

ALFONSO ÁLVAREZ MORA, MARÍA CASTRILLO,
JUAN LUIS DE LAS RIVAS, LUIS SANTOS

Perfiles de una tragedia: la crisis residencial y urbanística española

Varios son los aspectos sociales preocupantes directamente ligados a la crisis inmobiliaria. Los medios tienden a destacar en particular las ejecuciones hipotecarias y los desahucios o el estado de las nuevas periferias medio vacías. Sin embargo, tiende a obviarse la de la conculcación del derecho constitucional a la vivienda. Otros aspectos tienden también a quedar ocultos: la crisis residencial consiste básicamente en la conversión de la vivienda en una mercancía desvinculada de las necesidades sociales y la crisis urbanística se manifiesta en la identificación de desarrollo urbano y clasificación de suelo urbanizable.

Tras cuatro años de titulares periodísticos acerca del colapso inmobiliario y de la crisis financiera, de las ayudas públicas milmillonarias a la banca, del elevadísimo desempleo, de las medidas de “ajuste” que afectan sobre todo a los trabajadores, etc., los medios de comunicación en España han comenzado a interpretar y formar el espectro visible de algunas dimensiones sociales de la crisis inmobiliaria. En particular, desde hace unos meses, la prensa viene haciéndose eco de la situación de las nuevas periferias medio vacías y de los miles de afectados por el drama familiar y social de las ejecuciones hipotecarias y los desahucios. En virtud de un marco normativo ventajosísimo para el capital financiero, en el que la entrega del bien hipotecado puede no bastar para saldar la deuda contraída, muchos de los que no han podido hacer frente a las letras y compromisos de pago no sólo han perdido su vivienda y todos los recursos que en ella dejaron sepultados sino que, pese a su quebranto, aun mantienen una deuda sin saldar con el prestamista con quien contrataron la hipoteca.¹

Alfonso Álvarez Mora, María Castrillo, Juan Luis de las Rivas, Luis Santos, son miembros del Grupo de investigación «Planificación territorial y urbanística», Universidad de Valladolid

¹ La normativa vigente privilegia de todo punto a las entidades de crédito. El art. 579 de la Ley de Enjuiciamiento Civil regula la ejecución dineraria de los bienes hipotecados de tal modo que, si una vez subastados los bienes hipotecados, su producto fuere insuficiente para cubrir el crédito, el ejecutante

Pero la iniquidad y el carácter masivo de esta situación no debe impedir recordar que no es este el único aspecto social preocupante directamente ligado a la crisis inmobiliaria. Los medios de comunicación tienen sus propias lógicas y los problemas viejos suelen perder presencia en beneficio de los más actuales y, así, la ruina masiva generada por las ejecuciones de hipotecas ha ensombrecido otra crisis que no por heredada de los tiempos de “vacas gordas” deja de ser gravísima y de sumarse a la anterior: la de la conculcación del derecho constitucional a la vivienda.² Ya sea por la falta de empleo, de crédito, de viviendas protegidas o, muy posiblemente, por causas mucho menos coyunturales, y aun a pesar del descenso de precios que ha seguido a la crisis inmobiliaria, el acceso a la vivienda en España no parece haber mejorado en nada sino más bien lo contrario. Cabe suponer que, por causa del aumento del paro, de la disminución de las rentas del trabajo y de la inestabilidad económico-financiera, el acceso a una vivienda adecuada sea hoy para muchos más que ayer una entelequia.

Sin restar un ápice de importancia a estas dimensiones sociales de la crisis económica e inmobiliaria, hay otros problemas sociales vinculados, que, a nuestro juicio, resulta de imperiosa necesidad comenzar a considerar. No se trata de problemas cuya inmediatez o dramatismo sea compatible con las exigencias de los medios de comunicación, pero no por ello no revisten un alcance social menos importante. Nos referiremos, en concreto, a la crisis residencial y la crisis urbanística que, originadas varias décadas antes, fueron colabora-

