

Scripta Nova
REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES
Universidad de Barcelona.
ISSN: 1138-9788.
Depósito Legal: B. 21.741-98
Vol. X, núm. 218 (48), 1 de agosto de 2006

LA POLÍTICA ECONÓMICA, LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA Y LA PRODUCCIÓN DE LA CIUDAD EN ESPAÑA (1939-75)

Ramón Díaz Hernández
Juan Manuel Parreño Castellano
Departamento de Geografía.
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

La política económica, la construcción de vivienda y la producción de la ciudad en España (1939-75) (Resumen)

La construcción de la ciudad y la edificación de viviendas en España han estado condicionadas, entre otros factores, por las características estructurales y coyunturales del sector de la construcción y por las diferentes políticas económicas desarrolladas. El objetivo de esta aportación se centra en el análisis de la acción política puesta en marcha en España durante el franquismo (1939-75), en la caracterización del sector constructor-promotor y en el estudio de las repercusiones en el crecimiento inmobiliario y de la ciudad, centrándonos de un modo más específico en el caso de Canarias, dadas las peculiaridades que presentan las Islas en el contexto español. Al contrario de lo que suele afirmarse, se defiende que el precipitado proceso de conformación de la ciudad a partir de la década de los sesenta no sólo se debe al impacto de un modelo económico desarrollista, sino también a la profunda huella que el periodo autárquico había dejado en la economía y en la sociedad española.

Palabras clave: promoción inmobiliaria, política económica, construcción, crecimiento urbano, Canarias.

Economic policy, housing building and urban construction in Spain (1939-75) (Abstract)

Urban construction and housing building in Spain have been determined, among other factors, by the structural characteristics and juncture of the construction industry and the different economic policies developed. The aim of this paper is based on the analysis of the policy carried out in Spain during the Franco's regime (1939-75), on the characterization of the construction industry and housing development and on the study of the repercussions on the real-estate and urban growth, centring specially in case of The Canary Islands, given the peculiarities that the Islands present in the Spanish context. We defend that the precipitate process of conformation of the city from the decade of the sixties not only is caused by policy of economic development, but also by the deep mark left by the autarkic period in the Spanish economy and society

Key words: Real-estate development, economic policy, construction industry, urban growth, The Canary Islands.

La construcción del espacio urbano y la forma de la ciudad como resultado de la interacción de numerosos agentes y de la política urbana es una aproximación al análisis de la ciudad ya consolidada en Geografía y abordada desde distintas concepciones ideológicas (Capel, 1975; Carreras, 1980; Mas, 1982; Brandis, 1984; García, 1989). Las relaciones establecidas entre ciudad y el sector inmobiliario-constructor han dado pie, concretamente, a planteamientos específicos como los que relacionan ciclo productivo y modo de crecimiento (Whitehand, 1972; Alió, 1986; Tomé, 1988; Vilagrasa, 1990). Por último, aunque el papel que desempeña la actividad promotora y constructora en los modelos y las políticas económicas no hayan sido un tema abordado de manera espaciosa en Geografía, si se han postulado planteamientos de gran calado que demuestran la importancia que tiene este sector en los procesos de acumulación de capital (Secchi, 1977; Gómez Ordoñez y Solà Morales, 1977; Harvey, 1978; Menéndez Ureña, 1986).

En esta comunicación se pretende abordar la relación existente entre la política económica, sector inmobiliario-constructor y crecimiento urbano en España, con una especial atención al caso de Canarias, para el periodo comprendido entre 1939 y 1975. En esta etapa de treinta y seis años se pusieron en práctica dos modelos socioeconómicos y dos políticas económicas diferenciadas: uno autárquico y otro liberalizado y con claros tintes oligopolísticos; al tiempo que la estructura del sector constructivo y promotor presenta también dos nítidos perfiles diferenciados.

De este modo, el atenuado vigor en la expansión urbana durante los cuarenta y cincuenta, el modo en que crece la ciudad y el desarrollo de la infravivienda en su periferia no se entiende sin las peculiaridades del modelo económico autárquico e intervencionista y sin tener en cuenta las características del sector constructor-promotor; así como el espectacular crecimiento periférico de las ciudades y el predominio del polígono que, a partir de la década de los sesenta, están impulsados por el

desarrollo de una política económica bajo los principios del capitalismo indicativo y monopolista en cuyo ámbito la construcción se convirtió en un motor de crecimiento fundamental.

Pero junto a estas relaciones ya sostenidas de manera abierta o soterrada en muchos análisis, la acelerada construcción de la ciudad desde finales de los cincuenta se relaciona íntimamente con la preexistencia de una etapa de dos décadas en la que la crisis económica y constructora puso las bases del aumento posterior. Y esto, no solamente en la medida en que la expansión territorial de la ciudad a partir de los sesenta está determinada por la revalorización del suelo que introduce el planeamiento y el crecimiento al margen del mismo durante la etapa autárquica (Tarragó, 1985; Solà-Morales, 1993) sino también por generar un enorme déficit de vivienda cuya satisfacción justificó un modelo de expansión masivo y de baja calidad a la par que permitió un cambio de estructura en el sector promotor-constructor. En otras palabras, el crecimiento inmobiliario de los sesenta sólo se puede entender si tenemos en cuenta el efecto de la política económica en los cuarenta y en los cincuenta.

La expansión urbana en Canarias participa de los procesos y las relaciones mencionadas, pero, a nuestro juicio, presenta algunas peculiaridades que vale la pena reseñar. En primer lugar, los efectos de la autarquía se hicieron sentir de un modo más drástico sobre todo en los cuarenta debido a la aniquilación de un modelo económico basado tradicionalmente en la libertad de los flujos comerciales. Segundo, como consecuencia de su carácter periférico, la construcción en las Islas retrasó su evolución hacia estructuras profesionalizadas. Aquí, el suelo y el mercado precapitalista tuvieron una mayor continuidad temporal. Tercero, el apoyo público a la promoción de vivienda en Canarias fue escaso y menor proporcionalmente a su población que la que recibieron otras zonas más centrales, motivo por el que el déficit de viviendas fue muy elevado. Por último, el desarrollo de formas marginales de crecimiento urbano tuvo fuerte significación territorial ya que la promoción masiva no pudo absorber las necesidades existentes ante la más lenta profesionalización de las estructuras productivas en el Archipiélago.

Con el fin de exponer estas ideas, la comunicación se ha estructurado en tres apartados en los que se analiza monográficamente la política económica puesta en práctica, primero; el sector constructor-promotor, después; y, por último, la dimensión y la forma del crecimiento urbano.

Rasgos económicos generales y política económica

La Guerra Civil trajo consigo una fuerte desestructuración del sistema productivo español. Más que destrucción del tejido, lo que imperaba era una situación de caos. El nuevo régimen, de marcado corte falangista y receloso de todo lo que suponía liberalismo económico, en vez de optar por propiciar la recuperación de la máquina productiva, cambió las normas de juego en lo económico a la vez que puso en marcha un aparato de lo que eufemísticamente podríamos llamar “seguridad interna”.

Frente al liberalismo económico, los principios rectores de la nueva economía española fueron autarquía e intervencionismo. De manera consecuente, se produjo un cierre de las fronteras a las importaciones como mecanismo de fomento de la producción nacional al mismo tiempo que se controló institucionalmente la producción y distribución de mercancías, los precios y la disponibilidad de financiación (González, 1979). El control de la producción se hizo a todos los niveles: desde la imposición de cuotas de abastecimiento para algunos productos (hierro, cemento) o la estricta regulación de los salarios (que fueron bajos en todo momento), hasta el control del establecimiento de nuevas unidades productivas.

La viabilidad de un sistema económico como éste sólo se podía sostener si el Estado contaba con la suficiente capacidad de fomento económico, cosa que no sucedió, tanto por la insuficiencia financiera (el fuerte endeudamiento con la guerra, el boicot internacional, la debilidad en la obtención de recursos), como por la “candidez” de su propia política económica, teñida de anhelos ruralizantes y de proclamas antiliberales.

Como consecuencia de la política económica, se generó una situación de estancamiento productivo y de desabastecimiento no sólo en el mundo agrario sino en el urbano-industrial, lo que dibujó un panorama caracterizado por la hiperinflación, la falta de previsión macroeconómica, el desarrollo del mercado negro, el hundimiento de los salarios y de la capacidad adquisitiva de los españoles (Payne, 1997).

