cuanto las rentas derivadas del capital que se le incorpora» y al indicar que en «un mercado cada vez más segmentado social y espacialmente, multiplicar las rentas parece conseguirse a partir de edificios lujosos en zonas caras» (1993, 136).

Por lo demás el carácter patrimonial de la propiedad urbana parece fuera de toda duda. La propiedad del caserío urbano es una vía seguida para guardar los beneficios generados en otra actividad, confiando en la seguridad de los alquileres y en la escasa depreciación del inmueble. Y como tal, la finca urbana es un bien que se atesora y que sale poco al mercado. Esa es la conclusión a la que se llega cuando se estudia en profundidad la propiedad de un lugar determinado a lo largo del tiempo. Algunos ejemplos permiten corroborarlo.

Para el período 1862-1982 y en un barrio como la Barceloneta se ha estimado que «las fincas .. han cambiado de titular por compraventa cada 60 años» (TATJER, 1988, 204), con permanencias muy largas, incluso seculares, de patrimonios edilicios concretos en el seno de un mismo grupo familiar. También en una operación cordobesa de reforma interior, en el período 1860-1936, se constata «una tendencia a la conservación y mantenimiento de la propiedad» y se indica «que las fincas van siendo adquiridas y poco a poco retiradas del mercado por el deseo de sus compradores de conservar la propiedad, reduciéndose de este modo el número de fincas con posibilidad de ser enajenadas» (GARCÍA, 1992, 222-3). Si un barrio parece poco, los listados de mayores contribuyentes por urbana de ciudades enteras, disponibles para Madrid (RODRÍGUEZ, 1989), Valencia (AZAGRA, 1993) o Ciudad Real (PILLET, 1984), ponen de manifiesto el mismo hecho, con repeticiones manifiestas de grupos familiares a lo largo de décadas entre la élite de los propietarios urbanos.

El carácter del bloque rentista urbano puede variar según las ciudades. En las pocas ciudades fabriles se ha señalado el predominio de los industriales. En Sabadell, para 1864 se afirma que «de los veinticinco mayores propietarios, una veintena son industriales» (LARROSA, 1986, 194). En el último tercio del

XIX, en Manresa, entre los grandes propietarios «por encima de todos destacan unos cuantos fabricantes» (OLIVERAS, 1986, 138). En la mayoría de las ciudades de servicios los perfiles son menos nítidos, pues hay una amalgama de capitales procedentes de la tierra, el comercio y los negocios que tiende a la mezcla. Madrid, por ejemplo, destacaba por tener una nómina muy amplia de nobleza titulada, procedente del resto del país, y una buena parte de capitalistas vinculados a los negocios con el Estado o al alto funcionariado. En las pequeñas capitales de provincia podía tener más influencia la fracción terrateniente local... En definitiva, las grandes rentas urbanas siempre eran atractivas como complemento de los grandes patrimonios, ya fueran de indianos, comerciantes, fabricantes o financieros.

Como un retrato de la cambiante economía regional, el bloque de grandes rentistas urbanos se podía modificar con el paso del tiempo. En un repaso secular de la propiedad urbana en Valencia, a fines del XIX se notaba «una pérdida relativa de peso por parte de los terratenientes en favor de las finanzas, comercio e industria» (AZAGRA, 1993, 137).

### 1.5. La producción del espacio urbano

La fragmentación de la promoción tradicional de viviendas en España es un tópico casi tan extendido como el carácter patrimonial de la propiedad urbana, a juzgar por lo constatado desde hace años en las diferentes monografías locales de tipo urbanístico. Pero las investigaciones más conspicuas al respecto no hacen más que confirmarlo una y otra vez.

Un estudio monográfico sobre la construcción en la ciudad de Barcelona (TAFUNELL, 1992, 7) comprueba que la atomización del ramo era extrema, pues del total de iniciativas de construcción realizadas entre 1860 y 1896 «el 60% fueron promovidas por individuos que mandaron levantar una única casa», mientras que entre 1920 y 1930 en el mismo caso se hallaban el 53,5% de los edificios. La falta de interés del promotor profesional por el ramo de edificios residenciales es juzgada así: «El verdadero motivo debe radicar en que este negocio no ofrecía una rentabilidad aceptable en relación al volumen de inversión que requería, como resultado de que el mercado de compraventa

de propiedades inmobiliarias no era bastante amplio y dinámico. Esta situación no habría de cambiar mientras el mercado de la vivienda estuviese completamente regido por el régimen de cesión en alquiler, la propiedad de múltiples pisos se mantuviese indivisa y los ahorradores tuviesen como máxima aspiración la tenencia vitalicia de los inmuebles, que conceptuaban como una fuente de rentas seguras y estables» (TAFUNELL, 1992, 11). Impecable síntesis.

La construcción, pues, se hallaba supeditada a la propiedad inmueble. Como remacha AZAGRA: «Propietarios, promotores y caseros son casi siempre las mismas personas». E insiste: «En última instancia, es la propiedad la receptora de los ingresos que genera la reedificación, vía alquileres. Lógico, en consecuencia, que sea la propiedad la que se encuentre en el negocio y base de la expansión urbana» (1993, 87-88).

Si la promoción de edificios residenciales tiene un panorama tan cerrado, al margen de los posibles beneficios de los transportes o los servicios urbanos, sólo queda el suelo por analizar como posible fuente de beneficios en la producción del espacio urbano. Ocurre, no obstante, que la tan repetida especulación del suelo, considerada muchas veces como obstáculo al crecimiento racional de la ciudad y como causa capital de muchos de los problemas de la vivienda, no es fácil de demostrar a partir de los estudios existentes. Trabajos que hagan seguimientos históricos de patrimonios fundiarios concretos, con fechas y precios de compra y de venta, con conocimientos de los perfiles socioeconómicos de los agentes, investigaciones que evalúen beneficios o pérdidas de las experiencias urbanizadoras, son muy poco abundantes. Los pronunciamientos generales acerca del control de la burguesía de los terrenos periféricos o de la retención generalizada de suelo resultan, por el contrario, abundantísimos.

Pese a las precauciones señaladas, intentemos alguna reflexión general. La primera de ellas es que se debe distinguir entre suelo central y suelo periférico. Trabajar en ciudad consolidada, con viales, servicios y mercado cierto, es sin duda más caro, pero también es una actividad más segura, por lo que tiene de predecible. Parcelar el jardín de un palacio o de un convento, lotificar una huerta del casco viejo en el siglo XIX eran actuaciones más seguras que urbanizar y edificar en los terrenos periféricos. No debe

extrañar, pues, que las transacciones de suelo en la ciudad consolidada tengan una participación muy alta en el total del mercado del suelo.

La importancia del suelo céntrico se evidencia recordando las diferentes variantes de la reforma interior en el período, no importa si se tratara del eje Fernando-Princesa en Barcelona, la reforma de la Puerta del Sol en Madrid (QUIRÓS, 1985), la apertura de la calle Larios en Málaga, las calles Alfonso y Jaime I en Zaragoza (GARCÍA, 1979) o las grandes vías surgidas en Barcelona, Madrid, Valencia o Granada (MARTÍN, 1986). En casi todas esas actuaciones se necesitó toda la parafernalia de la intervención pública, con el apoyo legal de las expropiaciones, las subastas de solares e incluso se inició la colaboración del capital financiero en las grandes empresas urbanas. La cuantía de las inversiones en esos suelos del centro fue enorme, en correspondencia con el carácter estratégico de las operaciones, que tenían lugar en el verdadero centro urbano.

Pero centrémonos en el suelo periférico. Si el suelo céntrico era caro y seguro, el suelo de las afueras era de porvenir incierto, pero ofrecía mayores posibilidades de negocio relativo. Y, además los terrenos de los márgenes de la ciudad histórica eran muy extensos y su desigual manejo ha tenido notables consecuencias en la trama urbana, en el plano.

Limitándonos al negocio de los terrenos periféricos, parece indispensable matizar la realidad de las diferentes ciudades en diferentes etapas históricas, de acuerdo a su tamaño y a las posibilidades, o expectativas de crecimiento. Por ejemplo, los compradores de tierras desamortizadas en ciudades pequeñas y de débil crecimiento seguramente no pensaban en el futuro cambio de uso; en alguna ciudad, como León, se ha afirmado que esas compras se hacían «por su inmediata utilidad, no por las rentas que podrían generar en el futuro» (CORTIZO, 1984: 19). Pero, a buen seguro, esa misma oleada de compras animó a una fracción, marginal eso sí, de la burguesía urbana a adquirir terrenos pensando en su futuro, en las ciudades que tenían arrabales, un mayor tamaño, o una mayor presión demográfica en su recinto amurallado.