podrá pedir el embargo por la cantidad que falte y la ejecución proseguirá su curso. Y el art. 671 regula el caso en que la subasta quede sin ningún postor, otorgando al acreedor la posibilidad de solicitar la adjudicación de los bienes por el 50% del valor de tasación de ese momento. Por otro lado, la responsabilidad patrimonial del deudor es ilimitada según lo establecido en el art. 1911 del Código Civil y en el art. 105 de la Ley Hipotecaria, aunque esto sólo es efectivo con las personas físicas, pues la responsabilidad patrimonial universal de una sociedad anónima acaba cuando la sociedad carece de suficientes bienes o se extingue y, claro, no se extiende a los accionistas. Además, la normativa hipotecaria es muy antigua. Cabe destacar la Ley Hipotecaria de 1946 (texto refundido según decreto de 8 de febrero de 1946, modificado por las leyes 7/1998, 1/2000, 24/2001, 53/2002, 7/2003, 22/2003, 62/2003 y por la Ley orgánica 15/2003), la Ley 2/1981 de Mercado Hipotecario, la Ley 2/1994 sobre Subrogación y Modificación de Préstamos Hipotecarios, y el Reglamento Hipotecario (Decreto de 14 de febrero de 1947, modificado por el RD 1867/1998, sobre los que existen varias sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 24/02/2000, 22/05/2000 y 12/12/2000, declarando nulos algunos de sus preceptos).

² Podría añadirse otro aspecto más: que la prensa se haya constituido en el canal casi único de revelación de ese agudo problema que afecta a cientos de miles de personas puede considerarse sintomático de los preocupantes niveles de atomización y desmovilización social alcanzados en España... a los que posiblemente haya contribuido, y no poco, el sistema de “todos propietarios”...

Pero, en todo caso, se trata de propietarios no autoorganizados, ya que otra normativa que, inopinadamente, permanece incontestada es la relativa a las cooperativas de vivienda. Las “simili-cooperativas” son un negocio socialmente nocivo pero consentido y regulado por las administraciones. Se trata de sociedades de gestión especializadas en cooperativas de vivienda, que inducen la creación de sociedades cooperativas y sus distintas promociones, pero que controlan e impulsan sus actividades, siendo los protagonistas reales aunque no los responsables ante la ley. De este modo, la crisis ha caído como una losa, no sobre las sociedades de gestión sino sobre los cooperativistas y sus promociones. La promoción inmobiliaria se identifica, así, no con el capitalista que arriesga, sino con el intermediario, seguidor y hábil negociante, que interrelaciona propietarios, hipotecas y compradores, que tiene un margen fijo y que soslaya las responsabilidades. De hecho, estas gestoras son agentes promotores, pues aún existiendo un órgano de administración de la cooperativa instituido de derecho conforme a lo prevenido por las leyes, por debajo de tal apariencia organizativa está la omnipresencia de la entidad gestora, que se revela como auténtica administradora de hecho de las cooperativas y las promociones, lo que puede percibirse no sin motivo como rayano en el fraude de ley.

dores necesarios del *boom* inmobiliario del cambio de siglo y ahora, tras la crisis del sector, se revelan como algunas de las lacras permanentes y de mayor alcance para nuestro desarrollo social.

En primer lugar, haremos mención a la crisis residencial que marca tanto el origen de las décadas “prodigiosas” españolas como su trágico desenlace. Decimos crisis residencial porque se trataría de un cambio de la vivienda –cambio paulatino pero profundo y no exento de violencia, como manifiestan los problemas sociales arriba mencionados– consistente en la pérdida de su carácter de bien social y su conversión efectiva en una mercancía prácticamente desvinculada de las necesidades de la población.³ Argumentaremos aquí esta idea sin recurrir a los fulgores del crecimiento urbano y sus esperpentos más mediáticos (Seseña, Valdeluz, etc.), sino refiriéndola al análisis de un fenómeno de las últimas décadas que es menos llamativo pero absolutamente implacable desde un punto de vista urbanístico y social: la producción de vivienda en núcleos urbanos medios y pequeños que contienen un centro histórico declarado.

La ruina masiva generada por las ejecuciones de hipotecas ha ensombrecido otra crisis gravísima, la de la conculcación del derecho constitucional a la vivienda

En segundo lugar, sin menoscabo de sus estrechas relaciones con la crisis residencial, esbozaremos algunos de los rasgos que, a nuestro juicio, se revelan más críticos en un modelo de crecimiento urbano, el español, que se ha venido dibujando desde hace tiempo ante la mirada inadvertida de todos aquellos que confundían o pretendían confundir crecimiento con desarrollo urbano; modelo que ha alimentado el desbocamiento del sector inmobiliario y que ahora, convertido en una suerte de hipoteca territorial de gran alcance, lastra gravemente el futuro de la sociedad española en lo tocante a sus marcos de vida.