En lo que respecta a Canarias, la aplicación de los principios económicos autárquicos supuso en la práctica acabar con la tradición económica de las Islas basada en el puerto-franquismo y en las transacciones económicas internacionales. De este modo, se derogó el sistema librecambista existente hasta la fecha, en un claro intento de introducir al Archipiélago en la nueva economía nacional [1] de claro corte proteccionista. El sistema resultante acabó con el predominio inglés sobre las actividades comerciales en las Islas y por tanto supuso la pérdida de este mercado para las exportaciones canarias, al mismo tiempo que se impuso explícitamente un régimen de intervencionismo militar (Alcaraz Abellán, 1999), que provocó que el flujo comercial y la producción cayeran en picado.

La nueva situación económica sólo vino a paliarse en parte en la primera mitad de los cincuenta cuando la llegada de capitales internacionales (62.5 millones del Export-Import Bank norteamericano, en 1953) mejoró la capacidad inversora del Estado y se flexibilizó el régimen comercial posibilitando un incremento en las importaciones de bienes de equipo, materias primas y semimanufacturas (Biescas, 1983). Como demostración de esta mayor bonanza económica, en 1953 se pudo acabar ya con el sistema de racionamiento, la inflación se estabilizó, se incrementaron los salarios y aumentaron las rentas familiares. Lo que no cambió significativamente fue el intervencionismo económico.

En Canarias otros factores específicos concurren en la reactivación económica: 1) el aumento en la producción de plátano y tomate con la reserva del mercado nacional y con las inversiones del Instituto de Colonización; 2) la llegada de remesas enviadas por la emigración secular; 3) el desarrollo del comercio informal en la zona portuaria (*cambullón*) y la posterior flexibilización

en el régimen de importaciones; 4) el desarrollo de la actividad pesquera en el banco canario-sahariano; 5) la implantación de actividades turísticas en la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria; y 6) el cierre entre 1955 y 1957 del Canal de Suez. No obstante, las exportaciones y el flujo re-exportador que tanta importancia había tenido en el pasado siguieron sin recuperarse ante la falta de medidas liberalizadoras al respecto (que no llegaron hasta 1959) y la implantación de una política comercial basada en acuerdos bilaterales.

El segundo lustro de los cincuenta se configuró sorprendentemente de nuevo como un período de profunda crisis económica ligada a un calentamiento de los precios. La forma en que el Estado había adquirido recursos en el pasado (emisión de deuda pública automáticamente pignorable y créditos del Banco de España) supuso que se incrementara artificialmente la circulación de dinero y que esto motivara un repunte de la inflación desde mediados de los cincuenta. Este proceso inflacionista arreció con las subidas salariales decretadas por el Ministerio de Trabajo en 1956, ya que conllevaron un aumento del endeudamiento de los empresarios y de la población en general. Luego, la posterior decisión de limitar el volumen de créditos que podía conceder la Banca privada y de aumentar el tipo de descuento en medio punto supuso encarecer aún más el dinero y, finalmente, el mayor control en la generación de deuda pignorable en los últimos años de la década generó más inflación y una clara insuficiencia presupuestaria.

La concurrencia de toda esta secuencia de decisiones tuvo una repercusión en las rentas familiares de manera casi inmediata al suponer una pérdida de salario real, que fue a más cuando en un intento por estabilizar la economía se moderaron los crecimientos salariales (Ministerio de Trabajo, 1969).

Tras la convulsa crisis del segundo lustro de los cincuenta, la economía española inició un proceso en pos de una mayor liberalización y privatización. Aunque ya se había empezado a abandonar el sistema autárquico con la aprobación de las medidas pre-estabilizadoras, las bases del nuevo sistema, caracterizadas por un mayor aperturismo exterior, una disminución del intervencionismo y el inicio de un proceso de homologación, se establecieron con la aprobación del Decreto Ley de Nueva Ordenación Económica de 1959 (Tamames, 1976).

El aperturismo conllevó un régimen de importaciones más permisivo (que no obstante no supuso una renuncia de la adopción de medidas proteccionistas con el arancel de 1960), la adopción de un sistema de precios más liberalizado y la posibilidad de que aumentasen los capitales procedentes del extranjero. La liberalización interior se manifestó, por su lado, en la supresión de ciertos organismos públicos de carácter intervencionista, en un gran avance en la libre instalación de actividades productivas [2] y en una clara privatización de los diferentes sectores productivos. El inicio del proceso de homologación trajo consigo, por último, la normalización de la economía española en relación con los criterios económicos establecidos por la OECE, por lo que la peseta pasó a tener una paridad estable en el Fondo Monetario Internacional y se consolidó un sistema arancelario dentro del GATT a partir de 1963 en el que España se estructuró como un ámbito de libre comercio formado por tres territorios aduaneros diferenciados, uno de los cuales era Canarias (Tamames, 1994). Todas estas medidas permitieron un avance significativo en productividad y una mayor diversificación económica. El desarrollo del turismo será un ejemplo evidente de ello.

Al mismo tiempo que el franquismo va abandonando sus prácticas autárquicas e intervencionistas, en política económica se introdujo un nuevo modelo: la *planificación indicativa*, a imitación de los principios que habían regulado la planificación francesa tras la II Guerra Mundial (Plan Monnet). De este modo, se aprobaron diferentes planes de desarrollo con el fin de vincular la actuación pública en todos los sectores y orientar la actividad privada a unos fines macroeconómicos generales.

Como resultado de este cambio en el modelo, las tasas de crecimiento del PNB y del empleo aumentaron notablemente respecto a las registradas en la década de los cincuenta. Salarios y condiciones de vida mejoraron en general, aunque la renta neta no creció ni en la misma proporción que la producción (debido al carácter inflacionista de la economía española), ni tampoco incidió en todos los grupos sociales y regiones de la misma manera, perpetuándose los desequilibrios sociales y territoriales que ya existían [3].

En Canarias, la política económica iniciada a principios de los sesenta supuso desligar la economía insular de la nacional. Efectivamente, la Ley Arancelaria Española de 1960 reconoció la especificidad aduanera y fiscal [4], lo que se tradujo en un resurgimiento de las actividades de importación y reexportación, y por ende, en un mayor desarrollo portuario [5]. A ello hay que sumar las especiales consecuencias que para el Archipiélago tuvieron algunas medidas liberalizadoras como la que afectó a la entrada de capitales. De este modo, primero, el nivel de capitalización creció considerablemente con la llegada de dinero procedente de la República Federal Alemana y de los países escandinavos destinado a la compra y edificación de alojamientos turísticos, en especial en el sur de Gran Canaria, donde la masiva construcción entre 1969 y 1973 se hizo en buena parte con inversiones foráneas (Parreño, 2001). Y segundo, el crecimiento de negocios comerciales mayoristas y minoristas, de la hostelería y en la construcción y venta de viviendas se explica en cierto modo también por la ingente llegada de remesas de los emigrantes (Colectivo 78, 1981).

En definitiva, el aperturismo y la liberalización iniciada en los sesenta pusieron las bases de un nuevo sistema económico canario que pivotó en esos momentos en torno a tres ejes: turismo, construcción y comercio internacional, a lo que habría que añadir el desarrollo de algunas actividades agrarias e industriales de neta vocación exportadora (plátano, tomate, tabaco, conservas y harinas de pescado, derivados petrolíferos) y de otras vinculadas al comercio local amparadas por la insularidad y lejanía (productos frescos). Si a esto sumamos el notable aumento que se produjo en educación pública y en los servicios sanitarios, el resultado arrojó unas altas tasas de incremento del PNB de las Islas que se multiplicaron por siete entre 1960 y 1973, con un valor interanual medio del 9,6 por ciento, al mismo tiempo que los salarios alcanzaron un promedio del 7,7 por ciento en pesetas constantes (Macías Hernández y Rodríguez Martín, 1995). El crecimiento vino esta vez de la mano de la terciarización económica. La población activa del sector terciario pasó del 27,2 por ciento en 1960 al 48,4 por ciento en 1973, mientras que la agraria registraba un proceso inverso. El incremento en el ingreso per cápita fue también notable en nuestras Islas, hasta tal

punto que la renta media per cápita en la provincia de Las Palmas se situó en 1971 en una de las primeras de España (García Barbancho, 1975). La renta neta, en cambio, una vez tenida en cuenta la inflación, tuvo un crecimiento más sosegado, tal como ocurrió en el resto del territorio español.