Es decir, en términos de suelo periférico lo que posibilita pensar en un cambio de uso es lo que podríamos llamar «expectativa de



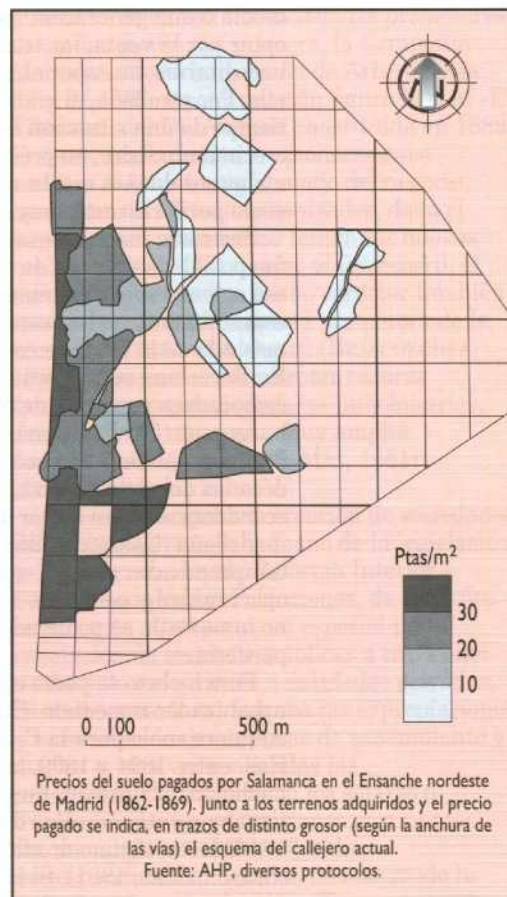
urbanización», que varía según los casos, y de acuerdo a hechos tales como la distancia con respecto a la ciudad, a una vía de comunicación importante, la existencia o no de normativa legal al respecto y el ritmo de crecimiento de la ciudad, entre otros. Está, además, la propia segregación de usos existente en las periferias, que no siempre es fácil de cambiar. Paseos afamados y quintas de recreo generaban un entorno muy distinto al que tenían las fábricas, los cementerios, los lavaderos, etc.. Como señalaba el proyectista del Ensanche madrileño: «Tendiendo la vista por los alrededores de Madrid, llaman desde luego la atención del observador los diferentes grupos de edificios que de algunos años a esta parte se han levantado al acaso y sin prescripción ninguna, al menos en cuanto a sus formas y usos; sin embargo, al considerarlos detenidamente y comparándolos entre sí, se advierte que en la construcción de cada uno de ellos parece haber dominado una idea diversa, idea que se presiente y se hace tangible en algunos casos y en cierto modo puede decirse que tiende a fijar el porvenir de aquellas localidades» (CASTRO, 1860, 103).

Esta «expectativa de urbanización» se traduce en unos precios del suelo determinados, que varían según como la situación llegue a ser valorada por comprador y vendedor. Asumiendo que en la periferia urbana las tierras no tienen un valor sólo agrario, sino que incorporan el valor de uso «periurbano», cambiante como indicaba Castro, la situación variará según las transferencias de tierras entre el poseedor inicial (campesinado, industriales, burguesía urbana) y los compradores (promotores, nuevos terratenientes) se atengan más a los valores periurbanos o a los precios estrictamente urbanos. Hay algunos ejemplos de nuestra historia urbanística que permiten hacer algunas reflexiones de interés al respecto.

El lucro suele quedarse en manos de quien posee la tierra en el momento de promulgarse la norma urbanística. Si el futuro promotor no anticipa la compra a la aparición de la norma, rara vez podrá aprovecharse de las plusvalías del cambio de uso. Si la compra se retrasa, el adquirente paga las plusvalías al propietario inicial. Los primeros Ensanches son muy elocuentes en ese sentido. Tanto en Madrid como en Barcelona quienes compraron suelo con afán urbanizador junto a los paseos de salida de los núcleos (Castellana, Gracia)

tuvieron que pagar precios perfectamente valorados de acuerdo a criterios urbanos (Figura 7). Los altos precios pagados, en una coyuntura alcista como la de los primeros años 60, fueron causa principal en la quiebra de esos promotores, según se ha señalado (MAS, 1978) (COROMINAS, 1986).

Es decir, en una dinámica de crecimiento rápido, bastó la norma del Ensanche para ajustar los precios en su recinto, pero, por exclusión, también se valoró la corona suburbial del Extrarradio, con precios mucho más bajos. Se ha citado el ejemplo de un mismo propietario que entre 1862 y 1864 vende parte de sus fincas de Ensanche y Extrarradio entre un abanico de precios



**FIGURA 7. Precios de los terrenos comprados por José Salamanca en Madrid (1862-1869).**

Fuente: MAS, R., 1978, 52.

comprendido entre 0,8 y 38 pta/m<sup>2</sup> (MAS, 1993, 35). Estos precios se ajustaban, y obligaban a la vez, a una diferencia radical de las construcciones futuras de cada lugar.

Los detentadores del suelo periférico matizan pronto, pues, la repercusión espacial de las normas urbanísticas, y lo mismo pasa con los nuevos trazados viarios, los nuevos medios de transporte o las propias oscilaciones de la coyuntura económica. Pero la propiedad del suelo periférico no se constituye en un bloque cerrado que imposibilite la entrada de los nuevos agentes. Por un lado están las propias variaciones del aglomerado terrateniente. Cuando a éste se le estudia en detalle (CANOSA, 1995), se comprueba que se trata de una situación sujeta a cambio: comerciantes y burgueses pueden adquirir paquetes de tierras periféricas, pero basta media o una generación para que se pueda optar por la venta; las transmisiones hereditarias, en especial, son muy proclives a ello. Por otro lado, el mantenimiento largo tiempo de una situación estable (en crecimiento físico, en precios) induce a pensar a algunos dueños que la revalorización del suelo periférico está muy lejana.

Sea como fuere, durante la Restauración fue posible la entrada de nuevos miembros en ese aglomerado terrateniente periférico, especialmente en los terrenos más lejanos, más allá de la primera corona de suburbios. En Barcelona se ha documentado la posición compradora por parte de célebres familias burguesas (Güell, Girona) en los municipios limítrofes al de Barcelona en las últimas décadas del siglo (TATJER, 1993). Y lo mismo se evidencia en un sector de la periferia madrileña (CANOSA, 1995). Es decir, comprando con tiempo, esperando la oportunidad y pensando en una urbanización no inmediata, se podía adquirir suelo en la periferia.

Pero incluso se podía comprar con un afán urbanizador inmediato. Cuando Arturo Soria adquiere suelo para la Ciudad Lineal, 158 Has. entre 1894 y 1899, lo hace a un precio medio de 0,27 pta/m<sup>2</sup>, muy módico, a pesar de tiene que entenderse con una veintena de vendedores, alguno de ellos competidor suyo (BRANDIS/MAS, 1981). Si La Ciudad Lineal pareciera un ejemplo demasiado excepcional, piénsese que en la oleada urbanizadora de los años 20 el suelo periférico estuvo disponible y a precio accesible para innumerables promociones de ciudades jardín y de Casas

Baratas. Y que algunas de estas implantaciones no eran precisamente pequeñas. Ciertamente el caso de Sevilla es especial por el protagonismo público vinculado a la Exposición Hispano Americana, pero sus grandes promociones no hubieran podido proliferar de no existir suelo dispuesto a venderse. La Ciudad Jardín sevillana, por ejemplo, contenía en 1929 un total de 1.244 casas baratas en una promoción única (GONZÁLEZ, 1984, 216).

En realidad, los matices del crecimiento periférico se derivan de una cuestión de precios. Con las normas, las infraestructuras y las grandes demandas, los precios se fijan con rapidez, y si el poseedor de las tierras deseara de lograr el precio deseado opta muchas veces por la parcelación a su propio riesgo, de lo que han quedado innumerables testimonios en la periferias urbanas de preguerra.

#### 1.6. Sociedades inmobiliarias, viviendas en propiedad y créditos baratos

Se ha señalado repetidamente el retraso con el que las sociedades inmobiliarias hacen su presencia en el panorama nacional. La observación es correcta en sus términos generales, pero permite algunas aclaraciones de detalle.

Los primeros episodios del crecimiento urbano, con el derribo de las murallas o los grandes Ensanches, registraron notables fenómenos de dedicación del gran capital al negocio urbano en forma societaria. En el caso madrileño antes de 1875 fue evidente una fuerte intervención de sociedades dedicadas a la especulación del suelo: bancos franceses y sociedades belgas lo hacen abiertamente. La Sociedad Española de Crédito Comercial tuvo que cobrarse en edificios la deuda de 80 millones de reales contraída por el marqués de Salamanca, ... Una sociedad más dedicada a la producción en serie de viviendas, la «Peninsular» de Pascual Madoz, intervenía en otras muchas ciudades además de Madrid (BAHAMONDE, 1992). En Barcelona, las sociedades promotoras del primer Ensanche eran verdaderas inmobiliarias, con construcción y venta de suelo y edificación, posibilidad de aplazar los pagos, haciendo mucha publicidad, etc. (CÓROMINAS, 1986). El denominador común de todas esas iniciativas fue que salieron muy mal paradas de la crisis



iniciada en 1866, de modo que pronto desaparecieron.

