

LA PROTECCIÓN PÚBLICA A LOS PROMOTORES PRIVADOS DE VIVIENDA COMO INSTRUMENTO DE CAPITALIZACIÓN (1956-98)

Juan Manuel Parreño Castellano

Departamento de Geografía. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

RESUMEN

Este artículo se centra en el análisis del promotor privado que edificó con ayudas públicas entre 1956 y 1998 en el área metropolitana de Las Palmas de Gran Canaria a partir del estudio de las cédulas de calificación. El propósito es demostrar que la política de vivienda apostó por el subsidio de la actuación profesional relegando la promoción para uso propio y que por ello ha sido un instrumento de capitalización.

Palabras clave: Promoción privada, Política de vivienda, Capitalización empresarial.

ABSTRACT

This paper is focused on the analysis of the private developers who built with public assistance in the metropolitan area of Las Palmas de Gran Canaria by means of the study of the state-subsidized housing documents. The purpose is to show that housing policy has directed its efforts towards the subsidy of the professional agents, forgetting the no-professional ones, and has allowed business capitalization.

Key words: Private development, Housing Policy, Business capitalization.

Fecha de recepción: junio 2005.

Fecha de aceptación: julio 2006.

I. INTRODUCCIÓN

La política de vivienda protegida es uno de los principales instrumentos de intervención pública en relación con el problema de la vivienda. Por este motivo, desde la disciplina geográfica se ha abordado su análisis desde diversos puntos de vista, en especial desde la perspectiva de las actuaciones protegidas y de su impacto en la configuración del espacio urbano (Valenzuela, M., 1974; Elena, A.M., 1985; Sendín, M.A., 1990; Fernández, J.A., 1991; García, J.L., 2000; Medina, A., 2000). Ese enfoque, que se ha centrado especialmente en las promociones públicas, ha menoscabado la importancia de otros análisis que también tienen una clara dimensión territorial. Este es el caso del estudio de los promotores que se han acogido a los auxilios públicos.

El estudio de la promoción privada ha sido abordado frecuentemente a partir de las licencias de obras y de su relación con el proceso de construcción de la ciudad (Llorden, M., 1978; Arranz, M., 1990; Vilagrasa, J., 1990; Arriola, P.M., 1991; Canosa, E., 1995; Rodríguez, I., 2001), tomándose en muchos casos las taxonomías definidas desde la sociología marxista (Topalov, CH., 1974). En gran parte de estos análisis, el tipo de promoción ha sido una cuestión secundaria y a diferencia de la interpretación que se le ha dado a la producción del suelo y del espacio urbano como una herramienta de acumulación de capital (Indovina, F., (edi.), 1977; Topalov, CH., 1984; Menéndez, J., 1986) no se ha analizado suficientemente la protección pública a la promoción privada como herramienta económica de capitalización empresarial y de acumulación general (Capel, H., 1975; Sica, P., 1980).

Pues bien, el artículo que se presenta se centra precisamente en la figura del promotor privado subsidiado y en la capitalización que genera la protección pública. Nos interesa caracterizar en que medida se ha subsidiado la actividad lucrativa o se ha apostado por el fomento de otros mecanismos tales como la promoción para uso propio y, de igual modo, reconocer la relación existente entre política de vivienda y profesionalización del sector promotor-constructor. Para ello hemos analizado la estructura promotora que se ha desarrollado en el área metropolitana de Las Palmas de Gran Canaria entre 1956 y 1998 a partir de la información de las cédulas de calificación y de buena parte de los expedientes de promociones protegidas. La comparación de los resultados obtenidos con los de otros estudios permite cierta generalización de las conclusiones. No obstante, las particularidades del sistema productivo canario obligan a remarcar las diferencias que se detectan en relación con las tendencias generales.

Para la comprensión de todos estos aspectos, el artículo comienza con una breve síntesis sobre la política de vivienda y el rol desempeñado por la promoción privada, para pasar luego a contextualizar la actuación privada en el ámbito canario. A continuación se presenta la estructura promotora protegida desarrollada en el área de análisis de una manera comparada con otras zonas en relación con la promoción profesional y con la destinada a uso propio, de tal modo que se concluye con las tendencias generales y las particularidades que permite el análisis de este caso.

II. LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN ESPAÑA (1956-98)

La política de vivienda en España se ha estructurado desde la segunda mitad de los cincuenta en cuatro instrumentos de intervención: la vivienda protegida, las deducciones

fiscales a la adquisición y alquiler de vivienda, la regulación del mercado de los alquileres y la ordenación del suelo; cada uno con una importancia específica en función del momento histórico que consideremos.

En lo que concierne a la vivienda protegida, los instrumentos se han destinado principalmente a la promoción y adquisición de inmuebles de nueva construcción. Con este fin, se han sucedido distintos regímenes de protección. En la etapa franquista convivieron viviendas del Grupos I y II, viviendas subvencionadas, viviendas sindicales y sociales. Durante los ochenta, por el contrario, el sistema se basó en un único régimen de protección, las viviendas de protección oficial y desde los noventa el sistema se ha vuelto más complejo ya que han proliferado distintos regímenes de protección a escala estatal (Régimen General, Especial, Viviendas a Precio Tasado) con el fin de adecuar las ayudas públicas a los distintos segmentos de demanda, al mismo tiempo que se han desarrollado otros específicos por las comunidades autónomas (Blasco Torrejón, B., 2000). Todos estos regímenes de protección se pueden agrupar en función de que concentren sus recursos en los agentes de producción o en los destinatarios. En general, hasta los años ochenta, la mayor parte de las ayudas (exenciones y bonificaciones fiscales, préstamos cualificados, subvenciones) se concentraban especialmente en los promotores, mientras que desde los ochenta existe una situación de mayor equilibrio entre los beneficios de promotores y adquirentes.

Al mismo tiempo que han variado los regímenes de protección, las características de las viviendas subsidiadas han cambiado sustancialmente. Por ejemplo, en relación con la superficie de los inmuebles, hasta la creación del régimen de viviendas de protección oficial en 1978 los inmuebles podían tener tamaños diferentes según su régimen de protección, construyéndose viviendas desde 45 a 200 m². Luego, a pesar de que por término medio las viviendas no superan los 90 m², se admiten inmuebles mayores en determinadas regímenes, como los de autoconstrucción o de precio tasado, con superficies de hasta 150 m². Lo mismo puede reseñarse en relación con los sistemas de precios y con la gestión. Se ha pasado de un sistema de precios únicos para todo el Estado, basados en módulos por unidad de superficie, a otro que considera el coste del suelo y de la promoción en las diferentes zonas del país o que admite modulaciones por las comunidades autónomas. De igual modo, la política de vivienda ha cambiado desde un modelo de gestión centralizado a otro en el que las comunidades autónomas y los ayuntamientos tienen cada vez más capacidad de decisión.

A pesar de todos estos vaivenes, existen algunas características que se han mantenido inalterables a lo largo del periodo, de entre las que podemos destacar la decidida apuesta por la propiedad y la privatización de la producción.