Esta etapa de auge económico se interrumpió bruscamente con la crisis mundial de 1973. El incremento del precio del crudo y las consecuencias que se derivaron supusieron una merma considerable en los niveles de crecimiento del producto nacional bruto, una pérdida clara de empleo y un aumento espectacular de la inflación. Sin embargo, las tendencias liberalizadoras no se resintieron; más aún, con la crisis se puso en marcha un proceso económico de carácter neoliberal que en este caso fue acompañado por otro de claro aperturismo en el sistema político que permitió al país abandonar la “democracia orgánica” que desde finales de los cuarenta había persistido.

La producción de viviendas: la actividad promotora y constructora

Durante la autarquía la edificación residencial no tuvo una elevada dimensión. El bajo número de viviendas autorizadas, en especial hasta el segundo lustro de los cincuenta, lo pone en evidencia (cuadro 1). Las causas de este fenómeno radicaron en la estructura del sector promotor y constructor, en la baja productividad de la actividad constructora, en la orientación que tuvo la política económica y en la carestía de suelo inducida por la política urbanística.

Cuadro 1
Viviendas en proyectos autorizados

Años	España			Canarias		
	Obra nueva	Reforma	Total	Obra nueva	Reforma	Total
1940	14.135		14.135			
1941	15.533		15.533	281		281
1942	12.624	1.790	14.414	196		196
1943	11.781	1.903	13.684	584	27	611
1944	10.871	2.186	13.057	239	15	254
1945	21.212	3.265	24.477	405	47	452
1946	30.098	3.587	33.685	763	41	804
1947	30.402	3.846	34.248	581	83	664
1948	22.431	3.412	25.843	678	320	998
1949	30.024	3.885	33.909	792	303	1.095
1950	42.235	3.702	45.937	1.466	298	1.764
1951	21.068	3.472	24.540	1.034	510	1.544
1952	22.746	3.659	26.405	1.504	649	2.153
1953	25.314	4.352	29.666			
1954	47.268	5.026	52.294	682	653	1.335
1955	69.585	5.239	74.824			
1956	45.382	4.066	49.448			
1957	46.512	4.335	50.847			
1958	78.795		78.795			
1959	107.219	9.218	116.437	2.266	0	2.226

Fuente: Fiscalía General de la Vivienda. Hasta 1947 los datos se refieren a los municipios mayores de 30.000 habitantes. Luego incluye los mayores de 20.000 con al menos un núcleo mayor de 10.000. Elaboración propia.

La estructura promotora se caracterizaba por el predominio de agentes no profesionales. Buena parte de las promociones era para uso propio; al mismo tiempo que la mayoría de los promotores lucrativos no eran auténticos profesionales, sino propietarios del suelo que realizaban generalmente una pequeña promoción en su propio solar. La construcción presentaba características similares. La mayor parte de los agentes no formaban parte de estructuras empresariales y éstas, a su vez, solían ser de reducido tamaño. Basta observar los datos del Censo de Empresas de la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria de 1954 (INE, 1956) para darse cuenta del escaso desarrollo del sector de la construcción fuera de los cuatro ámbitos urbanos más dinámicos [6] (Madrid, Barcelona, Vizcaya y Valencia). La diminuta dimensión de los agentes les hacía operar únicamente en el ámbito local y mantener una estructura prefinanciera, de tal modo que la mayor parte de las construcciones se costeaban con fondos propios (Cortizo, 1984; Vilagrasa, 1986, Bellet y Vilagrasa, 1997). Junto a esta situación de minifundismo y falta de profesionalidad promotora y constructora, existían en el país un número limitado de grandes empresas inmobiliarias y constructoras que operaban por todo el territorio nacional.

Además de la poca especialización, el sector de la construcción operaba con técnicas artesanales y con mano de obra poco cualificada, lo que repercutía en un retraso en la conclusión de los proyectos. Entre 1958 y 1961, la tasa del valor de la maquinaria respecto al número de trabajadores fue tan sólo del 8,8 por mil en España, mientras que en Francia era del 100,6 por mil o en la R.F.Alemana del 87 por mil. La prefabricación era mínima, en términos generales, alcanzando algo más relevancia en el caso de las grandes empresas estatales. El análisis de situación incluido en el I Plan Económico y Social, advierte que el sector se encontraba “en el primer escalón de la evolución, esto es la llamada ‘construcción tradicional racionalizada’, con todo el panorama de elementos que se suelen llamar prefabricados (viguetas, ventanas, etc.) pero que no pasan de ser elementos racionalizados (puertas modeladas)” (Comisaría del Plan de Desarrollo Económico, 1963, p. 358).

Pero los bajos niveles de actividad se explican sobre todo por la rémora que suponía la situación económica y social del país y la falta de eficacia de la política económica en vigor. Así, primero, las dificultades de aprovisionamiento de la mayor parte de materias primas necesarias para la edificación no se solucionaron con el sistema de cupos (hierro y cemento), ni con la

regulación de los precios. Segundo, el complicado acceso a la financiación no se palió sino para algunas grandes empresas que fueron las únicas beneficiarias del sistema de regulaciones especiales. Tercero, la posibilidad de la contratación pública sólo alcanzó a determinadas constructoras y promotores ya que la imposibilidad de presentar aval bancario en las fianzas reservaba los concursos públicos para los agentes más capitalizados. Cuarto y último, la política de vivienda no estimuló la producción ni capacitó económicamente a la demanda. En este sentido, hay que tener en cuenta lo desafortunadas que fueron las medidas relativas al control de precios de los arrendamientos urbanos y el pobre estímulo a la vivienda protegida.

En aquellos años el alquiler era un sistema de acceso a la vivienda generalizado, motivo por el cual su regulación tenía una repercusión clara en las condiciones de vida y en el sistema productivo español. Haciendo gala del intervencionismo económico que caracterizó este período, en 1946 se aprobó una disposición normativa que reguló los alquileres a través del control estricto de sus precios. Si bien es verdad, que los precios de la vivienda en alquiler se moderaron (en Las Palmas de Gran Canaria, se incrementaron en torno al 325 por ciento, entre 1936 y 1954, mientras que el Índice General del Coste de la Vida subió en el mismo período un 645,9 por ciento), esta disposición, que fue seguida por otra en 1956, algo más liberalizadora, supuso a medio plazo que la producción de viviendas para alquiler se convirtiese en una inversión no rentable y, consecuentemente, disminuyese la producción de viviendas.

El fomento y promoción pública de vivienda y las ayudas a la demanda tampoco estimularon suficientemente la producción residencial. En primer lugar, porque (aunque los promotores privados podían acogerse a los regímenes de viviendas protegidas que se fueron aprobando [7] hasta 1954), las ayudas fueron escasas y además tuvieron la obligación de destinar los inmuebles protegidos al arrendamiento. Y en segundo lugar, porque, una vez aprobada la Ley de 15 de julio de 1954 de protección de las viviendas de renta limitada, se pusieron las bases de la privatización de la acción pública en vivienda, incrementándose los beneficios de los promotores privados y permitiéndoseles la venta de los inmuebles promovidos; existieron, pues, fuertes limitaciones presupuestarias durante toda esta etapa. Hasta 1944 el dinero para vivienda había sido muy escaso ya que la mayor parte del presupuesto público se había dedicado a defensa y seguridad interior. Con la aprobación del I Plan Nacional de la Vivienda (1944-54) y a pesar de la reserva de partidas específicas, las aportaciones fueron insuficientes, lo que condicionó que las diversas estimaciones sobre vivienda protegida afirmen que no se edificó más del 30 por ciento de las viviendas previstas [8]. Finalmente, con el II Plan Nacional de la Vivienda (1956-60), la situación presupuestaria tampoco mejoró sustancialmente, construyéndose tan sólo el 32 por ciento de las viviendas previstas en el conjunto del Estado (Peñín, 1978).

En el caso de Canarias el escaso estímulo introducido por la política de vivienda queda de manifiesto si atendemos a las actuaciones públicas realizadas durante este período en las dos capitales provinciales. En Las Palmas de Gran Canaria se edificaron tan sólo 2.877 viviendas públicas entre 1940 y 1959 (Ayuntamiento de Las Palmas de G. C., 1997). En S/C de Tenerife la cifra fue aún más reducida, en torno a 1.613 (García, 1981); valores ambos que no reflejan el peso que tenía la población de ambos municipios en el conjunto nacional.