La sociedad anónima no parecía bien adaptada al negocio urbano, pero en circunstancias excepcionales las sociedades construían ciudad y determinadas iniciativas de construcción lo eran en forma societaria.

Aunque se haya reparado poco en ello, España cuenta con un amplio repertorio de experiencias urbanizadoras a cargo de empresas mineras e industriales. Cuando los factores de localización de las actividades productivas exigían el abandono de los núcleos urbanos tradicionales, muchas sociedades optaron por la construcción de poblados para sus trabajadores a pie de mina o junto a la fábrica. La minería, ubícua, ha dejado ejemplos por todo el territorio peninsular, desde pequeñas poblaciones de traza ejemplar como la Arboleda, junto a Bilbao (GARCÍA, 1987) hasta las complejas realizaciones urbanísticas de la Río Tinto Company Ltd en la provincia de Huelva (AVERY, 1985). Por lo que a la industria respecta, el fenómeno más relevante es la eclosión de colonias industriales en Cataluña, instaladas junto a los ríos pirenaicos por una combinación de motivos económicos e ideológicos. Casi siempre del ramo textil o papelerero, sus conjuntos contruidos segregan a la perfección el espacio residencial, contemplan un espacio agrario complementario al fabril, etc. En su conjunto componen una muestra de primer orden del urbanismo industrial en nuestro país (TERRADAS, 1979). Más difusa es la existencia de pequeños poblados industriales levantados por los dueños de las fábricas, de los que hay noticia en Alicante (RAMOS, 1984: 260) o Les Corts (Barcelona) (CASASUS, 1976), entre otros casos destacados por los recuentos contemporáneos (GÓMEZ DE LA SERNA, 1906).

Otra vía común para la existencia de sociedades involucradas en la ciudad fueron las opciones benéficas para paliar el problema de la vivienda obrera. El Estado no osó durante el siglo XIX entrar en el problema, quizás como señalaba HAUSER para no «perjudicar la iniciativa privada, impidiendo a la industria de los particulares dedicarse a la construcción de casas obreras» (1902, 340). Y la mayoría de las actuaciones fueron de pequeña entidad ya a cargo de cooperativas obreras ya impulsadas por sociedades benéficas. En cualquier caso, su proceder fue el de levantar residencias en promociones aisladas, de no excesivo tamaño, incrustadas

en las diferentes tramas de la ciudad. Por su repercusión territorial destaca el barrio de Benalúa en Alicante, ya citado por HAUSER (1902: 358). Por las noticias disponibles (RAMOS, 1984: 216-7, MAZON, 1994, 145-6), se evidencia que la Sociedad Anónima de los Diez Amigos, creada en 1883 promovió una barriada periférica, a partir de la compra de 15,2 Ha al Oeste de la ciudad. Con calles de 10 y 15 metros de ancho y dispuestas en cuadrícula, la barriada fue incluida «a posteriori» en el Ensanche de la ciudad. La sociedad construyó viviendas obreras con acceso diferido a la propiedad y cedió suelo para equipamientos, propiciando la creación de un barrio muy singularizado y ejemplar en el ámbito de la residencia obrera.

Sociedades mineras, sociedades industriales, sociedades benéficas... Al elenco pronto se sumarían las sociedades promotoras de ciudad jardín. La primera, la Compañía Madrileña de Urbanización de Arturo Soria, data de 1894. A continuación figura la S.A. «El Tibidabo» del Dr. Andreu, constituida en 1889. En esas dos experiencias pioneras cabe resaltar el carácter combinado del negocio, que adquiriría un tono urbanizador, dado el papel crucial que en ellos tenían los nuevos medios de transporte, como el ferrocarril, el tranvía o el funicular. Dicho carácter también está presente en la sociedad promotora de la barriada bilbaina de Neguri (BEASCOECHEA, 1995). Estas sociedades urbanizadoras funcionaron como verdaderas inmobiliarias, desarrollando una gama muy amplia de actividades (BRANDIS & MAS, 1981) (TATJER, 1993).

Otro impulso para la creación de sociedades inmobiliarias vino de la mano de la legislación urbanística. La ley de Reforma Interior y Saneamiento de las Poblaciones, de 1895 fue importante al respecto, en especial por la regulación de las obras públicas a través del sistema de concesiones a entidades privadas. El concesionario «sufragaba las expropiaciones y la realización de las obras de saneamiento y mejora y, una vez realizadas las urbanizaciones, enajenaba los solares o llevaba a cabo las edificaciones pertinentes, obteniendo los beneficios fiscales correspondientes, logrando de este modo la remuneración a su gestión» (BASSOLS, 1973: 377). Era una evidente llamada al gran capital hacia el negocio urbano, pues el concepto de «reforma interior y saneamiento» era muy amplio.



Al calor de esta legislación, en 1897 el conde de Romanones creaba la «Compañía de Ensanche, Urbanización y Saneamiento de Cartagena», con terrenos e intereses en dicha ciudad. La compañía llegó a acuerdos de urbanización con el Ayuntamiento, aunque quedaron sin efecto en 1906 (PÉREZ, 1986, 160-1).

En el mismo plano se mueve el acuerdo al que llegó el Banco Hispano Colonial con el Ayuntamiento de Barcelona en 1907. El banco barcelonés quedó encargado de la reforma interior de Barcelona, Vía Layetana incluida, de modo que al banco «le competía una triple función: la de gestor administrativo de las expropiaciones, la de banquero y financiero de las obras y la de contratista» (CABANA, 1976, 35). Precisamente tal entidad financiera destacaba por controlar importantes paquetes de suelo en diferentes ciudades; acumulaba terrenos en la Diagonal barcelonesa, en el Ensanche madrileño y en Zaragoza, ciudad en que creó en 1928 la «Sociedad Zaragozana de Urbanización y Construcción», involucrada en su frustrado ensanche.

Y también se aplicó la misma norma para urbanizar un tramo de la Ronda del ensanche madrileño y sus cercanías. El Ayuntamiento concertó en 1919 las obras con la Compañía Urbanizadora Metropolitana, recién creada. Tal empresa, con capital financiero vasco, buscaba aprovecharse del aumento de accesibilidad que la zona propiciada por la construcción del metro madrileño, llevada a cabo a su vez por el mismo grupo financiero. La compañía desarrolló allí una amplia actividad en los años 20, vendiendo suelo y chalés, construyendo y alquilando pisos (GALIANA, 1987). Por fin, el mayor acicate para la creación de sociedades inmobiliarias vino de la mano de la legislación de Casas Baratas. Estas leyes, a pesar de sus conocidos matices internos, confirieron el respaldo público que el gran capital esperaba para introducirse en el sector. Parte fundamental de dicho respaldo lo constituían los créditos estatales, que ayudaban a una versión nueva del negocio inmobiliario, pues la opción de venta resultó mayoritaria en el conjunto de promociones llevadas a cabo.

Aunque se haya tildado de «extraordinariamente pobre» (SOLA-MORALES, I, 1982, 187) al conjunto de realizaciones de Casas Baratas, es destacable que en ellas ya hay atisbos de estrategias organizadas en torno a un mercado nacional, tanto en el ramo

estricto de la construcción, como en el de la promoción. Y ello ocurría en concordancia con el incremento del gran capital, financiero en especial, en el sector inmobiliario detectado a partir de 1914 (ALIO, 1992: 19).

Sorprende, por ejemplo, el papel de Fomento de la Propiedad, S. A., creada en 1912 en Barcelona y que actuó como constructora de casas baratas en diversas poblaciones catalanas, Guadalajara, Valladolid y Madrid. También negociaba con suelo y promovía directamente algunas actuaciones. Su papel hegemónico en la primera serie de casas baratas se evidencia con la constatación de que entre 1913 y 1920 obtuvo el 30,9% de las subvenciones totales arbitradas por el Estado en tal concepto (BARREIRO, 1992, 96-99).