Por último, intentando ir más allá de las expresiones actuales de esas crisis residencial y urbanística, esbozaremos los rasgos de lo que consideramos un problema de fondo: la pervivencia incontestada, a pesar de todo, de un modelo urbanístico-inmobiliario cuyas funestas consecuencias sociales son ya inequívocas.

En los asuntos a los que nos referiremos, como en otros muchos relacionados con la urbanización de las últimas décadas, en España y en la necesaria perspectiva internacional,

³ Hemos desarrollado ya esta hipótesis para el caso castellano y leonés en M. Castrillo, A. Álvarez, J. L. de las Rivas y L. Santos, «Vivienda y desarrollo urbano en las ciudades de Castilla y León» en D. Vaz (ed.), *Cidade e território. Identidades, urbanismos e dinâmicas transfronteiriças*, Celta, Lisboa, 2008, pp. 227-249.

es pertinente observar que la investigación desarrollada hasta ahora no se corresponde con la extensión y la trascendencia de los hechos. Valga esto para advertir que, a falta de investigación a escala nacional del alcance social de ese *boom* y de la crisis subsiguiente en lo tocante a exclusión urbana, desigualdades espaciales, despilfarro de recursos territoriales, presión de la situación creada sobre los presupuestos públicos y las posibilidades futuras de desarrollo urbano, etc., el soporte básico de nuestra reflexión será las experiencias parciales acumuladas a través de los trabajos de investigación y de asesoramiento técnico realizados en el seno del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid (IUU).

Crisis residencial: más viviendas para quién, para qué

La crisis residencial se manifiesta en la existencia masiva de viviendas vacías o inutilizadas, en la inaccesibilidad de las mismas para las clases populares, en los movimientos del mercado de vivienda en los segmentos de precio más elevados, en el acaparamiento por parte de compradores que ven en la vivienda su capacidad para producir rentas futuras, etc. Y es preciso observar, antes que nada, que todo ello se produce en un marco urbanístico que ha venido encauzando el proceso de producción espacial conforme al llamado “modelo de la renta”, esto es, que ha sometido la construcción y reconstrucción de las urbes a la lógica única de la obtención de rentas del suelo.

De todos aquellos aspectos, quizá el más oportuno y el que mejor define el alcance de la crisis residencial en España –esto es, de la desvinculación de la producción de viviendas de las necesidades sociales–, es la constatación de las divergencias entre la construcción de viviendas y la evolución demográfica; divergencias tan profundas que difícilmente pueden justificarse desde las necesidades derivadas del aumento del número de hogares. Éste es uno de los resultados que viene arrojando el análisis de la evolución residencial de los conjuntos históricos declarados en España y de las políticas urbanísticas sobre ellos aplicadas en las últimas décadas.⁴

Para ese estudio, hemos partido de la hipótesis de que lo acaecido en el ámbito de estos conjuntos históricos no podía ser ajeno a lo que estaba sucediendo en el conjunto de la ciudad. Esta hipótesis nos llevó, como camino metodológico ineludible, a analizar los núcleos urbanos que contenían un conjunto declarado, comprobando así las determinaciones que recaían sobre dichos lugares históricos impulsadas desde la dinámica urbana específica de los núcleos en los que se insertaban.

⁴ Proyectos de investigación “Producción de la vivienda y recuperación patrimonial en el marco territorial de los centros históricos” y “Políticas urbanas aplicadas a los conjuntos históricos: logros y fracasos. hacia una propuesta de rehabilitación urbana como alternativa al modelo inmobiliario extensivo” del Plan Nacional I+D+i (Refs.: SEJ2006-01530/SOCl y CSO2010-15228, respectivamente), desarrollados desde 2006 hasta la actualidad por equipos del IUU dirigidos por A. Álvarez Mora.