Un último factor que explica los bajos niveles de producción durante el período autárquico es la escasez de suelo. La disponibilidad de suelo se vio limitada por el tipo de urbanismo surgido con la instauración del régimen franquista. En principio la regulación del crecimiento urbano se basaba en las antiguas leyes de Ensanche y Extensión de 26 de julio de 1892 y de Saneamiento y Mejora Interior de 18 de marzo de 1895, a las que se añadió la de Solares de 15 de mayo de 1945. La idea rural y castiza de la ciudad (que tan bien reflejó el arquitecto César Cort en: *Campos urbanizados, ciudades ruralizadas*) y la limitación del crecimiento periférico, la protección del casco histórico y la reforma interior como estrategia de intervención en la ciudad, que de manera tan temprana formulase Víctor D'Ors en el Plan de Urbanización de Salamanca, determinaron que las zonas de expansión en torno a las ciudades preexistentes se limitaran ante la concepción de culminar las estructuras heredadas, lo que terminó por frenar la disposición de vastos paquetes de suelo.

De este modo, la limitación del crecimiento periférico se aprecia en la mayor parte del planeamiento aprobado en este período (Terán, 1982), salvo en los casos de los planes de Madrid (1946), Bilbao (1943), Valencia y su cintura (1946) y, posteriormente, el Plan de ordenación de Barcelona y su zona de influencia (1953) que apostaron por crecimientos mayores mediante la creación de ciudades satélites. No obstante, la práctica del urbanismo permitió que las corporaciones municipales y otros organismos públicos pudiesen aprobar crecimientos urbanos fuera del planeamiento cuando lo estimasen oportuno. A este respecto, en Las Palmas de Gran Canaria (1952) se optó por el ensanche y la colmatación interior como modelo de crecimiento, suponiendo una situación intermedia entre expansión masiva y reforma interior y, al igual que otras ciudades españolas, se recurrió a la aprobación de crecimientos excepcionales al margen del planeamiento.

Esta concepción sobre el crecimiento urbano empezó a cambiar desde principios de los cincuenta y se observa de manera nítida a mediados de esta década con la disposición de amplias bolsas para crecimientos masivos de vivienda humilde en Madrid y con la apuesta por un planeamiento más expansivo basado en la participación de sociedades privadas, reto que culmina con la aprobación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956.

La producción de vivienda se incrementó sustancialmente entre 1960 y 1975. El número de viviendas terminadas en España pasó de 144.280 a 374.391, con una tasa de crecimiento interanual promedio del 10,6 por ciento. En Canarias el crecimiento fue incluso más acentuado debido a las espectaculares cifras registradas entre 1972 y 1974 (cuadro 2). El consumo de cemento, uno de los indicadores más utilizados para medir el nivel de la actividad, manifiesta este proceso de un modo igualmente explícito. Desde principios de la década, y en especial desde 1962, se produjo un aumento relevante en el consumo de este producto en las Islas. Este incremento se mantuvo a un ritmo casi exponencial a partir de 1966. Desde este año y sin parar hasta 1973, el consumo aumentó en un 578 por ciento respecto a 1960.

La espectacular expansión en la edificación de viviendas durante este período se debió a la interrelación de una serie de factores: el incremento de la profesionalización de los agentes, el reforzamiento de las estructuras monopolísticas en la construcción y las

consecuencias de las nuevas política económica y urbanística, mientras que la variación en los niveles de productividad tuvo en cambio muy poca incidencia.

Para un más amplio análisis de estos factores, apuntamos lo siguiente:

1) Desde finales de los cincuenta buena parte de la promoción inmobiliaria en las grandes áreas urbanas la acometían agentes profesionales (Rodríguez Chumillas, 2001, para Madrid), situación que se generalizó al resto del país en los sesenta (Vilagrasa, 1987; Mas, 1996). Generalmente, desde esta década el propietario del suelo o se profesionalizaba o vendía para que agentes especializados interviniesen (Tatjer, 1979). Todo ello tuvo una clara influencia en el incremento del número de viviendas. Ahora bien, hay que matizar que aunque este fue el proceso general, en la medida en que el núcleo urbano era más pequeño, las estructuras pre-profesionales seguían manteniendo una mayor significación, como se constata en el caso de Canarias.

Cuadro 2
Viviendas terminadas por tipo de promoción

Años	España			Canarias		
	Libres	Protegidas	Total	Libres	Protegidas	Total
1960	16.762	127.518	144.280			595
1961	13.544	134.476	148.020			
1962	14.612	147.833	162.445		3.007	
1963	18.812	187.885	206.697		2.706	
1964	25.689	231.205	256.894	706	3.504	4.210
1965	42.492	240.793	283.285	960	3.592	4.552
1966	57.000	211.366	268.366	2.765	3.023	5.785
1967	72.375	132.096	204.471	2.448	3.701	6.149
1968	114.719	133.370	248.089		3.152	
1969	112.285	157.969	270.254		4.160	
1970	122.755	185.294	308.049	4.762	2.669	7.431
1971	128.220	190.694	318.914	5.881	2.490	8.371
1972	145.890	190.414	336.304	9.991	4.231	14.222
1973	171.225	177.323	348.548	14.438	7.142	21.580
1974	182.677	175.785	358.462	13.840	3.196	17.036
1975	177.925	196.466	374.391	4.181	2.910	7.091
1976	157.531	162.294	319.825	6.944	1.568	8.512
1977	160224	164160	324384	4.512	2.911	7.423
1978	162051	157015	319066	5.985	4.607	10.592
1979	123504	137270	260774	5.620	3.202	8.822
1980	136838	126093	262931	5.496	1.781	7.277

Fuentes: Comisión del II Plan Económico y Social; MOPU, 1980 e INE, Anuarios. Elaboración propia.

2) El desarrollo de estructuras monopolísticas en el sector de la construcción favoreció igualmente la producción de nuevas unidades. A principios de los sesenta, persistía una estructura empresarial dual en el sector, caracterizada por la existencia de un gran número de pequeñas empresas y particulares junto a un grupo reducido de grandes constructoras que cada vez tenían más peso en el sector. En 1961, la Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo estimaba para el conjunto del país que el 66,07 por ciento de los 33.867 centros de trabajo tenía menos de 10 trabajadores. Solamente 81 centros empleaban a más de 500 trabajadores (0,24 por ciento) y 24 a más de 1.000 (un raquíto 0,07 por ciento). La misma situación se registra en Canarias en 1970: de los 2.208 establecimientos censados en los listados de la Seguridad Social, el 85,7 por ciento tenía menos de 25 trabajadores, con una ocupación media de 6 trabajadores. Los centros de trabajo con más de 500 trabajadores y la mayor parte de las que tenían entre 250 y 500 correspondían a unas pocas empresas de ámbito estatal. Esta estructura productiva tan desequilibrada motivó que aumentasen las cifras de producción en la medida en que los agentes productivos desarrollaron una mayor capacidad de influencia en las instancias gubernativas.

3) De manera paralela, la financiación externa creció considerablemente, beneficiando de forma especial a los grandes promotores y constructores, lo que también tuvo una repercusión manifiesta en el sostenimiento de la dualidad en la estructura productiva y en el número de viviendas construidas (Miguel, 1973). A lo largo del decenio, la banca privada vinculó sus propias estructuras empresariales con las de las principales constructoras del país, mientras que en el ámbito regional, las cajas locales apostaron por la inversión en el mercado inmobiliario. “En este sentido, es más que evidenciable la fuerte presencia mostrada hacia el sector inmobiliario por los intermediarios financieros canarios, particularmente notorio para las Cajas de Ahorro. Política, además, que no sólo se ha ceñido a la fase de financiar la construcción sino que a su vez ha comprendido las compras de suelo en cantidades verdaderamente significativas de su inmovilizado” (Rodríguez Martín, 1978). No hay que olvidar que la intervención financiera en vivienda es “una operación de valorización de capital constante y variable”, debido a que la vivienda es una de las principales vías de acumulación de capital bruto (Preteceille, 1975), por lo que en coyunturas de alta rentabilidad, como fue la década de los sesenta, interesa en especial a todos los agentes económicos como un sector de inversión más.