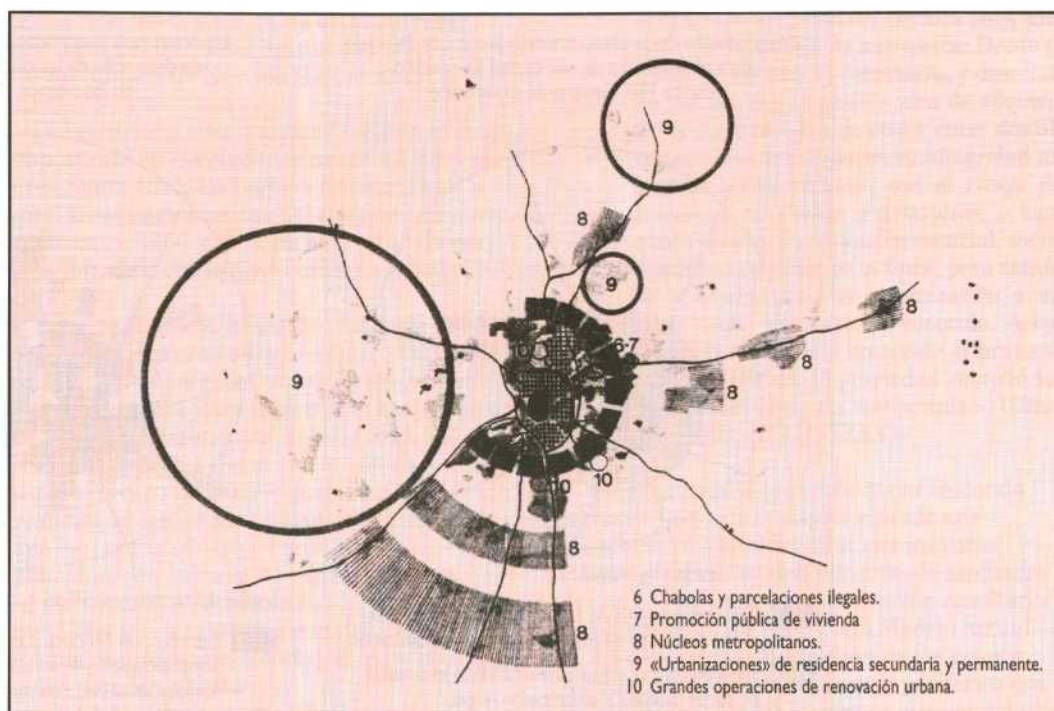
La normativa de Casas Baratas también propició, en especial durante la dictadura de Primo de Rivera, un incremento de las fórmulas cooperativas y de algunas opciones públicas en favor de la vivienda económica. La primera creación data de 1913, al constituirse el «Real Patronato de Fomento y Construcción de Casas Económicas en la ciudad de Sevilla». Y también surgen los Patronatos Municipales de Vivienda: en 1918 en Sevilla y en 1927 en Barcelona.

## 2. CONSTRUCTORES, INMOBILIARIAS Y LA TUTELA PÚBLICA: 1940-1995

Los principales rasgos del urbanismo franquista han sido señalados de modo certero. Para las mayores ciudades se ha diseñado un esquema de crecimiento espacial (LEIRA *et alii*, 1976, 65) que contiene los siguientes elementos de orden general (Figura 8):

- 6) Chabolismo y parcelaciones ilegales.
- 7) Operaciones estatales y promociones de viviendas subvencionadas.
- 8) Salto metropolitano a la primera corona, a partir de 1965.
- 9) Urbanizaciones de calidad, paso de 2.ª a 1.ª residencia
- 10) Operaciones de renovación urbana en zonas intermedias en curso.

Semejante esquema, con los ajustes forzados por un menor tamaño, resulta válido para la mayoría de las ciudades españolas. Y la periodificación no presenta mucho problema, pues hay coincidencia en varios



**FIGURA 8. Esquema de crecimiento de Madrid (1940-1975).**

Fuente: LEIRA et alii, 1976, 65.

autores en destacar la creación del Ministerio de la Vivienda, en 1957, o el Plan de Estabilización, en 1959, como fechas símbolo de un cambio de coyuntura. En la síntesis más difundida, CAPEL (1975, 49-65) da una especial relevancia al «barraquismo y autoconstrucción» en el lapso 1940-1960, en tanto que los «polígonos de vivienda» los considera iniciados desde 1954, pero con un mayor énfasis en la década de los años 60.

Por su lado, el modelo de crecimiento de las ciudades españolas entre 1960-1975 (Figura 9) es elaborado por TERÁN (1978, 569) y se refiere a la ciudad de tamaño medio en la que se ha comprobado el grado de incumplimiento de muchos de los preceptos de la ley del Suelo de 1956 y de los Planes Generales de Ordenación Urbana de acuerdo a ella desarrollados.

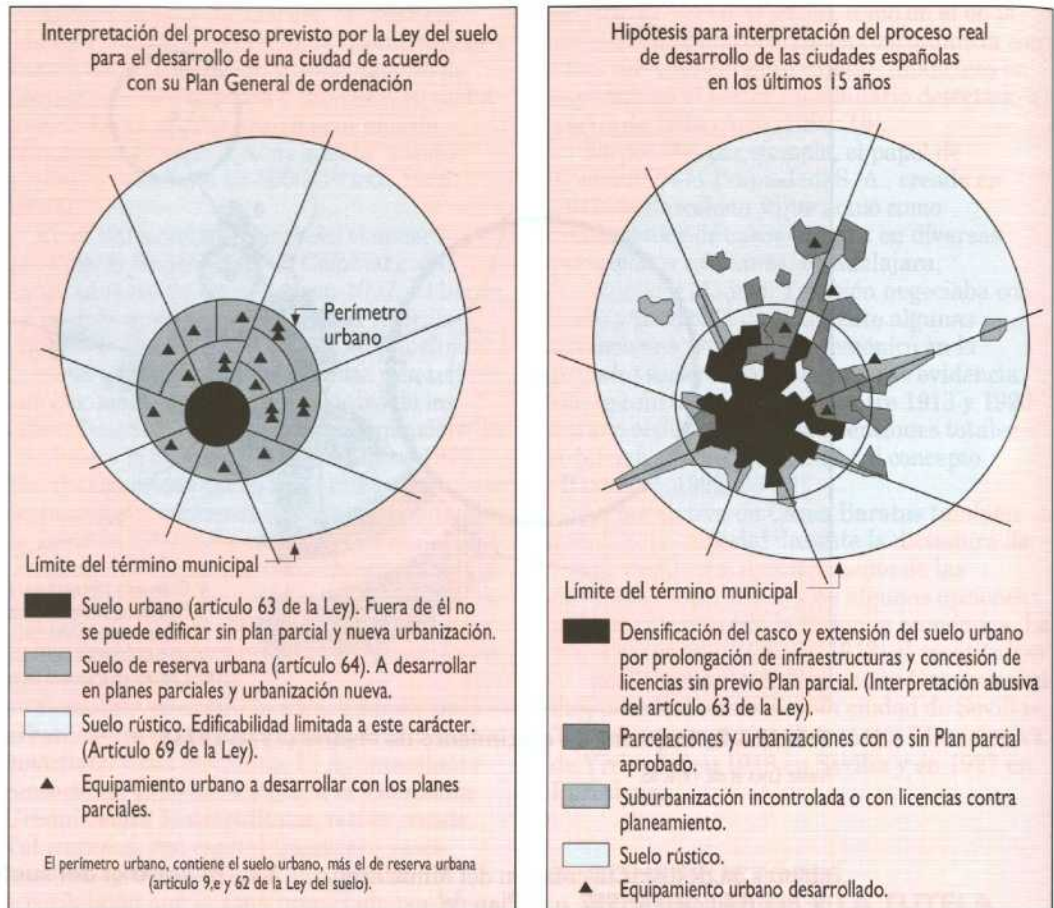
Dado que los esquemas explicativos reseñados son muy sólidos no los repetimos aquí y nos centraremos en algunas cuestiones de detalle. Y para ello optamos por no hacer mayores matizaciones temporales, a pesar de la relevancia del cambio habido desde 1975-1979 hasta el presente.

## 2.1. El control del suelo periférico

Se puede asumir que una fracción, innovadora, osada o afortunada, de la burguesía urbana ha controlado el suelo periférico de las ciudades, confiando en los efectos económicos derivados del crecimiento urbano. Como siempre, el tamaño de cada ciudad matiza ese supuesto, de modo que en las ciudades pequeñas el suelo estrictamente agrícola, en su uso y en su propiedad, cabe suponerlo más cercano al centro de la ciudad que en las grandes aglomeraciones, donde el carácter periurbano del suelo está mucho más generalizado.

Hay indicios de que si en las periferias urbanas la propiedad tradicional pudo lucrarse de la gran demanda de suelo propiciada por la oleada de casas baratas y ciudad jardín, los mayores patrimonios de suelo se mantuvieron después de la guerra civil. En realidad se han llegado a documentar largas perduraciones de suelo. En Madrid un grupo familiar que invierte capital agrario repatriado de las colonias en tierras





**FIGURA 9. Esquemas teórico y real del crecimiento de las ciudades españolas (1960-1975).**

Fuente: TERÁN, F., 1978, 569.

periféricas de la capital durante la Restauración, mantiene todavía hoy bastante suelo además de haber realizado varias promociones destacadas (MAS, 1993, 38-40). En Barcelona, los terrenos que albergan los rutilantes edificios de oficinas de la Inmobiliaria Colonial proceden de los poseídos desde finales del siglo pasado por el Banco Hispano Colonial (CABANA, 1976, 36). En Sevilla se afirma que «hasta 1960 perduraba en gran parte de los terrenos no construidos de la periferia un régimen de propiedad familiar todavía vinculado a la estructura del antiguo parcelario agrícola» (MARÍN, 1980, 98). Y en Valencia se razona en sentido análogo, vinculando a la gran propiedad con el desarrollo urbano: «... la existencia de una estructura de la propiedad más concentrada

en l'Horta Sur que en la norte y ésta puede ser quizá una de las hipótesis explicativas del mayor desarrollo urbano en aquella» (SORRIBES, 1985, 213).

