

CARLOS DE LA GUARDIA PÉREZ-HERNÁNDEZ
FRANCISCO ALBURQUERQUE LLORENS
FÉLIX ARIAS GOYTRE
(EQUIPO DE ANÁLISIS REGIONAL)

ANÁLISIS DEL MARCO INSTITUCIONAL
DE LA PLANIFICACION TERRITORIAL
EN ESPAÑA

I. EL MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA

En el análisis de una formación social determinada, podemos diferenciar, como es sabido, las estructuras Económica, Jurídico-Política e Ideológica.

En el seno de la estructura económica (o infraestructura) se anuda el conjunto de relaciones económicas (sociales), esto es, las vinculadas a las actividades de producción, distribución, intercambio y consumo de mercancías.

En una formación social capitalista, se despliegan y desarrollan, en una palabra, se reproducen dentro de la estructura económica, las relaciones sociales de producción, que tienen un marcado carácter de clase, antagónicas. Se lleva a cabo así, la desigual labor de la *producción*, o hablando más claramente, la explotación de la *fuerza de trabajo*, en la medida en que la clase capitalista (propietaria de los medios de producción) adquiere la mercancía fuerza de trabajo (energía humana empleada en el proceso de trabajo) apropiándose luego de parte del *trabajo* (cierta cantidad de productos) generado por dicha fuerza de trabajo, en el proceso productivo.

Esta apropiación por parte de la clase capitalista, del trabajo (no pagado) y generado por la clase trabajadora es la que nos permite designar a estas formaciones sociales capitalistas como sociedades basadas en la explo-

tación de una clase (trabajadora) por otra (propietaria de los medios de producción).

Insistimos en el marcado *carácter desigual* de las actividades productivas y de consumo en la medida en que las mismas no se desarrollan «en abstracto» —como pretenden analizarlas las ciencias sociales burguesas convencionales—, sino que se dan bajo unas condiciones históricas y dentro de un contexto concreto.

Mediante la actividad, como hemos dicho, también *desigual, del consumo*, la fuerza del trabajo se recupera día a día. La adecuada alimentación, las actividades de descanso, ocio y cualificación, permiten que pueda proveerse la fuerza de trabajo que necesite en cada momento la producción.

La producción y el consumo constituyen, pues, los componentes estructurales elementales de la *infraestructura*. Y la distribución y el intercambio facilitan en cualquier caso la relación entre los mismos. La producción aparece como determinante, en última instancia, y es en función de sus características como se estudiará la formación social y por lo tanto, todas sus estructuras.

Según sea el papel que jueguen las distintas prácticas productivas (parciales) en la reproducción de las relaciones sociales y los medios de producción, se darán unas articulaciones específicas de los elementos estructurales a ellas relacionados, ocasionando el que uno de ellos actúe como dominante en ese aspecto de la producción. La relativa autonomía de elementos superestructurales se da —dentro de una formación social capitalista, en la que la infraestructura es dominante— en prácticas productivas que no resultan básicas a la reproducción del sistema. Una formación social contiene, por lo tanto, relaciones sociales correspondientes a distintos modos de producción, incluso cuando uno es dominante, y junto a ellas se dan elementos superestructurales que responden, no sólo a relaciones sociales existentes sino también a modos de producción desaparecidos o más avanzados.¹

II. LA PRODUCCIÓN DEL ESPACIO ²

Al estudiar dimensiones espaciales en una formación social capitalista,

1. El marco teórico de referencia, expuesto en forma extremadamente resumida, está basado en la lectura de los textos marxistas aprendida de L. Althusser y específicamente de la gran síntesis elaborada por M. Harnecker (ver nota 3). Este enfoque se basa inicialmente en el modelo de Sistema urbano de M. Castells expuesto en *Problemas de investigación en sociología urbana*, Siglo XXI, Madrid, 1971.

2. E. Mandel, «Alienation et Planification», *Cahiers Breche*, París, 1970.

tenemos que considerar, dentro del marco de referencia expuesto, que ésta se organiza por lo tanto en función de las necesidades de reproducción, y dentro de éstas, según la lógica del sistema, que, al consistir en la explotación de los trabajadores, mantiene en las condiciones mínimas posibles la reproducción de la fuerza de trabajo, siendo estos mínimos elevados tan solo según la fuerza que los trabajadores adquieren en la lucha de clases a que se ven sometidos.