Lo que siguió de manera inalterable fue la discrecionalidad de los créditos financieros. Las pequeñas empresas locales que no mantenían lazos estrechos con entidades financieras tenían muchas veces serios problemas para encontrar facilidades crediticias para sus proyectos.

4) La productividad no evolucionó significativamente. Es cierto que los grandes operadores avanzan bastante en la mecanización del trabajo, pero los restantes siguieron manteniendo bajos niveles de capitalización y una organización y estructura del trabajo

casi artesanal. En el caso de Canarias esta situación fue especialmente manifiesta, tal como se señala en el Plan Canarias (1969-72) del II Plan de Desarrollo Económico y Social: “La productividad de las empresas en general es baja; los métodos de organización científica del trabajo han llegado a muy pocas empresas, y su dimensión condiciona el empleo tanto de técnicos como de equipo. El aumento de la productividad en la mano de obra se logrará mediante una intensa mecanización, lo que comporta fuertes inversiones. Actualmente las empresas constructoras tropiezan con dificultades financieras para acometerlas, tanto de orden interno, por su dimensión, como por los retrasos en sus cobros, especialmente las certificaciones de la Administración” (Comisión de Canarias, 1969: p. 285). Dado que la subcontrata se generalizó a lo largo de la década, buena parte de las unidades se edificaron con sistemas de producción preindustriales.

5) El incremento de la actividad se debió ante todo a la concurrencia de factores de producción y mercado propiciados por las políticas económicas al uso. La decisión consistía en poner en marcha una práctica obsesionada por incrementar sustancialmente los niveles de desarrollo, medido especialmente en incrementos de valor del producto nacional bruto. En este propósito, la construcción de vivienda se concibió como una herramienta poderosa. Desde este punto de vista se adoptaron las medidas económicas necesarias para que la producción creciera.

Para ello, en primer lugar, y de manera paralela al incremento de solvencia de la población desde principios de los sesenta, se intentó facilitar la compra de viviendas en una clara orientación por la propiedad como el régimen de tenencia que mejor se adaptaba a la consecución de fines desarrollistas. Para ello, se regularon más eficazmente los derechos de los compradores de viviendas con la Ley de 27 de julio de 1968, garantizándose las cantidades a cuenta aportadas, y se ampliaron las posibilidades de acceder a préstamos bancarios a más largo plazo, en este caso con las Órdenes Ministeriales de 2 de julio de 1969 y 24 de marzo de 1972 sobre Bancos y Cajas de Ahorro, respectivamente.

En segundo lugar, se intentó acabar con los desabastecimientos que caracterizaban la construcción. El caso de la producción cementera es el más relevante. La liberalización con la Orden del 20 de diciembre de 1962 que permitía la libre instalación, ampliación y traslado dentro del territorio español y la supresión de la Delegación del Gobierno en la Industria del Cemento, repercutió en un avance notable de la iniciativa inversora y por tanto en la producción (Consultora de Economías de Escala, 2001). Ahora bien, como no se adoptaron medidas para corregir la estructura oligopolística del sector, tal como le ocurría a otras muchas mercancías, los precios mantuvieron una clara pauta inflacionista desde el momento en que se procedía a su liberalización. En Canarias, la mayor incidencia de las importaciones con la aprobación de la franquicia aduanera de 1961 permitió incluso costes inferiores, situación que se puede extender a la mayor parte de los *inputs* del sector a lo largo de la década por la incidencia del régimen aduanero insular.

Además de las mejoras en el abastecimiento, también se produjo un avance significativo en otros factores de producción. Por ejemplo, las industrias abastecedoras de la construcción así como esta misma actividad estaban afectadas por la escasez de energía eléctrica y por su elevado coste. Era tan grave el problema, que en el Iº Plan Económico y Social se planteaba la necesidad urgente de ampliar la electrificación de las Islas como objetivo prioritario. Pues bien, durante la década de los sesenta las medidas económicas propiciaron un incremento anual de la producción de energía en torno al 13,1 por ciento anual, incidiendo en el aumento de las actividades productivas relacionadas con la construcción y en una mejora paulatina de los costes.

En tercer lugar, controlando al máximo desembolsos y salarios. Se mantuvo a los trabajadores con bajas retribuciones y malas condiciones laborales en el sector de la construcción como estrategia para favorecer la producción de viviendas. De este modo, el mercado laboral se caracterizó durante este periodo por un predominio de los contratos eventuales, contratos que se vincularon a la realización de obra, y por la movilidad de los trabajadores. Según las Estadísticas de la Industria de la Construcción en 1961, en torno al 10 ó 15 por ciento de los asalariados estaban fijos, mientras el resto ‘disfrutaba’ de contratos que duraban como media tres meses. Todavía en 1970, el 75 por ciento de los trabajadores eran eventuales (Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social, 1972), lo que repercutió en unos altos niveles de inseguridad en los sistemas de trabajo. De igual modo, las retribuciones se mantuvieron bajas durante todo el periodo, las jornadas laborales eran excesivamente largas, el número de horas semanales trabajadas alcanzaba las 52 horas en muchos casos y el derecho a vacaciones pagadas era muy limitado^[9].

Estas condiciones, que se sostenían por la escasa presión que se ejercía sindicalmente, respondían a una estrategia planificada no sólo para propiciar el crecimiento económico, sino también para facilitar el trasvase de población rural hacia las ciudades en la medida en que la construcción se usaba como “puente en el proceso de la integración de la mano de obra procedente de la agricultura” (Payno y Sampedro, 1980).

En cuarto y último lugar, favoreciendo la producción con un sistema de ayudas públicas a la promoción mucho más amplio. La existencia de fondos presupuestarios más cuantiosos en la puesta en práctica del IIIº Plan Nacional de la Vivienda (1961-75) y su desviación en gran medida hacia los promotores privados pretendía, como de hecho así ocurrió, a que estos construyesen masivamente. El peso de la promoción protegida y especialmente de la de carácter privado en el total de viviendas edificadas es la mejor prueba del éxito de esta apuesta (Parreño, 2004). Sin embargo, en el caso de Canarias las cifras de vivienda protegida no se ajustaron a la importancia cuantitativa de su población (en Las Palmas de Gran Canaria se edificaron unas 10.709 viviendas de promoción pública y 16.582 de promoción privada; mientras que en S/C de Tenerife la promoción pública alcanzó las 6.202 viviendas).

6) Por último, el incremento del número de viviendas promovidas se explica por la política de suelo puesta en marcha, al servicio de la política de vivienda y del crecimiento económico del país. El propósito de la política urbanística pretendía ante todo aumentar la disponibilidad de suelo, liberándolo de los propósitos especulativos que los propietarios solían tener, tal como se indicaba en el preámbulo de la Ley del Suelo de 1956. Para ello, se mantuvo una política de suelo centralizada desde el Ministerio de la Vivienda con el fin de favorecer las realizaciones públicas.

La Ley del Suelo de 1956 que había establecido las bases del crecimiento urbano y que propició la revisión del planeamiento municipal para favorecer la expansión urbana no se mostró como una herramienta lo suficientemente refinada como para adecuarse a los nuevos propósitos que caracterizaban la política económica española.

La falta de eficacia del planeamiento consecuente para determinar y guiar el crecimiento urbano fue común en casi todos los casos. En Madrid, aunque el Plan General del Área Metropolitana (1963) supuso la introducción de importantes reservas de suelo ya que continuaba con la idea que se había puesto en práctica con el Plan de Descongestión Urbana de finales de los cincuenta de impulsar el desarrollo urbano de toda la región favoreciendo la descongestión y la limitación del crecimiento de su núcleo central, no pudo, en realidad, controlar el proceso de expansión y fue ampliamente desbordado (Trías Beltrán, 1965; Terán, 1982). Una situación similar se vivió con El Plan Director del Área Metropolitana de Barcelona (1966), que tuvo muchos obstáculos en su aplicación (Martorell Portas, 1970). En Las Palmas de Gran Canaria, aunque ya se orientaba por un importante crecimiento periférico de la ciudad, se dio una situación tan paradójica como que, entre 1965 y 1974, quedaran 143 hectáreas de suelo previsto en el planeamiento sin urbanizar al mismo tiempo que se ocupaban otras 156 hectáreas., que no constituían reserva urbana (Cáceres Morales, 1982).