La primera oleada urbanizadora después de la guerra dependió de la propiedad del suelo periférico más que de las administraciones públicas. Las barriadas de autoconstrucción de los años 40 y 50 así lo atestiguan. En ellas se prolongaron actuaciones iniciadas antes de la guerra y se registró una participación activa del capital promotor en la adquisición de suelo. Y por lo común no era una fracción muy acomodada del bloque terrateniente la que estuvo detrás del suburbio reciente (BUSQUETS, 1976), (CANOSA & RODRÍGUEZ, 1985). No obstante, en algún caso también la oferta estuvo controlada



por la burguesía local, como en la barriada sevillana del Cerro del Aguila, parcelada por los marqueses de Nervión (LUCAS & RÍOS, 1980, 73-74).

Y la urbanización marginal todavía es muy importante en las ciudades canarias. Para el área Santa Cruz-La Laguna se indica que «casi tres cuartas partes del consumo de nuevo suelo entre 1956 y 1977 ha sido ocupado por esta forma de crecimiento urbano» (GARCÍA, 1988, 47).

Una vez que con la Ley del Suelo de 1956 se generalizó el planeamiento urbano, la posible confrontación entre los propietarios del suelo y los designios del planeamiento se hacían más evidentes. La opinión de TERÁN (1978, 10) sobre el asunto es clara: «... lo que en cualquier caso no admite duda es que la realidad de las ciudades españolas tiene poco que ver, por lo general, con lo que el planeamiento ha venido proponiendo que sean, lo cual puede comprobarse, aunque sólo sea a niveles puramente formales, con la simple comparación, por etapas cronológicas, entre planes y planos».

Como es sabido las vías de desvirtuación del planeamiento han sido múltiples, abarcando desde el acuerdo a la confrontación, transitando a veces las fórmulas legales del planeamiento parcial o actuando en otras ocasiones con la simple fuerza de los hechos consumados.

Una reflexión tardía realizada por un protagonista tan destacado en el urbanismo español como Pedro Bidagor (TERÁN, 1978, 162-164) acerca de una recalificación de suelo en Madrid puede ser ilustrativa de un modo de proceder:

«Un caso del que guardo especial recuerdo fue el de la Moraleja. Se trataba de una finca espléndida... En el Plan General se hallaba incorporada al segundo anillo verde... Su propietario, el conde de los Gaitanes, entabló contacto con la Comisaría para examinar si podía haber alguna fórmula que hiciera compatible la conservación del arbolado con algún tipo de explotación de la finca. Su actitud, de auténtico prócer, predisponía a obtener una solución; estaba dispuesto a aceptar una parcelación en la que la parcela mínima fuera de una hectárea y a garantizar la inmediata realización de su propuesta con la calidad debida. Todavía recuerdo los paseos dados con él por la finca y su ilu-

sión de que la operación sirviera para asegurar la economía de sus nietos. Desde el punto de vista de la Comisaría, y desechada por utópica la posible idea de adquirir la finca, se trataba de elegir entre dos alternativas: mantener en su integridad un espacio verde natural, con el riesgo de probables divisiones o deterioros; o bien asegurar una conservación esencial, sacrificando el carácter de la finca, pero dotando a Madrid de una urbanización a un nivel hasta entonces desconocido. Aceptando el convenio y aprobado el proyecto correspondiente, la propiedad cumplió satisfactoriamente su compromiso» (BIDAGOR, 1991, XXXIV-XXXV).

La larga cita se entiende mejor teniendo presente que el propietario aludido era heredero del grupo familiar con mayores tierras periféricas en Madrid desde mediados del siglo XIX y que la urbanización resultante es una de las más lujosas del Madrid actual.

En general, la imbricación de los grupos familiares poseedores del suelo periférico con las sociedades inmobiliarias es creciente desde los años sesenta. Y el posicionamiento del gran capital en ese mercado es también progresivo. De modo que las relaciones entre las administraciones públicas y los dueños del suelo puede llegar a adquirir a veces un carácter oligopólico, pues es conocido que los mecanismos urbanizadores legales, como las Juntas de Compensación, favorecen a los grandes propietarios sobre los pequeños. Todo ello explica que muchos paquetes de suelo tradicionales acaben generando barriadas masivas desarrolladas por una sola inmobiliaria a lo largo de décadas: la inmobiliaria Bami utilizó durante 40 años su suelo patrimonial en su barrio sevillano, la madrileña Urbis hizo durante 20 años lo mismo en Moratalaz, etc... Y no siempre esas barriadas masivas lo hicieron dentro de la normativa: el mayor promotor de viviendas en Alicante inició su promoción en 1960 (sobre suelo rústico) (MAZON, 1994, 127).

Ante la potencia indudable de la propiedad privada del suelo periférico en el proceso urbanizador, la administración pública, más allá de un control urbanístico de dudosa eficacia, ha resuelto en ocasiones pasar a la acción directa, urbanizando por su cuenta. Pero las realizaciones públicas son discontinuas en el tiempo y en el espacio y de dudosa utilidad social en algunos casos.

Madrid registró la primera intervención pública sobre suelo periférico. Se crearon una serie de organismos que realizaron «una labor preparatoria y de puesta en circulación de suelo urbanizado hasta entonces nunca alcanzada ni posteriormente repetida» (GALIANA, 1995, 1). En su conjunto, entre 1948 y 1962 se llegaron a expropiar unas 2.000 Has., pero a través de procedimientos no muy equitativos: «... frente a una postura de colaboración con los grandes propietarios, con las empresas promotoras inmobiliarias poseedoras de terrenos, observamos una actitud de marcada dureza cuando los procesos compulsivos de adquisición de suelo se enfrentaban a una estructura de la propiedad más fragmentada» (GALIANA, 1995, 80-81). Y también se matizaba en las modalidades de entrega de suelo, cediéndolo a precio módico a las promotoras oficiales o sociales y vendiéndolo en subastas a las promotoras libres. Aun siendo parcial, esa labor pública resultó decisiva para la ciudad, proporcionando todo el suelo necesario para las grandes barriadas de vivienda pública derivadas del Plan de Urgencia Social de Madrid.

La creación de la Gerencia de Urbanización supuso la aplicación de una política activa de suelo público a todo el conjunto nacional. La Gerencia se disponía a proporcionar abundante suelo urbanizado, enfatizando en «la ruptura de la especulación del suelo, como base esencial para liberar de trabas el desarrollo urbanístico, permitiendo el uso del suelo en congruencia con la función social que le corresponde» (INUR, 1977). Y actuó a impulsos propios, no siempre coincidentes con el planeamiento urbano: «La delimitación del polígono, seguida de la expropiación y la urbanización del mismo, condicionaba de manera decisiva el futuro de la correspondiente ciudad y el plan general quedaba contundentemente trastocado y tenía que ser adaptado en consecuencia» (TERÁN, 1978, 485).

El impacto de la política expropiatoria de Gerencia en los mercados locales de suelo debió ser muy notable, por la rapidez y la rotundidad de las actuaciones. Además, conforme a las circunstancias políticas del momento, no cabía esperar una actitud muy hostil de los propietarios afectados. Incluso para algún polígono industrial, como en Burgos, se ha indicado la fácil adquisición de los terrenos, que incluso eran puestos a

disposición de los polígonos sin acudir al trámite de expropiación forzosa (VALVERDE, 1979, 32). Menos sencillo resultó en algunos polígonos residenciales, pero el peso político de la administración central era entonces fortísimo, a juzgar por el escaso eco de acuerdos municipales pidiendo que los precios de expropiación se acercaran más al precio comercial, como ocurriera en Lérida en 1963 (VILAGRASA, 1990: 513). Con todo, no faltaron los problemas. En una gran ciudad como Sevilla, ante la interposición de promotores privados adquiriendo terrenos una vez hecha la delimitación del polígono del Aeropuerto, se desistió finalmente de la expropiación (MARÍN, 1980, 116).

Las consecuencias territoriales de los polígonos de Gerencia / INUR fueron muy notables a escala local. En muchas ciudades se crearon de golpe espacios urbanos de notable tamaño, que ponían en entredicho los órdenes de magnitud hasta entonces vigentes. Y se incorporaban territorios hasta entonces marginados por la ciudad, como ocurrió en Valladolid y Zaragoza que cruzaron sus ríos con polígonos residenciales e industriales. No es extraño, pues, que en algunas monografías se señalen las iniciativas públicas como determinantes en la vida local. Para Guadalajara se ha observado el decisivo papel de los polígonos «... de dimensiones desconocidas en la ciudad (prácticamente vienen a ocupar más superficies que el núcleo tradicional), que permiten el abandono de las casas más ruinosas e insalubres, facilitando su remodelación» (GARCÍA, 1978, 378). En Burgos, por su lado, se constata que la ciudad, con el Polo de Desarrollo «... ha visto remodelada su infraestructura y en ocasiones su propio talante de antigua ciudad provinciana» (VALVERDE, 1979, 30). En una visión global, los polígonos residenciales e industriales del INUR supusieron un protagonismo público en el suelo periurbano nunca superado en la historia del urbanismo español. Sus cifras de conjunto, para el período 1960-1976, así lo indican (Cuadro 3).