Las necesidades de mantenimiento de unas relaciones sociales y la educación o sometimiento de las personas a estas normas (familias, escuelas, ocio, etc.), el mantenimiento de la fuerza de trabajo en condiciones técnicas adecuadas (consumo, servicios, cualificación, descanso, etc.), el mantenimiento de una competitividad satisfactoria (lugares de trabajos, accesos y distribución, servicios, etc.) así como el bienestar de los no trabajadores, derivan del objetivo principal de maximización de beneficios de la clase capitalista. Todo ello provoca la necesidad de que las actividades económicas (sociales) se organicen en forma adecuada y que los espacios necesarios se produzcan materialmente.

La alienación que caracteriza el modo de producción capitalista hace que en el proceso de tendencia a la concentración del control social en un número reducido de capitalistas, surjan conflictos de intereses entre los propietarios de los medios de producción. En estas circunstancias, el espacio se produce con arreglo a la correlación de fuerzas de los distintos grupos con poder y teniendo como telón de fondo los conflictos inherentes a la contradicción existente entre la privatización progresiva de la producción, y específicamente de la producción material del espacio y el carácter social del trabajo y del consumo. Es decir, en la producción del espacio (autopistas, centros direccionales o industriales, barrios obreros, explotaciones de recursos naturales, etc.) según las necesidades generales de reproducción del sistema y los intereses específicos de determinados grupos capitalistas en cada caso, entran en conflicto entre sí y unos con otros intereses económicos de distintos sectores y ámbitos, intereses de trabajadores, de consumidores, etc.

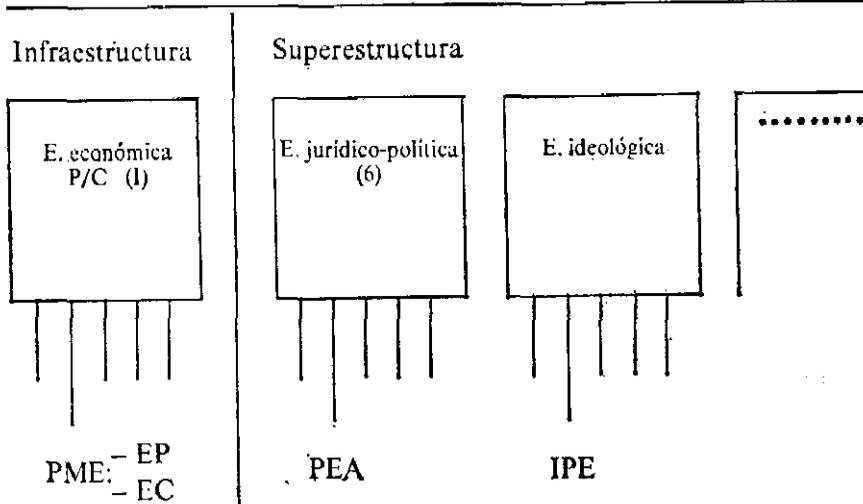
Llamaremos, consecuentemente, *producción del espacio*, a los procesos por los que se estructuran y formalizan las actividades sociales en el espacio, para la reproducción de las relaciones sociales de producción en una formación social.

La producción del espacio viene por tanto determinada por la correlación de fuerzas existentes y las articulaciones específicas que se dan entre los elementos básicos de las estructuras que diferenciamos en la Formación Social.

En líneas generales, la producción del espacio se refleja en las distintas

estructuras de la siguiente forma, que intentamos aclarar en el gráfico que adjuntamos y que explicamos a continuación:

FORMACION SOCIAL



Infraestructura. — Dentro del proceso de producción se da, como una práctica productiva parcial, la producción material de espacios. Como en toda producción, se dan fenómenos de *explotación* de los trabajadores, *estafa* a los consumidores y lo que podríamos llamar *males* derivados de una práctica productiva de carácter capitalista (alienante).