Como primera aproximación, podemos decir que, en la mayoría de los municipios que contienen un conjunto histórico, al comparar la curva que representa la evolución de la población con aquella otra que expresa el número de viviendas construidas –todo ello desde 1950 a 2001–, observamos que la evolución de la población puede ser muy diversa y marca, en cierta manera, el dinamismo específico del núcleo urbano correspondiente, mientras que en ningún caso –esto es lo que más llama la atención– el número de viviendas ha dejado de aumentar.

Son municipios, por otro lado, en su mayoría, de los territorios de Castilla y León, Extremadura, Asturias, Cantabria, Aragón, Castilla-La Mancha y, algo menos, Andalucía, que, en definitiva, conforman una extensa representación del territorio español.

Entre estas siete comunidades, es, sobre todo, en Castilla y León donde estos escasos dinamos demográficos, que no se corresponden con el de la producción residencial, alcanzan la proporción más preocupante. Nos encontramos aquí con casi un 80% de los municipios en los que las curvas de población y vivienda tienden a cruzarse o lo han hecho ya. Corresponden a este último caso el 30% de ellos, que no sólo muestran una disminución constante de la población mientras el número de viviendas no deja de aumentar, sino que la “producción residencial” se sitúa ya por encima de la “producción demográfica”. En la comunidad extremeña, aproximadamente, un 66% de los municipios que contienen un conjunto histórico arrojan también una disminución muy importante de la población con un aumento en el número de viviendas. Lo mismo se repite en Asturias y Cantabria, con un 64% de municipios en las mismas condiciones, y también en Aragón, con un 58%, y Castilla-La Mancha, con un 61%. Por otro lado, buena parte de ese conjunto de comunidades autónomas se define por una serie de características diferenciales, como la baja densidad de población, la escasa dinámica demográfica, el aumento del número de municipios con menos de 200 habitantes y su condición de territorios donde el porcentaje de vivienda secundaria es muy alto.

Contemplando estas variables analíticas en lo sucedido en los últimos veinte años, podemos decir, para el caso de Castilla y León, considerando 12 municipios seleccionados a tal efecto,⁵ que se han construido 11.090 nuevas viviendas, de las que el 22,6% (2.512) se ha localizado en el interior de los recintos históricos, mientras el 76,4% se ha construido en otros ámbitos. Por lo que se refiere a la población, hay seis municipios con saldos demográficos positivos que, en conjunto, han visto aumentar sus efectivos demográficos en unos 4.277 nuevos habitantes, mientras otros seis han perdido población, hasta un total de 2.697 habitantes. En conjunto, el aumento total de población en unos 1.574 habitantes se con-

⁵ La Alberca, Astorga, Béjar, Ciudad Rodrigo, Covarrubias, Frías, Peñafiel, Riaza, Santo Domingo de Silos, Sepúlveda, Simancas y Villafranca del Bierzo.

fronta a un global de 11.090 nuevas viviendas, es decir, algo más de siete nuevas viviendas por cada nuevo habitante-residente.

En los municipios seleccionados en Galicia, incluido el de la ciudad de Vigo, hemos comprobado que, desde 1993 a 2008, se ha construido un total de 36.940 nuevas viviendas y, de ellas, 1.081 se han localizado en los recintos históricos declarados, es decir, un 3% del total. Esta actividad inmobiliaria se ha producido en el marco de una realidad demográfica marcada por un aumento de 19.897 habitantes en el conjunto de los territorios periféricos a los recintos históricos mientras que, en estos, la población disminuye, en total, en 177 habitantes, y ello a pesar de que en estos últimos se han construido algo más de 1.000 nuevas viviendas, lo que significa que se han “rehabilitado” (en el mejor de los casos) o se han construido nuevas viviendas para una población menguante. Fuera de los recintos históricos, se han construido una media de 1,8 nuevas viviendas por cada nuevo habitante.

¿En qué se ha convertido la vivienda si su producción puede proliferar desgajada de la evolución de los habitantes?

Si exceptuamos a Vigo, los resultados son algo diferentes. Las viviendas construidas serían 5.172, de las que un 17% se localizaría en centros históricos. La población, por su parte, aumentaría en 2.321 habitantes, lo que daría una media de algo más de 2 viviendas por habitante, proporción superior al cómputo hecho considerando la ciudad de Vigo. Los centros históricos sumarían 414 nuevos habitantes y 743 nuevas viviendas, es decir, casi 1,8 viviendas por habitante. Esto quiere decir que, en términos relativos, en los pequeños municipios la actividad inmobiliaria es relativamente mayor.