III. LA PARTICIPACIÓN DE LOS PROMOTORES PRIVADOS

La promoción de viviendas protegidas ha sido realizada fundamentalmente por agentes privados a lo largo del periodo considerado. En este sentido hay que tener en cuenta que se venía de una situación radicalmente opuesta, como fue la que prevaleció durante el Primer Plan Nacional de la Vivienda (1944-54) y en los años que siguieron a la Guerra civil española, periodo en el que la promoción de vivienda protegida se sustentó esencialmente sobre la actuación directa. La regulación normativa de los diferentes tipos de viviendas que gozaban de algún tipo de auxilio económico en este periodo (protegidas y bonificables) sólo permitía

que edificasen con ayudas públicas, además de los promotores públicos, las empresas para sus propios trabajadores, las sociedades benéficas de construcción y las Cajas de Ahorro, los particulares y cooperativas que edificasen su propia vivienda y las entidades y particulares que las construyesen en alquiler. El hecho de que la promoción lucrativa tuviera que destinar los inmuebles al alquiler y que las rentas estuvieran controladas normativamente impidió una mayor participación de los agentes privados, en un momento en que la normativa de alquileres había convertido a esta forma de tenencia en un tipo de negocio inmobiliario con escasa rentabilidad.

No obstante, no se puede considerar que en aquellos momentos los agentes privados hubieran sido excluidos de la política de vivienda. Al contrario, la promoción pública se sustentó en empresas y entidades privadas que se encargaron en todo momento de la construcción. Como ha sido planteado en otros países (Malpass, P., 2003) en la década de los cuarenta se produjo un eclipse de la empresa privada más aparente que real. Es más en nuestro país este periodo que antecedió a la etapa de planificación indicativa se puede considerar como un periodo en el que se favoreció la acumulación de capital y beneficios en parte del sector privado, como una fase previa y necesaria para el capitalismo monopolista que se consolidaría posteriormente.

Con la aprobación de la Ley de 15 de julio de 1954 de protección de las viviendas de renta limitada, y con la asimilación de las viviendas sociales, de renta mínima y de renta reducida a diferentes categorías de este nuevo régimen, se pusieron las bases en pos de una privatización de la acción pública en vivienda, al incrementarse los beneficios de los que podían disfrutar los promotores privados y al permitirse la venta de los inmuebles promovidos, situación esta que se terminó por consolidar con la aprobación del régimen de vivienda subvencionada en 1957 y el posterior régimen de vivienda de protección oficial en 1963. La justificación que se hizo del régimen de vivienda subvencionada como un instrumento necesario *«para volver a la iniciativa privada como fuente esencial de la construcción y establecer para ello el estímulo preciso, no sólo por el camino de la sencillez marcado en el artículo anterior, sino también y fundamentalmente por el de la renta compensatoria...»*¹ no deja lugar a dudas al respecto.

Como resultado de la orientación de la política de vivienda hacia la promoción privada, a partir del segundo lustro de los años cincuenta la participación de los promotores privados ha ido creciendo paulatinamente. Si bien en el II Plan Nacional de la Vivienda (1956-60) la actuación privada edificó tan solo unas 245.443 viviendas, el 45,5% de las promovidas con los beneficios de este plan, en el III Plan Nacional de la Vivienda (1961-76) se produjo una auténtica privatización de la política de vivienda protegida, con un porcentaje en torno al 84%, a pesar de que todavía la promoción directa registró valores estimables. Este proceso de privatización se llevó a cabo al mismo tiempo que se estimulaba el negocio inmobiliario en el país con la revalorización de los alquileres, la relativa liberalización de la producción de cemento²; la regulación del mercado del suelo y el desarrollo del planeamiento

1 Ley del 13 de noviembre de 1957 del Plan de Urgencia Social de Madrid, artículo 10.

2 La Orden del 20 de diciembre de 1962 permitía la libre instalación, ampliación y traslado dentro del territorio español de los centros productores y suprimió la Delegación del Gobierno. Sin embargo se mantuvieron cupos productivos y precios regulados.

Figura 1



Fuente: INE: Anuarios Estadísticos. Elaboración propia.

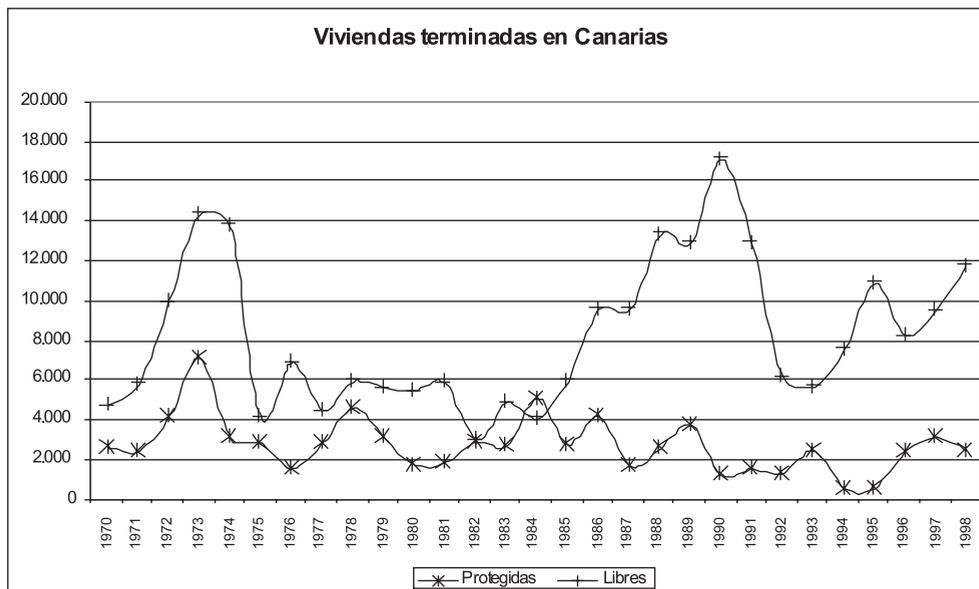
municipal³ y el desarrollo de los mecanismos privados de financiación, medidas todas que continuaron en la senda trazada por las de carácter estabilizador y liberalizador que fueron puestas en práctica esencialmente a partir de 1952⁴.

Desde entonces la participación de los promotores privados no ha sido menos importante en la política de vivienda protegida (véase Fig. 1). Algunas cifras sobre las viviendas iniciadas nos permiten abundar en este aspecto. Durante el periodo comprendido entre 1980 y 1987, fundamente con la puesta en práctica del Plan Trienal (1981-83) y Cuatrienal (1984-87), las viviendas privadas de protección oficial iniciadas supusieron el 83,5% del total, nada menos que 870.842 viviendas frente a las 172.034 de promoción pública. El peso de la promoción privada no es menos importante entre 1988 y 1998, a pesar de que se puso en marcha una nueva política de vivienda que redujo los apoyos masivos a la promoción con el fin de orientar parte de esta actividad hacia el mercado libre. Nada menos que el 70,4% de las viviendas protegidas fueron de promoción privada, unas 444.022 viviendas frente a las 187.235 de promoción pública, porcentaje que sin lugar a dudas es algo mayor ya que la manera en que los datos han sido recogidos asimila Régimen Especial con promoción

3 Las leyes del Suelo de 1956 y la de Delimitación de Polígonos de Actuación del 21 de julio de 1956 incrementaron la disponibilidad de suelo para la edificación de viviendas.