Al ser el elemento básico la producción, la producción material de espacios vendrá determinada por las necesidades de las distintas prácticas productivas parciales y por las características específicas de la estructura del sector de construcción y obras públicas y de la propiedad del suelo.

Al considerar como elemento fundamental del funcionamiento de la estructura económica, a la actividad de la producción (P) que determina la del consumo (C), podemos diferenciar debido a los distintos intereses en juego, entre producción de espacios para actividades de producción (EP) y para actividades de consumo (E C).

En la medida en que las actividades de distribución e intercambio lo único que hacen es facilitar las relaciones entre los dos elementos fundamentales, tendremos que considerarlas en última instancia como espacios para actividades de producción y/o de consumo.

Ambos espacios, tanto de producción como de consumo, aparecen como una necesidad de la clase dominante para continuar la reproducción de las condiciones sociales en que se desarrolla la producción capitalista. Y es la toma de conciencia por parte de la clase trabajadora de la explotación y la estafa y males generados por la producción y consumo de estos espacios lo que los sitúa en la base de la lucha política.

Estructura jurídico-política. — Las necesidades de reproducción del sistema, plantean la necesidad de una gestión. Esta necesidad está basada en la división del trabajo social. A medida que ésta aumenta, aumenta también la necesidad de contar con un equipo de personas capaces de organizar y administrar la sociedad en su conjunto a través de ciertos aparatos institucionales y normas que le permitan reglamentar su funcionamiento interno.

Esta función de tipo técnico resulta imposible de realizar en una formación social capitalista en la que el control de las actividades sociales está fundamentalmente en manos de los propietarios de los medios de producción y no socializados, como corresponde al carácter de la producción y al uso o consumo de los productos.

En estas condiciones, esta función organizativa y administrativa se orienta fundamentalmente a garantizar unas reglas mínimas de juego que se establecen entre los jugadores, fundamentalmente la clase capitalista, salvo en aquellas sociedades en que los usuarios-trabajadores hayan adquirido a través de organizaciones propias, poder suficiente como para intervenir en las decisiones. En definitiva, nos estamos refiriendo a la correlación de fuerzas en el control social de los procesos o actividades sociales.

A estas fuerzas, de tipo técnico, se agrega en las sociedades de clases, una nueva función: la de dominación política. Así, *sólo cuando*, junto a aquella función de tipo técnico-administrativo, nace la función de dominación política se puede hablar de Estado propiamente dicho.³

El Estado cumple estas funciones a través de una serie de divisiones jerárquicas a las que se transfieren algunas competencias y que llamaremos espacios administrativos.

La producción de espacios administrativos (PEA) responde a las necesidades concretas de administrar, pero la estructura territorial fundamental responde a la función de dominación política. Estas divisiones se dan en períodos históricos específicos y están ligadas a la estructura de la producción y la propiedad de los medios de producción en distintos ámbitos

3. M. Harnecker, *Los conceptos elementales del materialismo histórico*, Siglo XXI, México, 1972.

geográficos. La gestión de distintas prácticas productivas hace surgir nuevas delimitaciones para su comercialización, control, etc., e incide también sobre las competencias asignadas a los aparatos institucionales y sobre las normas o instrumentos jurídicos de que dispone para su gestión.

Si llamamos marco institucional al conjunto de delimitaciones territoriales, aparatos institucionales, competencias conferidas y normas, reconoceremos a éste una cierta autonomía respecto a la infraestructura si bien está determinada por ella.

Normalmente se da un desajuste entre este marco institucional y las necesidades de la producción, debido a que aquél responde a las necesidades que se daban en los períodos históricos anteriores en que fueron producidos. Sin embargo, el marco institucional se adaptará a las nuevas circunstancias y durante los períodos de desajuste será rebasado por la realidad económica que satisfará sus necesidades de forma más o menos eficiente a pesar y por encima de este marco.

Estructura ideológica. — Si la ideología impregna todas las actividades del ser humano, comprendiendo tanto la práctica económica como la práctica política, es claro que constituye un elemento presente en *toda* la formación social. La ideología influye tanto en los procedimientos de gestión como en las formas de organización del espacio, es decir, ofrece imágenes sobre los distintos aspectos de la producción de espacios relacionados a alguno de los intereses en conflicto que puedan corresponderse con prácticas productivas anteriores o posteriores a ese momento histórico, prácticas que pueden incluso no darse en ese período concreto. Las ideologías articuladas con relaciones sociales más avanzadas serán ideologías revolucionarias.