Por este motivo, el propio Ministerio de la Vivienda se encargó de impulsar la edificación residencial mediante la expropiación y urbanización de suelo al margen de las disposiciones del planeamiento, sustentándose en actuaciones específicas primero, en la aprobación de la Ley del 21 de julio de 1962 que autorizaba la delimitación de polígonos de actuación, después y en el Decreto-Ley de Actuaciones Urbanísticas Urgentes de junio de 1970, por último.

Ya en 1961 la Gerencia de Urbanización, el organismo dependiente del Ministerio que se encargaba de urbanizar el suelo que la política de vivienda requería, había iniciado un programa que afectaba a 4.000 hectáreas de suelo destinado al IIIº Plan Nacional de la Vivienda (1961-76) y en 1964 habían expropiado más de 9.000 hectáreas. (CANO, 1964), cifra que no paró de crecer a lo largo de la década (Gerencia de Urbanización, 1966). Es más, a partir de la revisión del IIIº Plan Nacional de la Vivienda en 1968 y de la propia normativa sobre viviendas de protección oficial, las previsiones de suelo a preparar por la Gerencia crecieron considerablemente para el periodo 1969-76. En 1977 el INUR señalaba que estaban en diferente estado de tramitación y edificación 13.368 hectáreas en 202 actuaciones (INUR, 1977).

En definitiva, una vez visto como han evolucionado las cifras de promoción de viviendas y analizados los factores incidentes tanto en el periodo autárquico como en el desarrollista, se concluye que, además de otros factores también analizados, la baja producción de viviendas pasó de ser un efecto colateral de la política económica desarrollada por el Régimen en el primer periodo a convertirse en un instrumento de crucial de su política económica. Si la producción de viviendas mantuvo esta relación con la política económica, cabe esperar en coherencia que la forma en que crecieron las ciudades fuese también una consecuencia de la acción política.

La construcción de la ciudad

Durante el periodo franquista las tasas de urbanización alcanzaron en todo momento elevados valores. Ahora bien, en ningún momento el crecimiento urbano respondió a una estrategia planificada desde la política urbanística, sino más bien fue el resultado de las decisiones económicas. Durante la autarquía hubo una seria apuesta por re-ruralizar el país y atenuar, cuando no estancar, el crecimiento de las ciudades. Preocupaba el crecimiento desmesurado de las capitales, especialmente en el caso de Madrid y Barcelona, a los organismos responsables del urbanismo en España que postulaban una concepción orgánica de la ciudad que debía evitar cualquier hipertrofia. Prueba de ello fue el Plan de Descongestión de Madrid de finales de los cincuenta. Con la llegada de la etapa desarrollista, el crecimiento urbano fue una consecuencia, no un propósito, del afán por conseguir las metas macroeconómicas previstas en los planes de desarrollo puestos en marcha, en la medida en que la generación de valor añadido bruto en la construcción desempeñaba un papel importante en este sentido y en que la promoción inmobiliaria contentaba a grupos sociales y económicos fundamentales en la estabilidad política del Régimen (grandes empresas constructoras, las entidades financieras que se vinculaban a ellas, buena parte de los propietarios del suelo y de la clase media inversora que emergía en España).

A pesar de que el aumento de la población urbana fue constante durante este periodo, el crecimiento de las ciudades sí tuvo un comportamiento diferente según qué etapa. Durante el periodo autárquico, la tendencia a colmatar interiormente las ciudades y el alto valor que se le concedía al suelo agrario en la periferia urbana condicionó que la expansión urbana se viese constreñida, especialmente la programada, porque los crecimientos espontáneos se generalizaron, a modo de barrios de infraviviendas o mediante parcelaciones y edificaciones excepcionales, muchas veces vinculadas a la autoconstrucción (Busquets, 1999). El caso de S/C de Tenerife fue especialmente sintomático en este periodo, de tal modo que en 1950 el cinturón periférico de asentamientos marginales concentraba el 39,8 por ciento de la población del municipio. Los cinturones de barraquismo, por su lado, crecieron especialmente en torno a las ciudades más dinámicas y se convirtieron en uno de los elementos más visibles de la evolución urbana de aquellos años. Al mismo tiempo, sobre todo en el caso de ciudades en las que predominaba la edificación baja, como era el caso de Las Palmas de Gran Canaria, se desarrolló el fenómeno de la vivienda crecedera, también en muchos casos, de manera totalmente espontánea. Cuando no, y esto de manera muy generalizada, crecía el tamaño promedio de los hogares, aumentando considerablemente los hogares múltiples en los que convivían varias generaciones familiares.

Con la llegada del segundo lustro de los cincuenta y especialmente en los sesenta la expansión urbana fue incontenible. Sea a través de la expansión programada en el planeamiento, de los crecimientos desarrollados desde el Ministerio de la Vivienda o de la proliferación de la parcelación y edificación en suelo rústico, el crecimiento del espacio edificado fue espectacular. Entre 1961 y 1976 se construyeron más de cuatro millones novecientas mil viviendas (Gómez-Morán, 1972), a una tasa vertiginosa de

construcción justificada en gran medida por el apoyo público a la edificación, que se concretó en que el 89 por ciento de las viviendas terminadas entre 1960 y 1965 fueran protegidas, el 63,1 por ciento de las edificadas en el segundo lustro de los sesenta y el 53,1 por ciento de las finalizadas entre 1971 y 1976. Ahora bien, si bien la planificación indicativa y el desarrollo capitalista que se producía en España en aquellos años condicionó y explicó el crecimiento urbano, también no es menos cierto que las elevadas tasas de edificación se justifican por la existencia de un periodo autárquico anterior que generó un déficit de vivienda previo que posibilitó la posterior opción de negocio para promotores y constructores.

La política económica y las características oligopolísticas del sector promotor-constructor condicionaron sin duda la forma del crecimiento urbano. Buena parte del crecimiento de las ciudades durante la década de los sesenta y setenta se basó en la construcción de actuaciones masivas promovidas o construidas en muchos casos por un único promotor, de tal modo que se puede afirmar que el tejido residencial de las grandes y medianas promociones protegidas fueron las que definieron el paisaje periférico de la mayor parte de las ciudades españolas. Por ejemplo, en Las Palmas de Gran Canaria cabe reconocer la edificación de unas 12.606 viviendas durante el III Plan Nacional de la Vivienda en diversas actuaciones de promoción privada en polígonos periféricos de la ciudad (Parreño, 2004), lo que unido a 10.709 viviendas de promoción pública (Ayuntamiento de las Las Palmas de Gran Canaria, 1997), determina que una buena parte del crecimiento urbano entre 1960 y 1980 se realizara a través de este tipo de actuación. La tendencia oligopolística, cuando no monopolista, de la economía española era evidente en el sector de la promoción y construcción en el que unas pocas sociedades (las que formaban parte de SEOPAN) controlaban el sector tanto desde el punto de vista de la producción como de la capacidad de decisión. Estas escasas sociedades de gran tamaño se vieron especialmente favorecidas con el modelo de producción y protección público de vivienda en la medida en que eran los principales beneficiarios de los concursos oficiales y casi los únicos que podían acometer actuaciones de gran envergadura, por lo que el polígono fue la expresión territorial de la estructura del sector de la construcción y de la política económica que lo sostenía.

No sólo la política económica determinó que el polígono fuera el modelo de crecimiento, sino también su baja calidad residencial, aunque aquí desde luego habría que mencionar otros factores. Las actuaciones masivas se caracterizaron por el predominio de viviendas de pequeño tamaño, inadecuadas para los programas familiares a los que estaban destinadas, viviendas de baja calidad, en edificios a veces de gran altura en los que el espacio comunitario se reducía al máximo y en barrios mal equipados, desestructurados y mal conectados con el resto de la ciudad. De nuevo las insuficiencias introducidas por la autarquía y las aspiraciones macroeconómicas de la planificación indicativa obligó a que los productos residenciales se hicieran precipitadamente y que se descuidase el planeamiento y su ejecución, con el fin de posibilitar la edificación del mayor número de viviendas con las partidas presupuestarias disponibles, que aunque más abundantes que en el periodo autárquico, no fueron suficientes para abordar adecuadamente la dimensión del problema de la vivienda que se había heredado de la etapa autárquica.