Por lo que al reparto territorial de la labor del INUR, se ha demostrado su gran versatilidad en el suelo industrial (Figura 10), que es también constatable en el suelo residencial.

La intervención estatal ha sido la más trascendente entre las diferentes instancias públicas, pero algunas entidades locales también han preparado mucho suelo

**CUADRO 3. Actuaciones del INUR 1960-1976**

Actuaciones	Residenciales		Industriales	
	Número	Hectáreas	Número	Hectáreas
Terminadas	128	3.747	46	3.593
En obras	23	2.635	33	5.015
En estudio o planeamiento	51	6.986	33	7.098
<b>Total</b>	<b>202</b>	<b>13.368</b>	<b>112</b>	<b>15.706</b>

Fuente: INUR, 1977.

**FIGURA 10. Distribución de los polígonos del INUR (1959-1974).**

Fuente: GÓMEZ, J., 1977, 247.

periférico. La ciudad de Vitoria parece destacar en este capítulo. Ya en 1956 comenzó a actuar en suelo industrial, colaborando con la Diputación Foral de Alava y contando con la agilidad financiera de la Caja de Ahorros Municipal. Entre 1956 y 1975 se llegaron a promover 5 polígonos industriales en la ciudad, con un total de 1.140 Ha, sin problemas con los propietarios del suelo y vendiendo el suelo a un precio inferior al del Estado en los Polos de Desarrollo. Si a ello le

sumamos una notable participación municipal en la construcción de vivienda pública, no cabe duda que el caso vitoriano resulta excepcional en el marco nacional (ARRIOLA, 1991).

Como es sabido, la política del INUR concluyó con las ACTURES. Resultaron muy polémicas, especialmente en Cataluña (TERÁN, 1978, 544-5) y los proyectos iniciales apenas se han cumplido. En el polígono sevillano de la Cartuja se instaló finalmente la Exposición de 1992 y en el polígono zaragozano de Puente de



Santiago han acabado instalándose viviendas sociales. La única actuación que recuerda en algo los planteamientos iniciales es la ciudad madrileña de Tres Cantos, que se ha erigido incluso en municipio independiente. En Tres Cantos se han reducido mucho los parámetros edificatorios previstos al comienzo, pero lo más llamativo de su proceso resulta la política cambiante de la cesión de suelo, combinando entregas muy baratas a cooperativas sindicales para hacer VPO y ventas a inmobiliarias privadas para construir vivienda libre, además de los procesos continuos de recalificación de suelo, de acuerdo a las diferentes coyunturas (EGEA & FERNÁNDEZ, 1993).

La política estatal de suelo se ha diversificado, pues las competencias urbanísticas han sido masivamente transferidas a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo previsto en la Constitución de 1978. El Estado central ha mantenido una cierta política unitaria con el SEPES, creado en 1981, y que actúa preferentemente en suelo industrial en todo el país, salvo Cataluña y el País Vasco. Pero la mayoría de las Comunidades Autónomas desarrollan políticas de suelo residencial propias, casi siempre a través de empresas públicas. Por lo tanto, la diversidad es la norma en las políticas públicas de suelo, máxime si tenemos en cuenta que dentro del poder central hay determinadas instancias que funcionan de modo autónomo, como la Gerencia de Infraestructura de la Defensa desde 1984.

Por su lado, los Ayuntamientos tienden a un mayor protagonismo urbanístico desde las elecciones municipales de 1979. Con lo que la diversidad de posturas públicas ante el suelo aumenta, llegándose a muchas actuaciones contradictorias inclusive en un mismo territorio, dependiendo su sesgo muchas veces del momentáneo color político de la instituciones y de sus estrategias coyunturales (MAS, 1989).

En la región de Madrid, por ejemplo, han coincidido durante unos años un ayuntamiento conservador y un comunidad autónoma socialista y el urbanismo ha servido de caballo de batalla. Mientras por su lado el Ayuntamiento ha presionado para una mayor edificabilidad de vivienda libre en la ciudad central, la Comunidad ha emprendido una ambiciosa política de polígonos periféricos para vivienda social, pero en la que paga a los dueños de los terrenos con edificabilidad de vivienda libre (CONSEJERÍA, 1995).

A pesar de que la disciplina urbanística aumentó con los ayuntamientos democráticos, en las dos últimas décadas la presión de los propietarios del suelo no se ha reducido. No se trata sólo de las numerosas recalificaciones hechas a instancias de los destinatarios finales, caso de los centros comerciales, sino que grandes proyectos que tiempo atrás resultaron muy polémicos pueden acabar reapareciendo en escena, cuando la coyuntura es más favorable o cuando se logra el consenso político pertinente.

La evolución reciente de la aglomeración barcelonesa ofrece algunos ejemplos notables de este pragmatismo urbanístico contemporáneo. El polígono de Montigalà - Batllòria, en Badalona, de 195 Ha, entró en escena en 1956 cuando el Banco de Alicante consiguió que en la «zona agrícola y forestal parcialmente urbanizable» del Plan Comarcal de 1953 se autorizara la construcción de 13.500 viviendas. Habiendo recaído el proyecto en manos de Banca Catalana y de Banesto, la oposición popular al proyecto y la crisis financiera de Catalana retrasaron la operación. En 1984 se aprobó un PERI y la puesta en marcha vino de la mano de un acuerdo con el Comité Organizador Olímpico Barcelona 92, que contrataba la construcción de viviendas para alojamiento de periodistas. Por fin, con una edificabilidad de 4.500 viviendas, el polígono está siendo hoy promovido por Urbis, la inmobiliaria de Banesto (SABATER, 1992).

La remodelación urbanística del litoral barcelonés también ejemplifica la inercia del suelo urbano. El Plan de la Ribera de 1968, tan duramente criticado en los años 70, ha visto buena parte de sus objetivos cumplidos con las operaciones urbanas allí emprendidas con motivos de los Juegos Olímpicos. En el resultado final, buena parte de la inversión pública corrió a cargo del Estado y del Ayuntamiento, en tanto que la nueva edificación está en manos privadas y las especulaciones de terrenos, como los de la Materiales y Construcciones, han sido notorias. No es extraño que el devenir último de la promoción se haya interpretado «como acicate para una ulterior jerarquización / segregación del espacio metropolitano» (LÓPEZ, 1992, 12).

En definitiva, la influencia que los propietarios del suelo periférico ejercen sobre el crecimiento de la ciudad sigue siendo muy considerable en la actualidad. Comparando los

preámbulos de la ley de 1956 y sus revisiones de 1975 y 1992, se comprueba que las quejas respecto a la especulación privada del suelo son similares, prueba de que no se ha avanzado mucho en su control. Y, además, las iniciativas públicas destinadas a proporcionar suelo barato en abundancia son cíclicas: se activan en las etapas de carestía de vivienda, pero se olvidan en los momentos mejores del mercado; y nunca se han llegado a formular en términos rotundos de creación de patrimonios públicos de suelo. Y cuando éstos existen, el suelo público se moviliza de modo desigual, de acuerdo a la coyuntura económica o a las opciones políticas del momento.

## 2.2. La producción de viviendas

La clásica concordancia global entre la producción de viviendas y la evolución demográfica (TAFUNELL, 1989) se difumina en los últimos lustros. El escaso incremento de población se ve compensado por el crecimiento del mercado de segunda residencia, el descenso en el tamaño medio de los núcleos familiares y la consideración creciente de la vivienda como un bien de inversión. En los últimos años es notable un estrangulamiento en el mercado de vivienda nueva, al que cada vez es más difícil acceder por parte de los jóvenes en las grandes ciudades (LEAL, 1992). En cualquier caso, es éste un ámbito macroeconómico en el que no entramos, por su amplitud y por quedar muy lejos del marco territorial de la ciudad. Nos centramos, pues, en la escala de detalle de la producción de viviendas, resaltando las prácticas territoriales de algunos agentes urbanos.

En primer lugar, en la ciudad reciente la producción de viviendas está mucho más concentrada que antaño. Aplicando los índices de Gini a los promotores según la cantidad de viviendas realizadas resultan unos valores elevados, que parecen aumentar cuanto más reciente es el período temporal considerado (Cuadro 4).