4 En este sentido, hay que destacar que desde 1952 se permitió que se incrementasen progresivamente las importaciones de bienes de equipo, materias primas y semimanufacturas, lo que incidió en que la industria de la construcción tuviera mejores y más abundantes suministros.

Figura 2



Fuente: INE: Anuarios Estadísticos. Elaboración propia.

pública, cuando desde 1992 los promotores privados empezaron a acceder a este régimen de ayudas⁵. Por último, esta tendencia se mantiene fuera del marco temporal de nuestro estudio, de tal modo que las cifras registradas desde 1999 y hasta el 2003, con la aprobación de la nueva normativa que regula las actuaciones protegidas, vuelven a revelar una caída en picado de la actuación directa a favor de la privada, que totaliza el 79% de las viviendas, 256.163 viviendas nuevas frente a tan sólo 68.283 de promoción pública.

Si a partir de 1958, según las cifras de viviendas construidas, el número de viviendas protegidas promovidas por agentes privados fue claramente superior al de promoción pública en el conjunto del Estado, desde este año y hasta 1987 también la promoción privada auxiliada fue más importante numéricamente que la actuación libre, con la excepción del periodo de clara crisis presupuestaria comprendido entre 1974 y 1980. Esta situación demuestra que junto a la privatización de la política de vivienda en el segundo lustro de los cincuenta se generalizó el subsidio como marco de actuación hasta finales de los ochenta.

La significación de la promoción privada es similar en Canarias con la única excepción de que la preeminencia del mercado subsidiado no fue más allá de 1969, como se puede observar en la figura 2.

⁵ La promoción pública es la suma del régimen especial y la promoción pública, mientras que la promoción privada corresponde con el régimen general y la suma de la legislación estatal y autonómica.

IV. LA PROMOCIÓN PRIVADA PROTEGIDA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

Una vez que se ha analizado la creciente importancia de los promotores privados en la política de vivienda protegida y la significación del subsidio como marco de actuación, podemos plantearnos qué tipo de promotor es el que se ha acogido a este marco de promoción. En este sentido, es de gran interés averiguar si las ayudas públicas se han destinado hacia la promoción profesional o hacia la «no lucrativa». La falta de datos globales sobre este aspecto obliga a que las referencias tengan que tener otra dimensión geográfica. En nuestro caso, nos centraremos en el Área Metropolitana de Las Palmas de Gran Canaria, ya que para esta entidad contamos con datos desagregados por tipo de promotor para el periodo comprendido entre 1956 y 1998.

Con el fin de que estos datos sean contextualizados oportunamente, conviene señalar algunas notas sobre la dimensión geográfica y la incidencia local de la política de vivienda. El área metropolitana de Las Palmas de Gran Canaria está conformada por los municipios de Las Palmas de Gran Canaria, Telde, Arucas y Santa Brígida, lo que suma una superficie de 258 Km² y un total de población de 524.115 habitantes en el año 2004. Esta área urbana se caracteriza por haber experimentado un crecimiento demográfico acelerado desde 1940 de tal modo que en tan sólo un periodo de algo más de 60 años su población se ha triplicado. Sin olvidar el comportamiento vegetativo de la población insular claramente pronatalista hasta la década de los ochenta, el desarrollo portuario, turístico y de las actividades económicas propias de toda aglomeración urbana han sido el principal leitmotiv de este impulso demográfico, lo que se ha traducido en un importante proceso inmigratorio desde otros ámbitos de la isla de Gran Canaria y la provincia, primero, y de la Península y el extranjero después.

De modo paralelo al crecimiento demográfico, el número de viviendas censadas ha pasado de las 38.046 de 1940 a las 205.745 de 2001. Buena parte de este crecimiento residencial se ha producido a través de promociones privadas protegidas. Concretamente entre 1956 y 1998 se promovieron 37.474 viviendas según las cédulas de calificación definitivas aprobadas, lo que supone el 22,3% del crecimiento inmobiliario. De éstas, más de la mitad fueron promo-

Cuadro 1
VIVIENDAS PROTEGIDAS DE PROMOCIÓN PRIVADA EN EL Á.M. DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

	Viviendas	%
1956-60	969	2,6
1961-70	10.559	28,2
1971-80	10.766	28,7
1981-90	6.655	17,8
1991-98	8.525	22,7

Fuente: Cédulas de Calificación Definitiva. Elaboración propia.

vidas durante las décadas de los sesenta y setenta, aunque, salvo en el periodo 1956-60 que corresponde con el II Plan Nacional de la Vivienda en el que la actuación privada protegida alcanzó resultados raquíticos, la tónica general es que la producción protegida se haya distribuido cronológicamente de un modo más regular de lo que ha ocurrido en otros lugares, producto, entre otros factores, del sostenimiento de tasas de crecimiento demográfico a lo largo de todo el periodo (véase cuadro 1).

La producción de las viviendas protegidas de promoción privada está condicionada por factores generales y por particularidades locales. Entre los primeros, los cambios y las características en la política de vivienda es el principal, sin olvidar las repercusiones de los ciclos inmobiliarios y la puesta en práctica de diferentes medidas económicas. De este modo, las dificultades presupuestarias durante el II Plan Nacional de la Vivienda (1956-60) y en buena parte de la década de los setenta, los cambios en los tipos de regímenes en el segundo lustro de esta última década o la orientación de la política de vivienda hacia las medidas fiscales desde 1988 explican los descensos en la producción.

Entre los factores locales hay que destacar especialmente la disponibilidad de suelo. La aprobación del Plan General en 1962 en el municipio de Las Palmas de Gran Canaria, tras la aprobación de la Ley del Suelo de 1956 que puso las bases del sistema capitalista de producción inmobiliaria, y la existencia del anterior Plan de Ordenación Urbana de 1944 permitieron que existiera suelo suficiente para que se promoviesen actuaciones protegidas durante los sesenta y setenta, a lo que hay que sumar la generalización de mecanismos de urbanización al margen del planeamiento general desde la Corporación capitalina, el incremento de los aprovechamientos en suelo urbano y la incorporación de grandes reservas de suelo a través de la delimitación de polígonos por el Ministerio de la Vivienda al margen de las calificaciones del planeamiento local.