A las ideologías relacionadas con la producción de espacios⁴ las llamaremos Ideologías de la Producción de Espacios (IPE). Por ej. la utilización de una distribución logarítmica de ciudades, una estructura de manzana cerrada estilo ensanche, etc., que no se corresponde con las necesidades espaciales de la infraestructura, es una utilización ideológica específicamente espacial. El mantenimiento de una ideología municipalista, y por lo tanto de una gestión municipal inadecuada a la producción y específicamente a la producción de espacio, es la faceta IPE de una ideología global.

III. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Entendemos por planeamiento territorial la intervención del aparato

4. «Notas para una crítica de la ideología de la producción del espacio», *Arquitecti*, n.º 2, Madrid, 1973.

de Estado sobre la producción del espacio. Intervención estructuralmente determinada por la formación social en que se da.

El marco institucional del planeamiento tiene como fin regular la producción de espacios en relación con las necesidades de reproducción. El ajuste o desajuste entre el marco institucional y estas necesidades hay que analizarlo en función de la correlación de fuerzas entre los grupos sociales implicados, la influencia que tiene la producción de espacios en la reproducción de la infraestructura en una determinada formación social y la relativa autonomía que presente la superestructura.

El planeamiento territorial central en una formación social capitalista tiene como objetivo básico regular el crecimiento económico a través de la organización de las actividades económicas (sociales) en el espacio, es decir, organizando las explotaciones en cadena de centros y periferias.⁵ A este objetivo responden los planes y polos de desarrollo.

En función de este objetivo y por tanto, subordinado a él, se plantea la organización del consumo colectivo, especialmente para facilitar la reproducción de la fuerza de trabajo.

Estos dos objetivos plantean a la sociedad la necesidad de gestionar la producción material de espacios por medio de la Administración o la iniciativa privada. Para lograr este propósito y dados los procesos de formación de precios del suelo en nuestro marco institucional, la administración arbitra a través de la legislación medios de intervención sobre el precio, y la recuperación de las llamadas «plusvalías».⁶

Otras funciones que se asigna la Administración Central respecto a la planificación territorial es la de subvencionar y/o subrogarse en la Administración local para el cumplimiento de las competencias técnico-administrativas que le han sido conferidas. Esta política central no responde necesariamente a una problemática urbana y puede estar orientada por criterios ideológicos e intereses políticos coyunturales.

El contenido de la planificación territorial central en una formación social capitalista, suele por tanto referirse a:

- a) Organizar el espacio para la producción (áreas económicas, sistema de ciudades, autopistas, distribución de la fuerza de trabajo, etc.)

5. A. Gunder Frank, «Capitalism and underdevelopment in Latin-America», *Monthly Review*, Nueva York, 1969.

6. L. Brau, M. Tarragó y C. Teixidor, «La evolución de los precios del suelo sobre la estructura urbana de Lérida. Consideraciones de los mecanismos actuantes y de control», Comunicación a las Reuniones Internacionales de Economía Regional del Servicio de Estudios del Banco Urquijo, Barcelona, 1973.

b) Organizar los espacios administrativos y formas de gestión. (Áreas metropolitanas, sociedades mixtas gestoras, mancomunidades, etc.)

c) Coordinar las actuaciones centrales y servir de orientación a la iniciativa privada (planeamiento indicativo a distintos niveles, organismos coordinadores, etc.)

d) Preparar la normativa adecuada para facilitar la producción material de espacios (concesiones, acción subsidiaria del Estado, subvenciones y políticas de alquileres y precios, etc.)

e) Dotar de las condiciones indispensables en cada momento a la fuerza de trabajo (políticas de equipamiento, transporte público, *standards*, etcétera).