Este hecho acarrió uno de los hechos urbanos más característicos de aquellos años: el extraordinario desarrollo que en las Islas se produjo de las formas marginales de crecimiento. J. Casariego (1987) ha estimado que en 1970 el 9,42 por ciento de la población del municipio de Las Palmas de Gran Canaria, unas 28.635 personas, vivían en este tipo de crecimientos. En S/C de Tenerife y La Laguna el peso de las intervenciones marginales fue aún más significativo tanto desde el punto de vista de la población como de la ocupación territorial (García Herrera, 1981), mientras que en muchos núcleos de menor entidad demográfica se convirtió en la fórmula hegemónica en la construcción del espacio urbano, con porcentajes de hasta el 95 por ciento en municipios como Ingenio en la Isla de Gran Canaria.

La lógica “neoliberal” de los gobiernos tecnócratas del desarrollismo conllevó incluso a que la protección del consumidor se descuidase en la medida en que podía frenar el ritmo de realizaciones o que el control urbanístico de la ciudad se caracterizará por las irregularidades. En este sentido, la llegada de capitales especulativos condicionó que en muchas ocasiones el adquirente no haya tenido las suficientes garantías de pago y de calidad en el producto adquirido. Hasta este momento, los compradores no tenían asegurada la devolución de las cantidades anticipadas entregadas a cuenta en sus adquisiciones[10]. Aún así, las denuncias de estafa se sucedieron con un nivel de frecuencia alarmante, especialmente en la década de los setenta. El escándalo “Saíz del Moral” en Las Palmas de Gran Canaria, que afectó unos mil compradores en varias promociones de la ciudad, es un ejemplo entre muchos de las prácticas fraudulentas cometidas por una parte de los promotores y constructores después de la aprobación de la ley[11].

En definitiva, la puesta en marcha de una política que sólo atendía a fines macroeconómicos en una estructura productiva de carácter monopolista tras un periodo de veinte años en los que el Régimen había tenido un comportamiento autárquico e intervencionista condicionó el ritmo de crecimiento y la forma urbana e hizo que la ciudad en nuestro país no reprodujese las características de la ciudad europea construida bajo una lógica capitalista menos intervenida y más duradera en el tiempo.

Notas

[1] Canarias, tras su incorporación a la Corona de Castilla, tuvo un régimen administrativo, económico y fiscal específico, como consecuencia de su lejanía, insularidad y escasez de recursos naturales. Este régimen terminó por consolidarse con la creación a mitad del siglo XIX de un sistema librecambista basado en el puertofranquismo, la existencia de franquicias aduaneras y de impuestos de carácter local.

[2] No obstante, en lo que respecta a aspectos tan significativos en las relaciones de producción como el libresindicalismo o el derecho a la huelga, el Régimen se mantuvo fiel a sus principios.

[3] Basta decir que la Ley de Convenios que liberalizaba los salarios en 1958 supuso que las remuneraciones en las zonas rurales fueran hasta tres veces inferiores a las de otros sectores durante la década de los sesenta (Gutiérrez Hernández y Jiménez, 1985).

[4] Canarias quedó en el seno del GATT como un territorio aduanero exento con una tasa a la importación ad valorem del 5% en la mayor parte de los productos que servía para la financiación de su administración local.

[5] En 1972, este reconocimiento terminó por consolidar un sistema económico y fiscal que consagraba en su totalidad los principios puertofranquistas y que reconocía el hecho diferencial canario con la aprobación de la Ley del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (REF).

[6] Nada menos que el 63,6 por ciento, es decir, 28 empresas, empleaban a menos de 26 obreros en Las Palmas de Gran Canaria.

[7] Ley del 19 de abril de 1939 de viviendas protegidas; Ley del 25 de noviembre de 1944 de viviendas bonificables, Decreto-Ley sobre Texto Refundido de 19 de noviembre de 1848

[8] Alberto Peñín (1978) menciona unas 183.963 viviendas mientras que en las Jornadas del Arquitecto y del Sector de la Construcción se reduce a 121.092 (Gaja, 1989)

[9] Hasta 1973 el Ministerio de Trabajo no publicó ninguna normativa significativa que mejorara las condiciones laborales en el sector. En ese año se dictó una Orden que pretendía acabar con la eventualidad y mejorar las condiciones laborales y retributivas de los obreros. La orden modificaba varios aspectos de la Ordenanza laboral de la construcción, vidrio y cerámica, por la que sólo se permitía en adelante el contrato eventual por un máximo de quince días para la realización de trabajos esporádicos y eventuales, en el resto de los casos se tendría que usar la fórmula del contrato fijo de obra. La nueva normativa ampliaba las vacaciones retribuidas, cuya duración dependía de la antigüedad de servicio en la empresa, ampliaba la retribución de una de las pagas extraordinarias al valor de una mensualidad, unificaba la jornada laboral a la del resto del sector industrial y permitía el reconocimiento y gratificación de los puestos de trabajo excepcionalmente peligrosos, penosos o tóxicos. Este avance de la normativa quedó en muchos casos sólo en el papel debido a la falta de inspecciones laborales.

[10] A este respecto, la Ley del 27 de julio de ese año obligaba al promotor a formalizar un seguro, obtener un aval bancario y abrir una cuenta corriente especial para las cantidades anticipadas de la que sólo se podía retirar dinero con la presentación del justificante de obra.

[11] El caso está recogido en “El proceso <Saiz de Moral> listo para juicio” en *La Provincia* del 14 de noviembre de 1975. También en “Santa Elena, situación complicada” en la revista semanal *Sansofé*, nº. 32, de septiembre de 1970. El fraude consistió en la realización de la operación de venta de viviendas tras la firma de un sencillo contrato de reserva de dominio entre constructor y propietario del suelo que no terminó en el pago del mismo por lo que los compradores perdieron las cantidades entregadas. Además de este caso no faltan otros en los que se vendía la misma vivienda varias veces, se aceptaban cantidades a cuenta sin aval bancario, no se pagaba el agua, la luz de obra u otros deberes urbanísticos que luego pasaban como carga adicional a los adquirentes.

Bibliografía

ALCARAZ ABELLÁN, J. *Instituciones y sociedad en Gran Canaria (1936-1960)*. Las Palmas de Gran Canaria: Cabildo de Gran Canaria, 1999. 415 p.

ALIÓ, M.A. *Projectes y realitat d'un procés urbà decimononic, Vilafranca del Penedes 1865-1939*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1986. 159 p.

AYUNTAMIENTO DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA *Plan General Municipal de Ordenación Urbana de Las Palmas de Gran Canaria*. Las Palmas de G.C, 1997. 2 v.

BELLET SANFELIU, C. Y VILAGRASA IBARZ, J. Lleida (1940-1992). In VILAGRASA, J. *Vivienda y promoción inmobiliaria en España*. Lleida: Universitat de Lleida, 1997, p. 111-147.

BIESCAS, J.A. El fracaso de la vía nacionalista del capitalismo español: la inviabilidad de los intentos autárquicos. In TUÑÓN DE LARA, M. *España bajo la dictadura franquista (1939-1975)*. Madrid: Labor, 1983.

BRANDIS, D. *El paisaje residencial de Madrid*. Madrid: MOPU, 1983. 342 p.

CÁCERES MORALES, E. *La formación urbana de Las Palmas*. Las Palmas de Gran Canaria: Escuela Técnica Superior de Arquitectura, 1982. 124 p.

BUSQUETS GRAU, J. *La urbanización marginal*. Barcelona: UPC, 1999. 256 p.

CANO LASSO, J. La Gerencia de Urbanización del Ministerio de la Vivienda. *Arquitectura*, 1964, nº 62, págs. 32-35.

CAPEL, H. *Capitalismo y morfología urbana en España*. Barcelona: Libros de la Frontera, 1975. 142 p.

CARRERAS, C. *Sants, anàlisi del procés de producció de l'espai urbà*. Barcelona: Serpa, 1980. 180 p.

CASARIEGO, J. *Las Palmas. Dependencia, marginalidad y autoconstrucción*. Madrid: IEAL, 1987. 184 p.

COLECTIVO 78. Los efectos económicos de un proceso migratorio: la emigración a Venezuela. In I.D.R. *Canarias ante el cambio*, Las Palmas de Gran Canaria. 1981.

COMISARÍA DEL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO I *Plan Económico y Social (1964-67)*. Madrid, 1963. 2v.