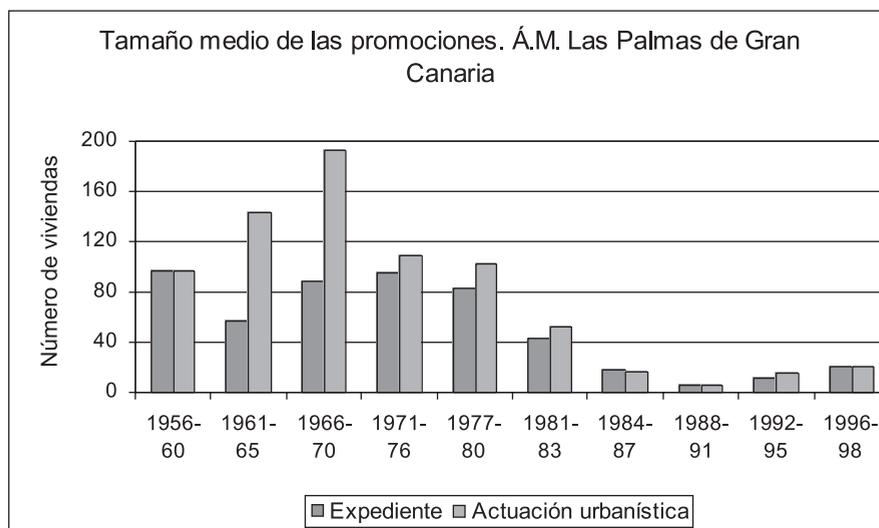
A partir de los ochenta, las Normas Subsidiarias de Arucas (1984) y Santa Brígida (1989) y los Planes Generales de Telde (1986 y 1994) permitieron que paulatinamente la promoción protegida fuera ganando importancia en los municipios de la orla metropolitana, al mismo tiempo que la revisión del planeamiento general de Las Palmas de Gran Canaria en 1988 facilitó nuevo suelo en la década de los noventa.

Es precisamente el mercado del suelo el que ha orientado la localización de las actuaciones protegidas. En Las Palmas de Gran Canaria la mayor parte de las actuaciones se han localizado en dos ámbitos: la principal zona de expansión urbana entre la década de los cuarenta y ochenta, la Ciudad Alta, con 14.668 viviendas, y los barrios centrales o Ciudad Baja, con 8.697 viviendas, lo que demuestra que la producción de viviendas privadas protegidas se vincula no sólo a los nuevos crecimientos periféricos, sino también a los procesos de colmatación, sustitución y expansión de ámbitos centrales.

En cuanto a las características tipológicas de la promoción protegida, el tamaño medio de las actuaciones osciló entre las 30,4 y 37,3 viviendas, según consideremos como unidad de referencia el expediente o la actuación urbanística⁶. Detrás de estos valores se esconden grandes diferencias en función del periodo que consideremos. La tendencia general es que el promedio fuese mayor entre 1956 y 1980, en especial si consideramos la actuación en una

6 Esta diferencia estriba en que una misma actuación realizada por un promotor en un ámbito determinado se realiza en muchas ocasiones a través de distintas fases.

Figura 3



Fuente: Cédulas de Calificación y Expedientes. Elaboración propia.

dimensión territorial y no administrativa. En este sentido, los mayores tamaños se alcanzaron durante los sesenta, con promedios de 142,8 y 193 viviendas por actuación en cada uno de sus lustros. En contraposición, desde 1984 las medias registradas apenas superaron las 20 viviendas (véase fig. 3).

Esta misma heterogeneidad se detecta en lo que se refiere a otras características tales como el carácter pluri o unifamiliar de las edificaciones, la tipología urbanística y constructiva o el tamaño de las viviendas, por citar algunos de las más representativos, aspectos en los que no nos extenderemos con el fin de centrarnos en la figura del promotor.

V. LOS PROMOTORES PRIVADOS

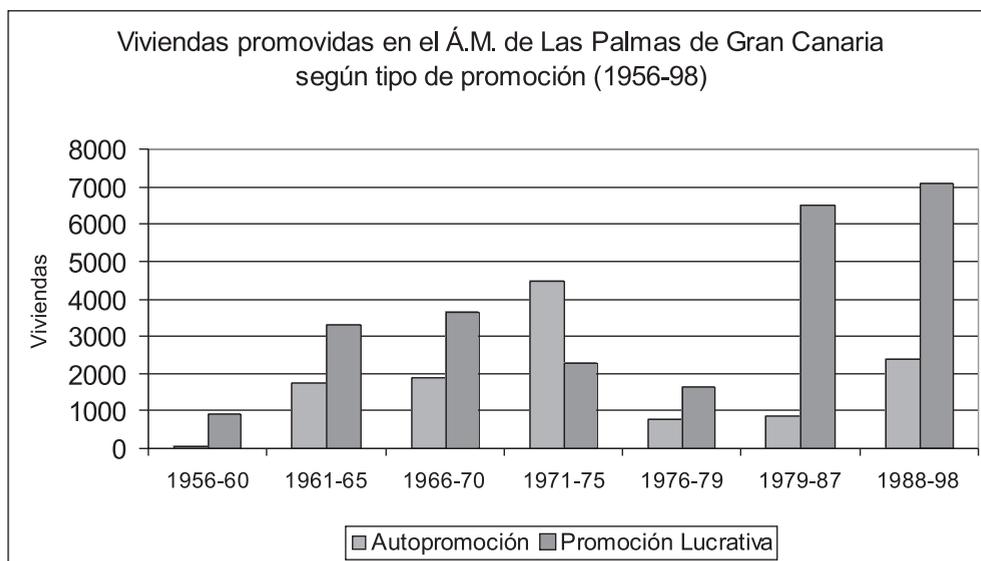
Este conjunto de viviendas tan heterogéneo ha sido realizado por seis tipos de promotores: particulares que promovieron para uso propio, particulares empresarios, empresas no inmobiliarias, sociedades inmobiliarias y constructoras, entidades financieras y colectivos constituidos en comunidades, montepíos, cooperativas y agrupaciones de autoconstrucción. La mayor parte de las viviendas, el 57,3 y el 30,7%, fueron promovidas por empresas inmobiliarias y constructoras y asociaciones de particulares, respectivamente. El resto se comprende por las promovidas por particulares empresarios (un 7,7%), por la Caja Insular de Ahorros y Monte de Piedad de Gran Canaria (un 2,2%), particulares que promovieron para uso propio (1,6%) y finalmente un escaso número (0,4%) ejecutadas por empresas para sus trabajadores.

A tenor de estos resultados, se puede concluir que la mayor parte de las viviendas realizadas, un 67,6%, fueron edificadas por promotores privados que se lucraron con su actuación

mientras que las edificaciones para uso propio ejecutadas por particulares de modo individual o a través de fórmulas asociativas, supusieron sólo un tercio de las viviendas protegidas. De esto se deduce que la política de vivienda se ha orientado, en términos generales, a establecer un mercado inmobiliario subvencionado más que a permitir el desarrollo de formas de acceso alternativas.

Existen algunas diferencias significativas en la importancia de cada tipo de promotor según el periodo que consideremos (véase fig. 4). En contra de lo que pudiera esperarse, la autopromoción o promoción para uso propio fue más importante durante el III Plan Nacional de la Vivienda (1961-76), sobre todo en su último quinquenio en el que el número de viviendas promovidas por asociaciones y particulares fue incluso superior al que promovieron sociedades mercantiles, particulares empresarios y entidades financieras. No obstante, hay que advertir que desde 1988 el número de viviendas autopromovidas ha aumentado como consecuencia de un fenómeno estrictamente local como es la aparición del régimen protegido de autoconstrucción en los Planes Canarios de Vivienda.