Por lo que se refiere a los conjuntos históricos de Cantabria, nos encontramos con dinámicas que apenas tienen que ver con la satisfacción de necesidades de la población residente, ya que el cómputo total inmobiliario está involucrado, prioritariamente, con el consumo turístico o la “segunda residencia”. Estamos hablando de un número de nuevas viviendas que puede parecer pequeño si lo comparamos con otras realidades territoriales pero que no lo son en relación a poblaciones como las de Laredo, Comillas o San Vicente de la Barquera (con aprox. 12.000, 3.000 y 5.000 habitantes, respectivamente). En efecto, entre 1990 y 2008, se concedieron licencias para 5.827 nuevas viviendas, de las que 201 se localizaban en conjuntos históricos (3,4%). En el mismo tiempo, se produjo un aumento global de población de 113 habitantes (506 habitantes menos en el conjunto de los centros históricos y 619 habitantes más en el resto de ámbitos urbanos), lo que supone, en conjunto, una media de 51,5 nuevas viviendas por cada nuevo habitante residente.

En el extremo opuesto pueden citarse los dos casos seleccionados en el País Vasco, Fuenterrabía y Zarauz, donde, en el periodo analizado (1998-2007), la población aumentó en, aproximadamente, 4.000 habitantes y se dio licencia a un total de 2.287 viviendas (318 de ellas en centros históricos, un 14%), es decir, en una proporción de 0,57 nuevas viviendas por cada nuevo habitante.

Con estas gruesas cifras a la vista, la idea de una crisis residencial en el sentido antedicho cobra sentido. Fuera de las áreas típicas del turismo de sol y playa también se han construido más viviendas que las que podrían corresponder en el más interesado de los cálculos a una población escasa y a una demografía, en general, poco dinámica y que, a menudo, incluso da síntomas de regresión. ¿En qué se ha convertido la vivienda si su producción puede proliferar desgajada de la evolución de los habitantes? Y peor aún, cruzando esos datos –u otros posibles– con la ya mencionada conculcación del derecho a la vivienda, ¿cómo seguir legitimando la identificación de la crisis “de la vivienda” con la evolución de los precios y del *stock*?

Crisis urbanística: nadie renuncia al negocio del suelo urbanizable

Hace unos años, el urbanismo sin criterio y fuera de escala de un municipio contiguo a Valladolid justificó que fuese tildado como «el peor urbanismo del mundo».⁶ Sin embargo, alguien podría decir que Arroyo de la Encomienda, el municipio en cuestión, que, por retomar las cifras gruesas del epígrafe anterior, ganó, entre 1991 y 2003, 1.943 habitantes y 3.681 viviendas (esto es, 1,9 viviendas por habitante), no sólo ha sido un triunfador durante el periodo abusivo, sino que lo sigue siendo hoy en plena crisis inmobiliaria. A pesar de la gran cantidad de pisos vacíos, de la apariencia fantasmal de sus barrios recientes, de la desaparición de algunas industrias y de la escasez de equipamientos locales, Arroyo se considera a sí mismo vencedor. Y tiene razones para ello: Ikea ya está construyendo un complejo comercial en este municipio y ello, pese a una sentencia judicial negativa por defectos urbanísticos en la calificación de los terrenos y a las presiones por una mayor inversión pública para el refuerzo de los dudosos accesos previstos. Pero las obras siguen...

No es se trata de un caso único. Al revés, demuestra una regla que se repite en el urbanismo español: cada nuevo barrio es un nuevo problema. En muchas ciudades europeas, cuando se propone un nuevo barrio, todo el esfuerzo se concentra en él, no se empiezan a construir otros barrios hasta que el comenzado se acaba y se acaba bien. No solo hay planes y un proyecto de ciudad, más o menos flexible, a medio y largo plazo, sino que se con-

⁶ J. L. de las Rivas, «El peor urbanismo del mundo», *El Norte de Castilla*, 21 de julio de 2005.

trolan los tiempos, se hacen las cosas de manera más pautada y se concluyen partes de ciudad que deben mejorarla, completarla, o, al menos, justificarse en tal sentido. Sin embargo, en España, estamos ya acostumbrados a que la ciudad se esté construyendo en un sinfín de lugares a la vez. Parece que el desarrollo urbano significa crecer. Y se hace con proyectos parciales, sin apenas control de lo que en la ciudad es estructurante. Es decir, se hacen urbanizaciones pero no ciudad. Valladolid y su entorno, dentro del cual se encuentra Arroyo, es un buen ejemplo de ello, pero hay otros muchos.