COMISARÍA DEL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL. *III Plan de Desarrollo Económico y Social 1972-75. Canarias*. Madrid: Boletín Oficial del Estado, 1972. 633 p.

COMISIÓN DE CANARIAS. *II Plan de desarrollo Económico y Social. Canarias*. Madrid:Ministerio de la Presidencia, 1969. 422 p.

- CONSULTORA DE ECONOMÍAS DE ESCALA. *Industria Cementera. Estudio del sector*. Madrid: Federación Estatal de Construcción, Madera y Afines de Comisiones Obreras, 2001.
- CORTIZO, T. *León. Propiedad y producción del suelo*. Oviedo: Universidad de Oviedo, 1984. 116 p.
- GAJA, F. *La promoción pública de la vivienda en Valencia. 1936-1976*. Valencia: Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte de la Generalitat Valenciana, 1989. 280 p.
- GARCÍA BARBANCHO, A. *Las migraciones interiores españolas en 1961-1970*. Madrid: Ministerio de la Presidencia, 1975. 216 p.
- GARCÍA HERRERA, L.M. *Santa Cruz de Tenerife: la formación de la ciudad marginal*. Madrid: Aula de Cultura de Tenerife, 1981. 277 p.
- GERENCIA DE URBANIZACIÓN *Gerencia de Urbanización 1959-64*. Madrid: Ministerio de la Vivienda, 1966, 152 p.
- GÓMEZ-MORÁN, M. *Sociedad sin vivienda*. Madrid: Fundación FOESSA-Euroamérica, 1972. 632 p.
- GÓMEZ ORDÓÑEZ, J.L. Y SOLÀ MORALES, M. Crecimiento urbano como inversión en capital fijo. El caso de Barcelona. *Ciudad y Territorio*, 1977, nº 2, p. 53-62.
- GONZÁLEZ, M.J. (1979): *La economía política del franquismo (1940-1970)*. Madrid: Tecnos, 464 p.
- GUTIÉRREZ HERNÁNDEZ, P. Y JIMÉNEZ, M^a. V. Distribución del ingreso y del gasto en Canarias. In *Geografía de Canarias*. Santa Cruz de Tenerife: Interinsular Canaria. 1985.
- HARVEY, D. The urban process under capitalism: a framework for analysis. *International Journal of Urban and Regional Research*, 1978, nº 2, p. 101-131.
- INUR *La creación de suelo urbanizado. Informe*. Madrid: MOPU, 1977.
- MACÍAS HERNÁNDEZ, A.M. Y RODRÍGUEZ MARTÍN, J.A. La economía contemporánea, 1820-1980. In BETHENCOURT MASSIEU, A. *Historia de Canarias*. Las Palmas de Gran Canaria: Cabildo Insular de Gran Canaria, 1995.
- MARTORELL PORTAS, V. *Historia del urbanismo en Barcelona. Del Plan Cerdá al Área Metropolitana*. Barcelona: Editorial Labor, 1970. 154 p.
- MAS, R. *El barrio de Salamanca. Planeamiento y propiedad inmobiliaria en el Ensanche de Madrid*. Madrid: IEAL, 1982. 248 p.
- MAS, R. La promoción inmueble en España (1846-1995). *Ciudad y Territorio*, 1995, XXVIII, nº 107-108, p. 241-269.
- MIGUEL, L. *et al.* La construcción de viviendas en España *Revista C. A. U.*, 1973, nº. 96.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. *Modelo econométrico de política Laboral (1954-71)*, Madrid, 1969.
- MENÉNDEZ UREÑA, J. Inversiones y planificación territorial. Un planteamiento hipotético. *Ciudad y Territorio*, 1986, nº 68, p. 33-52.
- PAYNE, S.G. *El primer franquismo. 1939-1959. Los años de la autarquía*. Madrid: *Historia 16*, 1997. 145 p.
- PAYNO, J.A. y SAMPEDRO, J.L. El sector de la Construcción. Informe Payno. In *Construcción. La crisis de un sector clave en la economía canaria. Dossier Canarias*. Las Palmas de Gran Canaria: EDEIC, 1980.
- PARREÑO CASTELLANO, J.M. El proceso de urbanización del espacio turístico". In HERNÁNDEZ LUÍS, J.A. y PARREÑO CASTELLANO, J.M. *Evolución e implicaciones del turismo en Maspalomas Costa Canaria*. Las Palmas de Gran Canaria: Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana, 2001, p. 71-101.
- PARREÑO CASTELLANO, J.M. *La vivienda protegida de promoción privada en Las Palmas de Gran Canaria (1940-1998)*. Las Palmas de Gran Canaria: Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 2004. 309 p.
- PEÑÍN, A. *Valencia 1874-1959. Ciudad, arquitectura y arquitectos*. Valencia: ETSAV, 1978. 270 p.
- PRETECEILLE, E. (1975): Los agentes urbanos y la producción de viviendas. *Documents D'Analisi Urbana*, 1975, nº. 3. 158 p.
- RODRIGUEZ CHUMILLAS, I. *Vivienda y promoción inmobiliaria en Madrid*. Lleida: Servei de Publicacions de la Universitat de Lleida, 2001. 149 p.
- RODRÍGUEZ MARTÍN, J. A. y SÁNCHEZ PADRÓN, M. La economía canaria. Notas para un intento de interpretación global. *Información Comercial Española*, 1978, nº 543, p. 12-38.
- SECCHI, B. El sector edificación y la propiedad del suelo en un proceso de desarrollo económico. In INDOVINA, F. *El despilfarro inmobiliario*. Barcelona: Gustavo Gili, 1977.
- SOLÀ-MORALES, M. La urbanización marginal y la formación de plusvalía del suelo. *Papers. Revista de Sociología*, 1993, nº 3, p. 365-380.
- TAMAMES, R. *Introducción a la economía española*. Madrid: Alianza Editorial, 1994. 608 p.
- TAMAMES, R. *Estructura económica de España*. Madrid: Alianza Universidad, 1976. 1500 p.
- TARRAGÓ, M. ¿Cambio de signo en la política urbana? Reflexiones sobre la influencia de la crisis económica sobre el urbanismo actual". In BONET, A. *Urbanismo e historia urbana en el mundo hispánico*. Madrid: Universidad Complutense, 1985, p. 139-146.

TATJER, M. Propiedad inmobiliaria y espacio urbano. Aproximación a su estudio. *Revista de la Universidad Complutense*, 1979, vol. XXVIII, nº 115, p. 539-655.

TERÁN, F. *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900-1980)*. Madrid: Alianza Universidad, 1982. 631 p.

TOMÉ, S. Oviedo: un centro histórico en transformación. *Ciudad y Territorio*, 1988, nº 88-4, p. 23-36.

TRÍAS BELTRÁN, C. *El desarrollo urbanístico de Madrid en el futuro de España*. Madrid: Ministerio de Fomento, 1965. 54 p.

VILAGRASA, J. La promoción inmobiliaria. Aproximación a su estudio. In *En Jornadas de Geografía y Urbanismo*. Salamanca: Junta de Castilla y León, 1986, p. 155-66.

VILAGRASA, J. "El cadastre de la propietat rústica en àrees periurbanes i els permisos minicipals de parcelació en l'estudi de la propietat i de la promoció immobiliària: Lledia, 1960-1980. In *Les petites ciutats i mitjanes a Catalunya. Evolució recent i problemàtica actual*. Barcelona: Institut Cartogràfic de Catalunya, 1987, p. 641-56.

VILAGRASA, J. The fringe-belt concept in a Spanish context: the case of Lleida. In SLATER, T. *The built form of Western cities*. Leicester: Leicester University Press. 1990, p. 300-318.

WHITEHAND, J.W.R. Building cycles and the spatial pattern of urban growth. *Transactions, Institute of British Geographers*, 1972, vol 56. p. 39-55.

© Copyright Ramón Díaz Hernández y Juan Manuel Parreño Castellano, 2006

© Copyright *Scripta Nova*, 2006

Ficha bibliográfica:

DÍAZ HERNÁNDEZ, R. y PARREÑO CASTELLANO, J.M. La política económica, la construcción de vivienda y la producción de la ciudad en España (1939-75) *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2006, vol. X, núm. 218 (48). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-218-48.htm>> [ISSN: 1138-9788]

[Volver al índice de Scripta Nova número 218](#)

[Volver al índice de Scripta Nova](#)



[Menú principal](#)