Figura 4



Fuente: Cédulas de Calificación y Expedientes. Elaboración propia.

En otros mercados locales el alcance de la promoción no profesionalizada parece registrar comportamientos similares en este periodo e incluso la autopromoción es aún menos numerosa. Este es el caso de Valladolid, en donde las viviendas realizadas por cooperativas y comunidades de propietarios supusieron tan sólo el 7,98% del total de edificadas entre 1960 y 1992 (García, J.L., 2000), el de Vitoria-Gasteiz en donde el porcentaje de autopromoción estuvo entorno al 6 ó 7% entre 1956 y 1994 (Arriola, P.M., 1991) o el de Madrid, donde se

dio un predominio aplastante de las actuaciones por parte de agentes especializados, tanto en el caso de las medianas como grandes promociones en el periodo comprendido entre 1940 y 1985 (Rodríguez, I., 2001). Sin embargo, a diferencia de Las Palmas de Gran Canaria, en estas ciudades la promoción para uso propio fue más importante a partir de 1975. Por ejemplo, en Madrid en el periodo que va entre 1978 y 1985, las actuaciones realizadas por cooperativas y patronatos ocuparon un lugar destacado mientras en Pamplona el agua de las cooperativas se inició en 1973 (Serra, P., 1996).

Estamos, pues, ante una política que canaliza los apoyos públicos a través de la promoción lucrativa. En este punto hay que considerar que si los promotores privados se acogen a los beneficios de la protección pública es porque la promoción subsidiada reporta un margen de beneficio o una garantía de negocio que no se obtiene mediante actuaciones en condiciones de régimen libre o porque existe un segmento de negocio específico, como en el caso de las actuaciones en Régimen Especial que han sido adjudicadas sobre suelo público mediante concursos. Por ello, se deduce que la política de vivienda ha sido un instrumento de fomento de la actividad económica y de capitalización de los agentes productivos del sector ya que, en sentido general, ha permitido que éstos obtuvieran una tasa de beneficio superior a la que les hubiera reportado la actividad promotora libre. De hecho cuando el negocio inmobiliario ha ofrecido buenas garantías, la promoción protegida profesional ha perdido importancia, como parece que viene ocurriendo desde 1999.

Consecuentemente, la acción institucional a partir de la ley de viviendas de renta limitada se ha preocupado especialmente por dinamizar a estos agentes a través de la creación de un marco de actuación estimulante mediante tipos de interés reducidos, subvenciones directas, ayudas a fondo perdido y sobre todo precios de venta regulados lo suficientemente elevados como para permitir la intervención de los promotores privados.

VI. EL PROMOTOR PROFESIONAL

Una vez que ha quedado de manifiesto que la política de vivienda protegida desarrollada desde 1956 ha sido un instrumento de apoyo económico a los agentes privados, sin menoscabo del fin social que ha tenido, cabría precisar quienes se han beneficiado de las ayudas públicas a la promoción. Esta cuestión parece estar condicionada por las características locales de cada uno de los mercados inmobiliarios. En el caso que nos ocupa, como en otros muchos, entre 1956 y 1978, la promoción privada protegida estuvo determinada por el peso de la edificación de grandes y medianos polígonos residenciales, como resultado de la privatización que se hizo desde 1965 de las grandes actuaciones públicas (Solá-Morales, M., 1997) y por el modelo de desarrollo urbanístico adoptado en el planeamiento municipal. De este modo, se pueden reconocer unas 6.666 viviendas promovidas en polígono, un 56.6% sobre el total de las realizadas por promotores profesionales, cifra que se incrementa hasta un 65.1% si tenemos en cuenta las actuaciones realizadas en las parcelas intersticiales que quedaron entre los grandes polígonos ejecutados. Cifras similares se registraron en ámbitos urbanos de diferente magnitud, como se ha puesto de manifiesto para Alcobendas y San Sebastián de los Reyes (Pozo, E., 1997), Madrid (Canosa, E., 1995) e incluso León, donde la gran promoción llegó a suponer en torno al 42% de las viviendas realizadas entre 1936 y 1994 (Cortizo, T., 1997).

Es más, a partir de 1979 la edificación que se realizó en grandes polígonos en Las Palmas de Gran Canaria se apoyó en muchos casos en aprobaciones de suelo realizadas en años anteriores, a pesar de lo cual el número total de viviendas en este tipo de actuaciones se redujo a tan sólo unas 3.889, el 28.7% del total de las promovidas por agentes profesionales, contándose en esta cifra los mayores grupos de régimen especial que han salido a concurso público en los últimos años y que tienen características tipológicas en polígono.

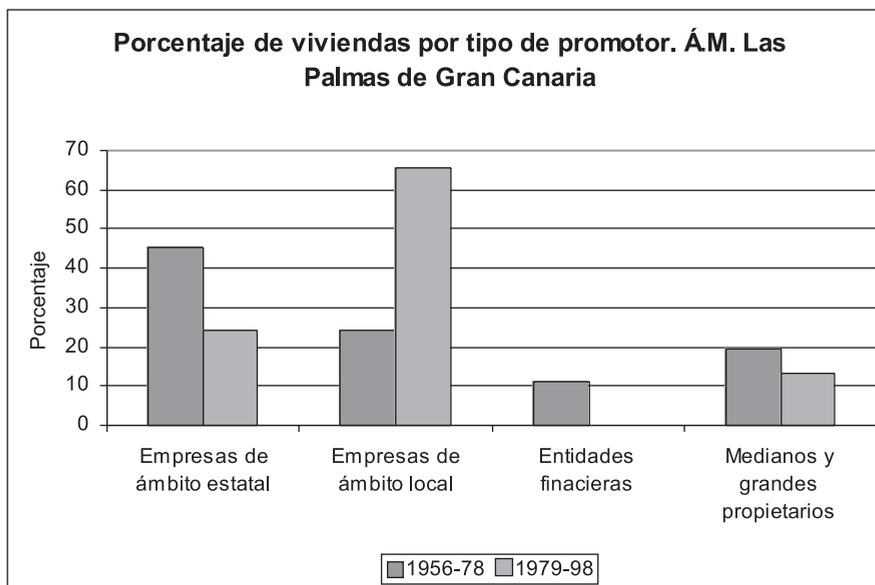
Por tanto, sólo grandes promotores, con un suficiente nivel de capitalización, pudieron acometer semejantes proyectos. Y he aquí otra de las características propias del desarrollo de la promoción profesional en Las Palmas de Gran Canaria. Frente a otras zonas en las que los promotores locales fueron los que asumieron estas grandes actuaciones en nuestro caso eran de fuera del Archipiélago, en especial, grandes empresas de la construcción. De este modo, cuatro grandes promotoras inmobiliarias (la Constructora Balear S.A. —COBASA—, Dragados y Construcciones S.A., Entrecanales y Távora S.A. y Huarte S.A.) edificaron el 45% de las viviendas promovidas por agentes profesionales y recibieron la mayor parte de las ayudas directas hasta 1978.