Hasta 1980 el tamaño de las promociones de viviendas no hace sino aumentar, pues cuando se dispone de recuentos fidedignos los datos son elocuentes. En Lérida, por ejemplo, las promociones superiores a 40 viviendas alcanzan el 78% de la vivienda producida en la década 1971-1980, cuando sólo suponían un 26% para la década 1940-1950 (VILAGRASA, 1990, 417). Y cifras similares se alcanzan en

**CUADRO 4. Concentración de la promoción de viviendas en varias ciudades españolas**

Ciudad	Período	Índice de Gini
León	1936-1981	0,558
Lérida	1940-1980	0,589
Vitoria	1956-1980	0,692
Alicante	1960-1985	0,733

Fuente: CORTIZO (1984), VILAGRASA (1990), ARRIOLA (1991) y MAZÓN (1994). Reelaboración parcial de los datos.

otras ciudades. En las explicaciones globales se alude al progresivo descenso de la autoconstrucción desde 1950-1960 y la configuración progresiva de grupos sólidos de promotores de viviendas destinadas a la venta. En los últimos años, sin embargo, el gigantismo alcanzado en la producción seriada de viviendas se reduce, por la tendencia de los promotores a escalonar el producto a raíz de la fuerte crisis de ventas posterior a 1975. Además, la tendencia reciente hacia la vivienda unifamiliar también ayuda a reducir el tamaño medio de las promociones, que en Madrid pasó de 56 viviendas por promoción en el año 1986 a sólo 36 en el año 1992 (LEAL *et alii*, 1995, 43).

Pasando de la concentración a la tipología ya no hay tanta claridad. Ordenando los promotores de acuerdo al número de viviendas construidas en algunas ciudades (Cuadro 5) la variedad de situaciones se impone sobre cualquier otra reflexión.

Una primera división entre promoción pública y promoción privada servirá para esclarecer la distinta naturaleza de los promotores de viviendas en los últimos cincuenta años.

Hubo una importante concentración del esfuerzo público en las primeras décadas, precisamente cuando menos se construía y cuando la promoción estaba más fragmentada. Las grandes constructoras del estado franquista, como el INV y la OSH, actúan en condiciones precarias y con unos resultados constructivos discutibles, pero lo hacen cuando la promoción privada es muy menguada, con lo que adquieren un valor de oportunidad muy estimable. Si a la promoción pública estatal se une la de tipo municipal y otros tipos parapúblicos, como entidades benéficas, cooperativas o empresas para sus obreros, los resultados llegan a ser en algunos casos

**CUADRO 5. Principales promotores de viviendas en varias ciudades españolas, por orden de viviendas construidas**

León (1936-1981)	Lérida (1940-1980)	Vitoria (1956-1980)	Alicante (1960-1980)
1. P. físicas	Obra Sindical	Promotora municipal	Sociedad
2. P. física	P. física	Caja de Ahorros	Sociedad
3. P. física	P. física	P. física ?	Sociedad
4. Sociedad	Sociedad	Sociedad ?	Caja de Ahorros
5. Caja de Ahorros	Sociedad	Cooperativa	Sociedad
(1) 4.373	4.829	13.801 ?	13.448
(2) 42.112	35.740	53.769	74.320
% 10,3	13,5	25,7 ?	18,1

(1) Total de viviendas de los cinco mayores promotores.

(2) Número total de viviendas construidas en el período.

Fuente: ídem que Cuadro 5.

aparatosos. En Gijón, por ejemplo, la iniciativa pública y la parapública intervinieron en más de un 40% de la vivienda producida en la ciudad entre 1940 y 1959 (LLORDEN, 1994, 115); ese porcentaje fue superado en Valladolid, con un 48% del sector público entre 1951 y 1960 (GARCÍA, 1974, 86) y para esa década la participación pública en un 25% de la vivienda total parece normal en un amplio número de ciudades.

No debe extrañar, pues, que los promotores públicos se erijan en los líderes por el número de viviendas puestas en el mercado, como ocurría en Lérida con la Obra Sindical del Hogar y en Vitoria con una promotora municipal, VIMUVISA (Cuadro 5). En Madrid el liderazgo de las promotoras públicas, con sus 112.000 viviendas, es abrumador (MOYA, 1983, 93). Y en algunas grandes ciudades también es destacable el papel de los Patronatos Municipales de Vivienda, como el de Barcelona (TATJER, 1987), o el Real Patronato de Viviendas Baratas en Sevilla (ALMOGUERA, 1981).

Con la perspectiva que da el tiempo transcurrido, y ante la rarefacción de la especie, pues la promoción pública estricta sólo afecta al 6,3% de las viviendas terminadas en España entre 1980 y 1991, cobra más importancia el esfuerzo público en la construcción de unas viviendas que, eso sí, ya están siendo rehabilitadas, o incluso reconstruidas, por las administraciones públicas correspondientes.

En lo relativo a la promoción privada de viviendas ya hay estudios (ALIBES *et alii*, 1975), (SORRIBES, 1985), (VILAGRASA, 1990),

(CANOSA, 1995) que analizan en profundidad el sector, diferenciando a los grupos promotores según el origen de sus capitales y por su modo de proceder. De ellos se deduce que una vía muy transitada ha sido la del constructor que se convierte en promotor y, en un segundo momento, años 60, el constructor-promotor acaba creando una o varias sociedades inmobiliarias. Junto a ese tipo están las empresas promotoras de origen familiar, las de capital de técnicos y profesionales, o promotoras con capital industrial. Dichos autores también indican que la penetración fuerte del capital bancario o financiero en las sociedades inmobiliarias se produce a partir de los años 70.

En una visión general, llama la atención la segmentación territorial del mercado. En los ejemplos aducidos (Cuadro 5) ninguno de los promotores se repetía, ya fuera persona física, sociedad o Caja de Ahorros. En realidad, cada ciudad o área metropolitana tiende a tener unas promotoras específicas, que sólo intervienen en mercados determinados. Sólo en casos excepcionales, y casi siempre desde 1970, se percibe la influencia de promotores procedentes de otras ciudades o vinculados a bancos y constructoras de ámbito nacional.

Constructores famosos no faltan en el urbanismo español. Constructor era en sus orígenes José Banús, quien con sus promociones urbanas madrileñas y turísticas andaluzas ha sido tildado de «el paradigma del gran empresario inmobiliario de la posguerra española» (TAMAMES, 1977, 47). Otro ejemplo señero es José Luis Núñez, que urdió en los años 60 un grupo de 32



inmobiliarias diferentes y llegó a promover 150 edificios en Barcelona entre 1967 y 1975 (ALIBES *et alii*, 1975, 198-204). De idéntica procedencia es el mayor promotor de la ciudad de León (CORTIZO, 1984).

Muy llamativa es la envergadura alcanzada por algunos promotores locales. El grupo de José María Figueras, vinculado al Banco Catalán de Desarrollo, pasaba por ser el mayor promotor inmobiliario de Barcelona, con 43 inmobiliarias distintas y más de doce mil viviendas construidas en 1975, entre ellas las 10 mil de la Ciudad Satélite San Ildefonso, en Cornellá (ALIBES *et alii*: 122-133). En el Área Metropolitana de Madrid hay una empresa como PRYCONSA, fundada en 1956 por 30 socios que desde entonces ha levantado, y vendido, 30.000 viviendas (MAS & RODRÍGUEZ, 1994, 62).

Esas promociones masivas tienen una gran capacidad de caracterizar a un territorio dado. Miles de personas acaban habitando en unos lugares construidos a gran velocidad y cuyas señas de identidad vienen muy determinados

por el proceder de las inmobiliarias respectivas. Por citar un caso ya señalado, la mayor promotora de Alicante, COBENSA, construye la mayoría de sus 6.000 viviendas en un solo barrio, la Virgen del Remedio (MAZON, 1994). Mayor anonimato territorial no cabe. En muchas ciudades españolas de crecimiento reciente ocurre como en Móstoles, donde las barriadas se identifican con el nombre de sus promotoras, e inclusive con la fase de las promociones (Figura 11).

La mayor parte de estas grandes promotoras están bien arraigadas, territorial y financieramente, de modo que apenas salen de sus entornos urbanos conocidos para abordar promociones turísticas costeras y, dato muy relevante, no tienen necesidad de acudir al mercado de capitales pues no cotizan en bolsa de modo mayoritario. Y desde su creación en los años 50-60 muestran una notable perduración.