IV. EL MARCO INSTITUCIONAL ESPAÑOL ACTUAL

Seguidamente y con arreglo al marco de análisis expuesto, vamos a enumerar los rasgos fundamentales del marco institucional de la planificación territorial española en el momento actual. Para ello, vamos a ir describiéndolo con arreglo a los objetivos fundamentales que hemos expuesto en el apartado anterior.

Esta comunicación pretende desarrollar la idea de que EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL ESPAÑOLA ACTUAL, GOZA DE UNA RELATIVA AUTONOMÍA EN CUANTO QUE SUPERESTRUCTURA, DIFICULTANDO LA GESTIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE ESPACIOS, SI BIEN EN LOS ÚLTIMOS AÑOS ESTÁ TRATANDO DE ADAPTARSE CON CIERTA RAPIDEZ A LAS NECESIDADES DE REPRODUCCIÓN ACTUALES DEL SISTEMA, MANTENIÉNDOSE POR LO TANTO EN LAS NUEVAS NORMAS LAS MISMAS CONTRADICCIONES INHERENTES A LA FORMACIÓN SOCIAL CAPITALISTA, E ÍNTRODUCIÉNDOSE TAN SÓLO UNA MAYOR RACIONALIDAD NECESARIA A ESTA NUEVA FASE DE EXPLOTACIÓN DEL CAPITALISMO ESPAÑOL.

a) *Organización del espacio para la producción.*

El país ha seguido modelos «espontáneos», es decir ha desarrollado un sistema de ciudades con arreglo a intereses privados no coordinados, siguiendo la lógica propia del sistema. La intervención pública no se plantea temas básicos⁷ sobre las contradicciones entre centros y periferias a distintos

7. M. Gaviria, «Encuesta sobre la política regional del III Plan», *Información Económica Española*, n.º 465, Madrid, 1972.

niveles, el posible desarrollo sin metropolización, o el desarrollo de zonas periféricas salvo para ser expropiados sus excedentes por el capitalismo que detenta el poder desde los lugares centrales.

Al no estar respaldada la Administración por algún tipo de participación pública los objetivos son si cabe más confusos. Sin embargo, los actos fundamentales de la Administración en este campo, los planes de desarrollo, el plan nacional de autopistas, han evolucionado de políticas de localización pretendidamente rígidas (pero sin apoyo suficiente para serlo) como los polos y pensados para una estructura de la economía basada en pequeños empresarios, a políticas como los ejes, áreas y en el futuro los planes regionales que permitan ajustarse mejor a las intenciones del gran capital y apoyarle con servicios y ayudas financieras.

b) *Organización de los espacios administrativos.*

La estructura territorial de la Administración española responde a una estructura centralizada decimonónica, en la que imperaban los intereses de las burguesías locales y una estructura económica de áreas con una cierta autarquía, que no responden a los intereses económicos de tendencias monopolistas y a la gran movilidad y localización de las burguesías en los lugares centrales que se dan en la actualidad en el país.

Los municipios no pueden gestionar su actividad económica, pues depende básicamente de factores exógenos. No representan unidades reales de poder ni de actividad económica, ni consecuentemente pueden autofinanciarse ni disponen de la capacidad técnica adecuada. La política de anecciones municipales es lenta e inadecuada y la comarcalización es algo que todavía no se vislumbra. Las áreas metropolitanas son el ejemplo más vivo de la necesidad de la adecuación de la organización territorial, pero los marcos institucionales ofrecidos hasta ahora son totalmente inadecuados.⁸

El proyecto de ley de Bases de Régimen Local propone nuevos regímenes municipales especiales como:

- Municipios con núcleos diseminados de población.
- Municipios turísticos.
- Entidades municipales de ámbito comarcal.
- Municipalidades urbanas (250.000 habitantes).
- Municipalidades metropolitanas.

8. F. Arias, L. Enriquez de Salamanca, M. Roca, «El marco organizativo para la gestión urbanística en España. Estudio específico de las áreas metropolitanas de Madrid y Barcelona», Comunicación al Seminario sobre aspectos de la Administración Urbana de la O.C.D.E., *Ciudad y territorio*, n.º 3, Madrid, 1972.