Contrasta esta situación con la que se ha puesto de manifiesto para otras zonas. Por ejemplo en el caso de Lleida se estima que entre 1940 y 1970 sólo un 5% de la actividad inmobiliaria fue realizada por promotores no locales (Bellet, C., 1997), situación extrapolable a gran parte de los estudios de casos concretos.

La fuerte presencia de capital foráneo se debió a la escasa vocación empresarial de los propietarios del suelo en aquellos años y a la falta de un tejido empresarial con iniciativa que se adelantara a las posibilidades de negocio que el crecimiento demográfico y las políticas urbanística y de vivienda generaban. Es esta una de las características propias del sistema económico insular hasta la década de los ochenta, pero también es un indicador del capitalismo monopolista por el que se apostaba desde una política económica indicativa fuertemente centralizada. En este sentido, como ha señalado R. Tamames (1977; pp. 73) la situación que se dio en España entre 1939 y 1976, caracterizada por «*la privación de prácticamente todas las libertades públicas, convirtió a la economía nacional en el reino indefinido del capitalismo monopolista de Estado de carácter autoritario*», capitalismo monopolista que se caracterizó por beneficiar a un número escaso de intereses productivos a través de diferentes medios. Se puede considerar que la orientación de la política de vivienda fue un mecanismo más de este capitalismo, al estar al servicio de las grandes empresas constructoras nacionales que a su vez mantenían relaciones estrechas con otros intereses oligárquicos del país.

El panorama cambió a partir de la aprobación del nuevo régimen de viviendas de protección oficial en 1978, de tal modo que desde los ochenta la mayor parte de las actuaciones ejecutadas en el Área Metropolitana de Las Palmas de Gran Canaria han sido realizadas por sociedades y empresarios locales. La presencia de empresas de ámbito estatal se redujo considerablemente en relación con el periodo anterior, contabilizándose tan sólo 3.215 viviendas, un 24.4%. COBASA (Grupo Dragados) siguió siendo el principal promotor, con 1.681 viviendas, seguida por FADESA Canarias, NECSO (Entrecanales y Távora S.A.), Huarte S.A. y AUXINI S.A. En este periodo, por tanto, lo que creció sustancialmente fueron las actuaciones de promotores locales, de tal modo que sumaron 8.666 viviendas, el 65,7%.

Figura 5



Fuente: Cédulas de Calificación y Expedientes. Elaboración propia.

En este sentido en Las Palmas de Gran Canaria se ha dado el proceso contrario que caracteriza la promoción inmobiliaria en España en las últimas décadas. La tendencia general es a la globalización de las inversiones, en Canarias al incremento del capital de origen local.

Este cambio en el origen del capital se explica por factores económicos y políticos generales, por la descentralización competencial que se emprendió en la gestión de las políticas de vivienda y urbanística, por la reducción de las unidades de promoción, por la propia evolución del mercado inmobiliario, por el mayor interés de las grandes empresas por las obras civiles y por la simplificación técnica y administrativa de la construcción residencial.

Además de los cambios en el origen del capital entre ambos periodos, cabe señalar otra diferencia significativa. Como se puede observar en la figura 5, el número de viviendas promovidas directamente por propietarios de suelo (entre los que se incluyen los inversores) y entidades financieras fue elevado hasta los ochenta. Esto fue debido a que a diferencia de la tendencia general que se registró en España, el paso de una estructura productiva dominada por los propietarios del suelo a otra dominada por empresas promotoras no se manifestó en la promoción protegida de Las Palmas de Gran Canaria hasta fechas más tardías. Hasta los setenta el papel de los inversores y propietarios del suelo fue destacado y los métodos de financiación fueron claramente preprofesionales ya que la actividad promotora se apoyó en

muchos casos en los beneficios que procedían de la posesión de explotaciones agrícolas o en los de venta o enajenación de sus propiedades⁷.

Abundando en esta idea, el cambio de modelo o la tendencia a la profesionalización del sector promotor se observa también en el incremento temporal de la participación de promotores a la par que desaparecen las promociones acometidas por particulares en favor de las sociedades limitadas. En este sentido en el primer periodo algo más de la mitad de las viviendas realizadas por agentes locales fueron promovidas por particulares y sociedades que no mantenían una actividad profesional continua. En la mayoría de los casos se trataba de pequeñas o medianas operaciones insertas en el tejido urbano consolidado realizadas por agentes que se dedicaban a otras actividades productivas características del sistema económico insular, tales como el comercio al por mayor, el tránsito de importación-reexportación, las actividades portuarias en general o el comercio minorista. Por el contrario, en los ochenta y noventa, aunque la promoción oportunista o accidental siguió registrando valores elevados, se consolidaron ciertos grupos y sociedades que mantuvieron un nivel de actividad relevante. Esta nueva clase empresarial se relaciona con la construcción y el turismo y se ha introducido en el fenómeno inmobiliario y promotor ante las oportunidades de negocio que ofrece el crecimiento de la población en las Islas, de la oferta turística y de las segundas residencias.

VII. LA PROMOCIÓN PARA USO PROPIO

Además de instrumento económico, la promoción para uso propio, y en concreto el cooperativismo es un sistema que posibilita el acceso a la vivienda con una mejor relación calidad-precio que la ofrecida por los promotores profesionales. En este sentido, se han desarrollado algunos estudios que de manera teórica o empírica así lo han demostrado para el caso de las actuaciones cooperativas (Morón, P.A., 1989). A pesar de esto, la autopromoción ha tenido un papel secundario en la política de vivienda de protección oficial. En el caso del área metropolitana de Las Palmas de Gran Canaria, podemos reconocer 12.139 viviendas, el 32,4% de las viviendas protegidas en el periodo comprendido entre 1956 y 1998.

Se ha considerado tradicionalmente que la autopromoción desempeña un papel anticíclico que compensa la escasa participación de la promoción profesional en algunos momentos determinados, además de ser una herramienta que se emplea para facilitar el acceso de colectivos específicos. Sin embargo, a pesar de que el análisis de la evolución cronológica de las actuaciones realizadas por este tipo de promotores para el caso que nos ocupa pone de manifiesto el papel de amortiguación que este tipo de promociones tiene en algunos periodos, no se puede apreciar una tendencia general al respecto. Salvo el periodo 1971-75, en el que número de viviendas promovidas para uso propio fue incluso superior al de promotores

⁷ En el primer caso, el ejemplo más representativo fue el de la Inmobiliaria Betancor, que promovió dos amplias zonas de expansión en la ciudad sobre fincas que venía explotando y que formaban parte de la producción de la empresa Hijos de Diego Betancor Suárez S.A., una de las primeras entidades exportadoras de productos agrícolas de Canarias que, en el año 1969, producía el 11,7% de la cosecha de plátanos de la provincia de Las Palmas y el 12,7% de la de Santa Cruz de Tenerife. En el segundo, cabe mencionar a una de las familias que poseía buena parte del suelo por el que se expandió la ciudad entre 1940 y 1970, la familia Schamann Romero, que realizaron algunas promociones después de que el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria acordara el 5 de enero de 1944 comprarle unos solares que alcanzaban los 8.000 metros cuadrados.

profesionales (véase fig. 4) se observa que la evolución de la autopromoción es similar a la promoción profesional.