Las mayores promotoras del Área Metropolitana de Barcelona constituyen un buen ejemplo de esta perduración. De las cinco

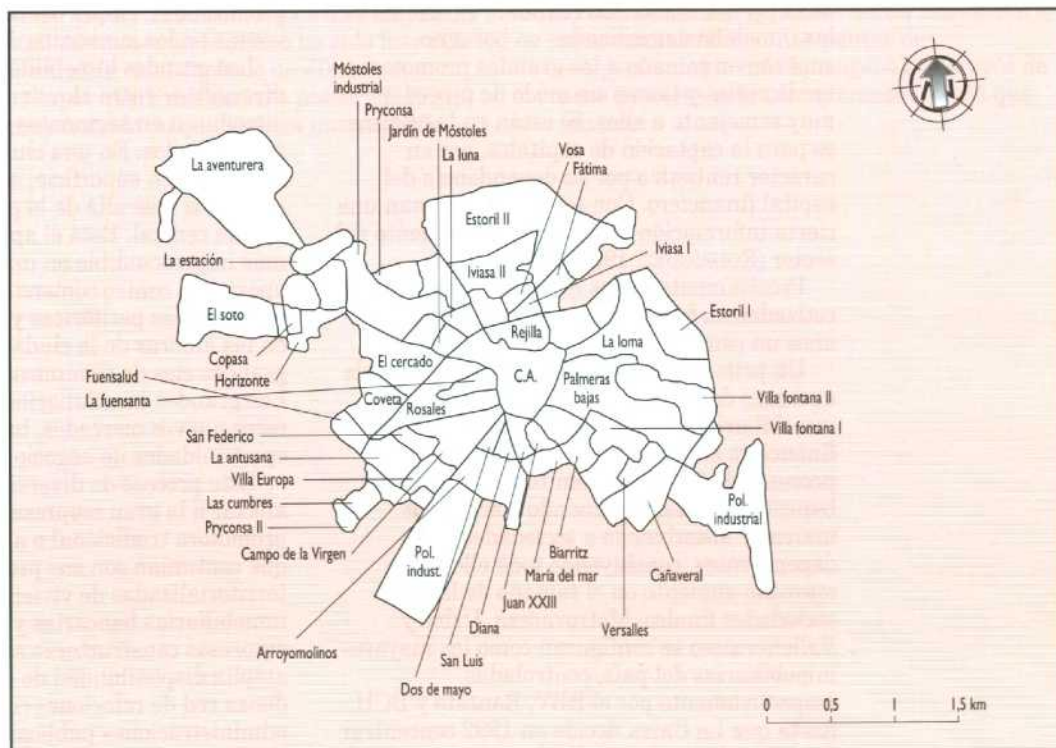


FIGURA 11. Sectores urbanos de Móstoles en 1986.

Fuente: COMUNIDAD DE MADRID, 1988.

señaladas en 1975 (ALIBES *et alii*, 1975): Figueras, Confort, La Llave del Oro, Núñez y Navarro y Spai, sólo la última parece no actuar veinte años después. Habitat Grupo Inmobiliario sigue hoy controlado por la familia Figueras, tiene 9.000 millones de pesetas de recursos propios, reúne dos empresas de servicios, una constructora y medio centenar de inmobiliarias y opera en diversos puntos de Cataluña, con un campo de golf incluido (*La Vanguardia*, 25-26.XII.1994, 71). La Llave del Oro, que celebra este año su 50 aniversario, mantiene en oferta simultánea un total de 25 edificios en once localidades catalanas distintas (*La vanguardia inmobiliaria*, 5.X.1995, 39). Núñez y Navarro ha mejorado la calidad de sus edificios y se especializa en el mercado de oficinas y locales comerciales...

Por su lado, las sociedades inmobiliarias que cotizan en bolsa son una minoría, aumentando así la tradicional opacidad del mercado, pues la mayor parte de la producción queda en manos de sociedades cuyos datos van poco más allá de los consejos de administración o de las páginas de publicidad de la prensa diaria. En realidad, bastantes de las inmobiliarias cotizadas en bolsa no superan en tamaño a las grandes promotoras territoriales y tienen un modo de proceder muy semejante a ellas. Si están en las Bolsas es para la captación de capitales, por su carácter rentista o por su dependencia del capital financiero. Con todo, proporcionan una cierta información sobre el funcionamiento del sector (RODRÍGUEZ, 1988).

Precisamente en las mayores inmobiliarias cotizadas en bolsa se percibe en los últimos años un cambio.

Un primer síntoma de cambio es el notable aumento de las principales sociedades. Las inmobiliarias más penetradas por el capital financiero entran a finales de los años 80 en procesos de fusión concomitantes a la de sus bancos matrices, englobando a segundas marcas y absorbiendo a sociedades dependientes, concluyendo todo ello en un marcado aumento en el tamaño de las sociedades finales. Metrovacesa, Urbis y Vallehermoso se configuran como las mayores inmobiliarias del país, controladas respectivamente por el BBV, Banesto y BCH, hasta que La Caixa decide en 1992 concentrar todo su esfuerzo inmobiliario en la Inmobiliaria Colonial. Las cuatro adquieren un gran tamaño, oscilando sus activos en el

año 1994 entre los 93.000 millones de Pta de Metrovacesa y los 155.000 de Vallehermoso. Junto a ellas también es muy notable el peso alcanzado por las divisiones inmobiliarias de las principales empresas constructoras, también salidas de un proceso reciente de fusiones. Huarte, Ferrovial y Fomento de Construcciones y Contratas son tres claros ejemplos de fuerte presencia en la promoción inmobiliaria actual.

Otra tendencia apreciable es la diversificación progresiva de la actividad. Hasta finales de los años 70, estas sociedades presentaban perfiles bien definidos. Así, Metrovacesa era una empresa patrimonial, con la mayoría de sus ingresos procedentes del alquiler de sus activos, oficinas en lo principal. Por contra, Urbis y Vallehermoso tenían un perfil más promotor, y estaban centradas en la producción de viviendas. En la actualidad, cada una de ellas busca complementar su actividad. Las promotoras clásicas aumentan su patrimonio edificado para dedicarlo a renta, buscando en ello asegurarse ingresos en los periodos difíciles de ventas. Y las patrimoniales tradicionales amplían sus promociones, en pos del beneficio rápido de las ventas en los momentos de auge del mercado.

Las grandes inmobiliarias no solo tienden a diversificar entre alquiler y venta, sino que se introducen en segmentos del mercado cada vez más variados. En una ciudad cada vez más extendida en superficie, surgen nuevos mercados más allá de la primera vivienda o la oficina central. Está el aparcamiento, cada vez más imprescindible en un centro saturado, aparece el centro comercial en las encrucijadas periféricas y prolifera la oficina en las afueras de la ciudad, junto a los grandes ejes de comunicación y transporte. Las grandes inmobiliarias acuden a todos estos nuevos mercados, buscando nuevas oportunidades de negocio.

Este proceso de diversificación parece afectar a la gran empresa antes que a la promotora tradicional o a la inmobiliaria local, que continúan con sus promociones territorializadas de vivienda. Esas grandes inmobiliarias bancarias y las grandes empresas constructoras se benefician de su amplia disponibilidad de capitales y de su densa red de relaciones con las administraciones públicas, constituyendo un buen ejemplo de la «creciente oligopolización de la promoción inmobiliaria» ya señalada por SORRIBES (1985, 235).

Otra notoria diversificación de las grandes inmobiliarias es la territorial. Cada vez son más numerosos los casos de sociedades que promueven en territorios diferentes a sus ámbitos tradicionales, acercándose a lo que se podría llamar un mercado nacional. En los sectores más nuevos del mercado, donde había menos tradición local, es donde más se nota el fenómeno. En el sector de aparcaminetos subterráneos hay una empresa, ESSA, participada por Huarte, que explota «parkings» en 21 ciudades diferentes. También oficinas y centros comerciales son promovidas en buena medida por las grandes sociedades, antes que por los promotores especializados territorialmente.

Incluso en la vivienda se aprecia esta tendencia. Es como si hubiera cundido el ejemplo excepcional de COBASA, inmobiliaria vinculada al Banco Central, que entre 1964 y 1984 había promovido viviendas en 24 ciudades españolas distintas (COBASA, 1985). Las dos mayores promotoras cotizadas en bolsa, en los últimos años se involucran cada vez más fuera de su tradicional feudo madrileño. De las 4.403 viviendas vendidas entre 1990 y 1994 por la sociedad mayor, Vallehermoso, un 57,8% lo ha sido fuera de Madrid. Y en el capítulo de «Terrenos y solares» que Urbis declara poseer en 1994, muy nutrido ya que implica una superficie

edificable de 1,3 millones de metros cuadrados, el acervo ubicado fuera de la capital alcanza el 78,4%. Tal situación puede interpretarse como consecuencia de las fusiones ya señaladas, al incorporar activos repartidos por todo el país. Pero también puede haber influido la apertura de mercados que supusieron las grandes obras vinculadas a los fastos de 1992. En realidad, tanto en Sevilla como en Barcelona las principales promociones de viviendas realizadas para los Juegos Olímpicos o la Exposición del Quinto Centenario fueron en buena parte llevadas a cabo por grandes compañías, que no eran andaluzas ni catalanas. Una vez dentro de un mercado es más fácil trabajar en él, especialmente si la propia magnitud de la empresa obliga a no desaprovechar las ocasiones.

Es cierto que las grandes compañías se centran en las operaciones más rutilantes, y que la segmentación del mercado continúa subsistente en lo fundamental, pero comprobar que Vallehermoso se acaba de hacer con importantes paquetes de suelo central en Barcelona y que FCC construye indistintamente en Barcelona y Madrid es todo un síntoma. Quizás el sector inmobiliario se encamina hacia unas pautas de comportamiento más homogéneas a través de unos procesos más transparentes. Ojalá que sea así.