Y a nivel provincial se crea la figura de Mancomunidades interprovinciales. Todas estas figuras pueden incidir, si se estructura el territorio de forma adecuada, en la aparición de espacios administrativos más adecuados a la realidad económica y a la gestión de la planificación territorial.

c) *Coordinación de las actuaciones centrales.*

Una de las funciones de la Administración en cuanto que aparato técnico es la coordinación de las actuaciones públicas. Estas competencias correspondían hasta el año 1957 al Ministerio de la Gobernación de quien dependía y depende la Administración local. La Ley del Suelo de 1956 fue concebida, por lo tanto, como un instrumento para este Ministerio.

Al crearse en 1957 el Ministerio de la Vivienda, se le transfirieron todas las competencias urbanísticas, es decir, específicamente las determinadas por la Ley del Suelo, creándose así una fuente clara de descoordinación que ha estado patente en el quehacer urbanístico español de los últimos quince años, que pone en entredicho el rango jurídico de los planes y la autoridad del Ministerio de la Vivienda. En muchos casos incluso, las Ordenanzas Municipales se contradicen con las normas del plan.

La descoordinación de los organismos centrales con la Administración Local en cuanto a producción material de espacios (Polígonos industriales y de viviendas, planes de accesos, etc.), puede comprobarse asimismo en la mayor parte de los Municipios. Las actuaciones centrales se hacen en muchos casos en contra del planeamiento vigente y de las directrices municipales.⁹

La aparición del nuevo Ministerio de Planificación podría suponer una mayor coordinación, pero dada la falta de poder sobre los presupuestos de otros Ministerios y su posición de igualdad con Ministerios ejecutivos a la que obligan sus normas, cabe pensar en una ejecutoria análoga a la ya descrita del Ministerio de la Vivienda y el de Gobernación (Administración Local) en el nivel municipal.

d) *Normativa para la producción material de espacios.*

La Ley del Suelo era la norma básica que reglamentaba la implemen-

9. M. Tarragó, L. Brau, C. Teixidor, *La planificación urbana en las administraciones locales versus el proceso de desarrollo urbano en las comunidades locales*. Comunicación a las Reuniones Internacionales de Economía Regional del Servicio de Estudios del Banco Urquijo, Barcelona, 1973.

tación de los planes, es decir su desarrollo mediante la producción material de los espacios concebidos. La ley establece que los planes generales deberán delimitar las unidades de planeamiento parcial, planeamiento que distribuye las cargas y beneficios entre los distintos propietarios afectados, permitiendo establecer una estructura urbana coherente. Para realizar el planeamiento parcial en las unidades establecidas, salvo que estas coincidan con un terreno de un solo propietario, se requiere hacer una reparcelación.

A lo largo de los años se comprobó que la iniciativa privada era la única financieramente capaz para acometer la urbanización masivamente, pero esta iniciativa se atenía a sus propiedades y resultaba inútil la herramienta de la reparcelación. El buscar el planeamiento parcial en pequeñas propiedades implica la cesión de dotaciones inadecuadas en tamaño y localización y la aparición de una estructura urbana poco racional en la pequeña escala.

En 1962 aparece en estas circunstancias la ley de máximos y mínimos que autoriza actuaciones extra y contra plan y en 1963 la ley de centros y zonas de interés turístico nacional que facilita en zonas de gran dinámica urbana la redacción de planes introduciendo alteraciones importantes. Con todo ello, la legislación se ajusta más a la estructura económica del sector, si bien perderá en posibilidades de salvaguardar intereses colectivos.

Es en 1970 cuando la legislación urbanística comienza a ajustarse a los cambios ocurridos a finales de la década de los sesenta en el sector. En 1961 existían en el país 25.000 empresas constructoras, de las que solo 800 sobrepasaban los 100 trabajadores. En 1966, había 13.000 empresas de las que unas 1.200 superaban los 100 empleados y de las que ya 12 empresas tenían un promedio de 11.440 empleados. Las 65 empresas que en este año se integraban en el SEOPAN llevaban a cabo el 35 por 100 del volumen global de obra y el 70 por 100 de las obras estatales.¹⁰ Esta concentración parece haber ido en aumento para la docena de empresas punta, habiendo pasado Dragados y Construcciones al tercer puesto en el *ranking* según facturación de las empresas españolas en 1973.