Por tanto, no hay una relación inversa entre la participación de los promotores profesionales y no profesionales. De igual modo, tampoco se observa una relación clara entre ciclo económico y autopromoción, como parece haberse apreciado para otras zonas como Pamplona (Serra, P., 1996). El número de viviendas autopromovidas ha sido elevado tanto en situaciones de ciclo económico expansivo en el sector, como ocurrió en los sesenta o en el segundo lustro de los noventa, como también en fases recesivas, como la que se registró durante el primer quinquenio de los setenta.

En última instancia, el desarrollo de esta fórmula depende del nivel de apoyo público, y por lo tanto de la estrategia de la política de vivienda, estrategia que puede responder a la dimensión de la insatisfacción de las necesidades de vivienda, a factores de promoción económica o a motivaciones estrictamente políticas e ideológicas, factores que han tenido un peso diferente en función del momento histórico.

En este sentido, los espléndidos resultados de la autopromoción entre 1960 y 1975 se relacionan, en primer lugar, con una concepción ideológica que apreciaba especialmente a este tipo de agentes como productores de economía social y con el sostenimiento de una política discrecional que pretendía mantener contentas (y por qué no, adeptas al Régimen) a las clases medias y trabajadoras y en segundo lugar, con una estrategia para cubrir las graves necesidades de vivienda que estaba acarreado el hecho de que buena parte de los agentes profesionales se volcaran hacia la promoción libre en los sesenta o que en los setenta se produjera una disminución drástica de las viviendas iniciadas por el efecto de la crisis económica.

Estos factores son los que explica que se llegase a realizar una importante actividad de tutela de la labor de las sociedades cooperativas a través de los organismos públicos, sobre todo desde el segundo lustro de los sesenta, cuando la situación económica ponía más obstáculos a la autopromoción. Ejemplo de ello es que se tutelase las actuaciones de cooperativas que contasen con solar o que se llegase a vender viviendas públicas (construidas a través del Patronato Francisco Franco) a los socios de diferentes cooperativas.

En sentido contrario, los decepcionantes resultados durante los ochenta y gran parte de los noventa se deben a una política pública que olvidó al cooperativismo. Es sintomático que no se tomaran medidas especiales que permitieran a las cooperativas hacer frente al complicado contexto en el que tenían que promover en aquellos años, caracterizado por las dificultades para hacerse con suelo y con la presencia de unos índices de inflación elevados. Los estímulos planteados en el régimen de VPO y del posterior régimen general no fueron suficientes y de igual modo las corporaciones locales no cedieron suelo en condiciones ventajosas. El abandono del cooperativismo sólo se entiende, por tanto, como resultado de una opción estratégica que intentó canalizar la producción de viviendas protegidas a través de la participación de agentes profesionales, como manera de conseguir una acción pública más equilibrada presupuestariamente en una coyuntura económica caracterizada por la inflación, el elevado precio del dinero y el déficit presupuestario.

A partir de 1992, y en especial, en la segunda mitad de los noventa, el resurgimiento de este tipo de promociones se ha debido de nuevo a la orientación de la política de vivienda ya que, por un lado, se potenció el régimen de autoconstrucción durante el III Plan Canario de la Vivienda (1996-2001) y, por otro, se incrementó la implicación de la Administración,

implicación que ha supuesto desde la promoción de este tipo de asociaciones, a cesiones de suelo urbanizado a precios razonables y a ayudas en la gestión.

Como consecuencia de la relación que parece haber entre autopromoción y política, el fenómeno autopromotor ha cambiado de naturaleza a lo largo del periodo. Aunque el asociacionismo tiene un origen laboral o empresarial en todo momento, hay una clara diferencia entre las cooperativas antes y después del RD. 2710/78 de 16 de noviembre. Durante el franquismo las cooperativas aparecen vinculadas al sindicalismo vertical, aunque bien es cierto que algunas surgieron en el seno de los movimientos laborales y políticos de oposición al régimen que aparecieron en la década de los sesenta (Cabretizo, M., 1998). Posteriormente, aunque las principales asociaciones sindicales españolas han consolidado una línea de actuación corporativa dirigida a sus afiliados (como la Cooperativa Sindical Canaria de UGT o el grupo VITRA, vinculado a Comisiones Obreras), el cooperativismo presenta en Canarias una estructura más diversa, ligada a las empresas en muchos casos y sobre todo a las iniciativas públicas que se han encargado en los últimos años de canalizar las agrupaciones de autoconstrucción y las sociedades cooperativas.

Junto al cambio de naturaleza del promotor cooperativo, también se produce otro en relación con sus estructuras internas de funcionamiento. Hasta mitad de los ochenta el funcionamiento interno se caracterizaba por el mantenimiento de estructuras no democráticas y poco profesionales. Es paradójico que a pesar del papel que el cooperativismo tuvo en la política de vivienda hasta la llegada de la democracia⁸, la promoción en cooperativa se mostrase bastante ineficaz, de tal modo que el tiempo medio entre la obtención de las calificaciones provisionales y definitivas era de cuatro años y medio, no faltando numerosos casos en los que los proyectos se retrasaron de un modo alarmante o incluso en los que no llegaron a realizarse las viviendas. Tampoco faltaban los casos en que la gestión cooperativa se caracterizaba por la irregularidad y cuando no el fraude⁹. El lado opuesto de esta realidad se viene dando en los últimos años con las agrupaciones y cooperativas que promueven en autoconstrucción y que se caracterizan por una gestión adjudicada por concurso público, desarrollada por entidades profesionales y retribuida mediante precios pactados.

VIII. CONCLUSIONES

A partir del II Plan Nacional de la Vivienda (1956-60) y con la aprobación de los regímenes de vivienda de renta limitada y subvencionada la política de vivienda en España empezó un proceso de privatización de sus actuaciones. Junto a este proceso de privatización se produjo otro de gran relevancia, el del subsidio masivo de las acciones promotoras, de tal modo que si tenemos en cuenta estos dos hechos y el papel secundario que tuvo el apoyo a la promoción destinada a uso propio, se puede afirmar, que la política de vivienda ha apostado por el desarrollo del mercado inmobiliario lucrativo en lugar de apoyar las formas alternativas de

8 En 1975 se estimaba según la Federación Provincial de Cooperativas de Las Palmas que existían 57 cooperativas de viviendas que aglutinaban a más de 10.000 socios, cifras que en el conjunto del Estado alcanzaban las 16.000 cooperativas para 285.000 afiliados.

9 Fue tan evidente esta situación que en la prensa escrita fueron frecuentes los artículos que denunciaban situaciones irregulares. En este sentido es significativo el artículo «Las cooperativas, entre el servicio y el negocio» publicado en el diario *La Provincia* del 23 de noviembre de 1975.

acceso. De ello se deduce que la política de vivienda ha sido un instrumento de fomento de la actividad económica y de capitalización de los agentes productivos del sector.