Vemos así como en 1970 aparece el Decreto-Ley de «Actuaciones urbanísticas urgentes», que entre otras novedades establecerá unas unidades mínimas de actuación de 5 y 10 Ha. Seguidamente y amparándose en un artículo de la Ley del III Plan de Desarrollo, aparece en 1972 una orden del Ministerio de la Vivienda sacando a concurso público la ordenación,

10. Datos elaborados a partir de las estadísticas de la Mutualidad Laboral de la Construcción para el año 1961 y del Censo de la Dirección General de Industrias para la Construcción para el año 1966. R. Tamames, *Estructura Económica de España*, 2.ª y 6.ª edición.

urbanización y posterior edificación, en un caso, de terrenos de la provincia de Madrid.

El concurso, que puede hacerse extensivo a cualquier provincia en la vigencia del III Plan, permitía presentar propuestas no mayores de 40.000 viviendas, ni menores de 6.250, hasta un total de 120.000 en tres zonas de la provincia de Madrid. Fueron requisitos indispensables para presentarse al concurso contar con la propiedad u opciones de compra del terreno —que oscilan entre 250 y 2.000 Ha—, y aval bancario de una peseta por metro cuadrado propuesto.

La inversión que se prevé necesaria para acometer una actuación de estas características oscila según el tamaño entre 650 y 5.000 millones de pesetas independientemente de la edificación. Todos estos datos garantizan la entrada en concurso de pocos promotores, lo que colabora a la tendencia a la monopolización en el sector, considerando asimismo las concesiones de obras públicas.

Los detalles que rodean el concurso van desde la falta de un esquema claro de crecimiento de Madrid, con el que evaluar las propuestas, hasta la falta de un procedimiento conocido para posibles reclamaciones de personas o municipios afectados.

El proyecto de Reforma de Ley del Suelo, establece el urbanismo concertado como sistema habitual de actuación junto a los programas cuatrienales de suelo de la administración pública y las actuaciones puntuales y de reforma en áreas consolidadas.

Parece pues, que la normativa tiende a favorecer las grandes actuaciones, en terrenos seleccionados por el promotor, salvaguardando lógicamente unos mínimos intereses públicos. Creemos que estos cambios de la legislación suponen realmente una adecuación a la estructura del sector de construcción y obras públicas y a la estructura de la propiedad del suelo.

Como comprobación de esta hipótesis podemos aportar algunos datos de la respuesta de la iniciativa privada al concurso. Se han presentado un total de 17 propuestas. Cuatro de ellas proponen actuaciones de 39 a 40.000 viviendas y entre las 17, suman totales de 355.000 viviendas y 17.500 Ha, es decir, tres veces más que las viviendas sacadas a concurso.¹¹

Entre las empresas que se presentan al concurso, se encuentran Unión de Explosivos (quinta empresa nacional) con dos propuestas, Dragados y Construcciones, Agromán, Urbis, JOFSA, CIDESA, CICUSA, Valdefuentes, así como otras de nueva creación (CIUDAD 2.000, etc.) que por

11. «Urbanismo concertado: la fiebre del suelo», *Cambio* 16, núm. 88, Madrid, 1973.

presentar propuestas de envergadura deben estar relacionadas a grupos financieros importantes.

e) *Dotaciones para la fuerza de trabajo.*

Las políticas sectoriales de los distintos Ministerios, no están estudiadas adecuadamente. Se sabe, sin embargo, que los *standards* de equipamiento son muy bajos, sobre todo, si se estudian barrios-dormitorio obreros. Los déficits incluyen viviendas, escuelas, sanidad, urbanización, centros culturales y sociales, zonas verdes y de deportes. Los servicios urbanos muestran asimismo las contradicciones existentes entre los barrios céntricos y burgueses y los barrios obreros.

La política de *standards* nacional ha sido escasísima y muy mal concebida (Ley del Suelo, p. ej.) y la Administración fija los ideales sin garantizarlos para la totalidad de la población, siendo impotente ante las situaciones marginales que aparecen (chabolismo, barrios infradotados, etc.) en detrimento de las condiciones de vida de la fuerza de trabajo.