El análisis diacrónico de la figura del promotor nos permite afirmar qué promotores son los que se han beneficiado de la actuación pública. En este sentido se observan las diferencias existentes entre la realidad canaria y la de buena parte de las ciudades españolas. Hasta la década de los ochenta, las peculiares características de la política de vivienda favorecieron a los grandes promotores, que en el caso de Las Palmas de Gran Canaria fueron grandes empresas de ámbito estatal y en el de otras zonas del territorio español, sociedades de origen local. Desde entonces, la mediana y aun la pequeña promoción han pasado a ser hegemónica, pero mientras en el conjunto del Estado se tiende a la globalización de las inversiones con la llegada creciente de promotores foráneos, en Las Palmas de Gran Canaria, la descentralización de la actuación administrativa está favoreciendo la capitalización de los agentes locales.

Además de capitalización, la política de vivienda ha sido un instrumento de profesionalización del sector. La desaparición progresiva de los propietarios del suelo en la promoción inmobiliaria y la creación de un tejido empresarial con una menor tasa de volatilidad permite diferenciar dos estructuras en lo que respecta a la promoción en el caso de Las Palmas de Gran Canaria.

En este contexto de apoyo a la promoción lucrativa es necesario reflexionar sobre el papel que ha desempeñado la destinada a uso propio, y en especial la actuación cooperativa. Si tenemos en cuenta que no hay una relación inversa entre la participación de los promotores profesionales y no profesionales y que tampoco se observa una relación clara entre ciclo económico y autopromoción, este tipo de actuación sólo se ha potenciado coyunturalmente cuando por motivos políticos o por el agravamiento del problema de la vivienda así era necesario. La promoción cooperativa no ha sido un instrumento que defina la actuación pública en vivienda y esto a pesar de los indudables beneficios que reporta y de la modernización de sus instrumentos de gestión.

BIBLIOGRAFÍA

- ARRANZ LOZANO, M. (1990): *El papel de la propiedad en el desarrollo espacial de Madrid: sector NW (Distrito de Latina)*. Madrid, Universidad Complutense.
- ARRIOLA, P.M. (1991): *La producción de una ciudad máquina*. Vitoria-Gasteiz, Universidad de País Vasco.
- BELLET SANFELIU, C. y VILAGRASA IBARZ, J. (1997): «Lleida» (1940-1992) en VILAGRASA, J. (Ed.): *Vivienda y promoción inmobiliaria en España*. Lleida, Universitat de Lleida.
- BLASCO TORREJÓN, B. (2000): *Política de vivienda en España. Un análisis global*. Madrid, Universidad Complutense de Madrid (CD).
- CABRETIZO BENITO, M. y MANZANO GALLEGO, M. (1998): *La lucha por una vivienda digna: historia del cooperativismo vecinal*. Madrid, Vecinos de Madrid, S.L.
- CANOSA, E. (1995): *La promoción inmobiliaria en la periferia noreste de Madrid*. Madrid, UAM y Ministerio de Economía y Hacienda.
- CAPEL, H. (1975): *Capitalismo y morfología urbana en España*. Barcelona, Los libros de la Frontera.

- CORTIZO, T. (1997): León (1936-1994) en VILAGRASA, J. (Edi.): *Vivienda y promoción inmobiliaria en España*. Lleida, Universitat de Lleida.
- ELENA DÍAZ, A.M. (1985): *La política de la vivienda y la contribución de la obra Sindical del Hogar en la producción del espacio urbano: un caso concreto, Madrid. 1939-1960*. Madrid. Tesis Doctoral.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, J.A. (1991): *Promoción oficial de viviendas y el crecimiento urbano : el caso de Valladolid*. Valladolid, Universidad de Valladolid.
- GARCÍA CUESTA, J.L. (2000): *De la urgencia social al negocio inmobiliario. Promoción de viviendas y desarrollo urbano en Valladolid (1960-92)*. Valladolid, Ayuntamiento y Universidad de Valladolid.
- INDOVINA, F. (edi.) (1974): *El despilfarro inmobiliario*. Barcelona, Gustavo Gili.
- LLORDEN MIÑAMBRES, M. (1978): *La producción del suelo urbano en Gijón (1860-1975)*. Oviedo, Colegio Oficial de Arquitectos de León y Asturias.
- MALPASS, P. (2003): «Private enterprise in eclipse? A reassessment of british housing policy in the 1940s». *Housing Studies*, nº 18 (5), págs. 645-659.
- MEDINA SAIZ, A. (2000): *La promoción oficial en Santander, 1955-1994. Estudios Geográficos*, nº 239, págs. 283-300.
- MENÉNDEZ UREÑA, J. (1986): «Inversiones y planificación territorial. Un planteamiento hipotético» *Ciudad y Territorio*, nº 68, págs. 35-62.
- MORÓN BÉCQUER, P. A. (1989): *Las cooperativas de viviendas: análisis desde la economía pública*. Madrid, Universidad Autónoma de Madrid. Tesis doctoral (microfichas).
- PARREÑO CASTELLANO, J.M. (2004): *La vivienda protegida de promoción privada en Las Palmas de Gran Canaria (1940-1998)*. Las Palmas de Gran Canaria, Ayuntamiento de Las Palmas-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- POZO RIVERA, E. (1997): «Alcobendas-San Sebastián de los Reyes, Madrid (1955-1985)» en VILAGRASA, J. (Edi.): *Vivienda y promoción inmobiliaria en España*. Lleida, Universitat de Lleida.
- RODRIGUEZ CHUMILLAS, I. (2001): *Vivienda y promoción inmobiliaria en Madrid*. Lleida, Servei de Publicacions de la Universitat de Lleida.
- SENDÍN GARCÍA, M.A. (1990): «La iniciativa oficial como difusora de barriadas de bloques y colonias en Gijón (1942-1985)». *Eria*, págs. 23-44.
- SERRA DEL POZO, P. (1996): «La promoción inmobiliaria en el Área Metropolitana de Pamplona: 1956-1994». *Ciudad y territorio*, nº XXVIII (109), págs. 459-483.
- SICA, P. (1980): *Historia del Urbanismo. Siglo XIX*. Barcelona, Gustavo Gili.
- SOLÀ-MORALES I RUBIÓ, M. (1997): *Las formas de crecimiento urbano*. Barcelona, Ediciones UPC.
- TAMAMES, R. (1977): *La oligarquía financiera en España*. Editorial Planeta, Barcelona.
- TOPALOV, CH. (1974): «Un sistema de agentes económicos: la promoción inmobiliaria» *Documents d'Anàlisi Urbana*, nº 2, págs. 45-85.
- TOPALOV, CH. (1984): *Ganancias y rentas urbanas*, Madrid, Siglo XXI.
- VALENZUELA RUBIO, M. (1974): «Iniciativa oficial y crecimiento urbano en Madrid (1939-1973)». *Estudios Geográficos*, nº 137, vol. 35, págs. 593-655.
- VILAGRASA IBARZ, J. (1990): *Creixement urbà i agents de la producció de l'espai a Lleida (1940-1980)*. Barcelona, Institut Cartogràfic de Catalunya.