Hay un aspecto de esta problemática realidad que puede aportar un poco de luz sobre la raíz del modelo urbanístico vigente. Elocuentemente, está recogido en la exposición de motivos de la Ley de Suelo de 2007:

«En efecto, las grandes instituciones urbanísticas actuales conservan una fuerte inercia [...]: la clasificación del suelo como técnica por excelencia de la que se valen tanto la ordenación como la ejecución urbanísticas, donde *la clase de urbanizable es la verdadera protagonista* y la del suelo rústico o no urbanizable no merece apenas atención por jugar un papel exclusivamente negativo o residual».⁷

Es el suelo urbanizable y su protagonismo el que hace diferente nuestro urbanismo. En España, en cada municipio, cuando se redactan o se modifican los planes urbanos, la clave está en “crear” nuevo suelo urbanizable. Crecer parece “natural” pero es que, en realidad, nada es comparable en su “virtualidad urbanística” a dibujar amplias manchas que pretender ser barrios futuros más o menos estructurados por algunos “sistemas generales”.

Las operaciones urbanísticas de transformación son costosas de comprender y de financiar, muy complejas de gestionar, afectan a intereses y actores de muy diverso tipo, y no pueden fracasar... Frente a ello, lo realmente sencillo, lo casi mágico, es convertir un “patata” en ciudad con un solo toque de la varita mágica de la clasificación. Así se ha pretendido en los últimos 50 años y pocos indicios hay que dejen imaginar que no vaya a seguir siendo así. Frente a la clasificación de suelo urbanizable, todo lo demás resulta circunstancial (como ordenar el suelo urbano, donde ya suele haber muchos derechos “adquiridos”) o residual (como clasificar el suelo rústico, que a nadie parece interesar, salvo a algunos ecologistas...).

El suelo urbanizable sigue organizando las mentalidades de los agentes implicados en el desarrollo urbano –ayuntamientos, propietarios, promotores, inmobiliarias, financieras, consultoras e incluso arquitectos– en medio de la crisis actual. A menudo, pretenden que es

⁷ Apartado II de la exposición de motivos del RD 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo (la cursiva es nuestra).

una crisis pasajera y sus expectativas futuras se centran en el retorno de los “buenos tiempos”. A pesar de muchas voces críticas solventes, los implicados en la *growth machine* no renuncian a ella. Y no lo hacen porque la realidad es que, en el contexto imperante, no hay alternativas, y si las hubiera, no están en marcha; son sólo ideas o pequeños experimentos.

La razón es muy sencilla: la máquina de los huevos de oro para los agentes inmobiliarios no está en la producción y venta de viviendas o de otros espacios construidos; está en las transacciones de suelo vinculadas a su reclasificación urbanística. Se compra un suelo rústico y se vende como urbanizable. Y, en ello, colaboran administración local, banca, promotores... Ganan todos, y mucho más los intermediarios. A eso lo llaman algunos “crear” ciudad. El paso de suelo rústico –valorado al alza– a suelo urbanizable –valorado al precio de repercusión en el posible precio de las viviendas– no tiene competidor: se puede, como mínimo, triplicar la valoración sin poner un euro, solo moviendo papeles, comenzando en el registro de la propiedad y acabando en la oficina donde se firma el crédito al promotor. Cuestión de confianza y de buen nombre, que hasta ahora lo daba todo el banco. El columnista McCoy, de *Cotizalia*, analizando el monto crediticio de la banca en España indicaba: «Si la banca española no es una gigantesca inmobiliaria, entendiendo por tal una estructura de balance similar y que su destino está ligado a la evolución del ladrillo en sus distintas manifestaciones, que venga Dios y lo vea».⁸

Como conclusión, en lo económico, se anticipa no sólo el cierre del flujo crediticio sino un efecto a medio plazo de progresivo deterioro de los balances bancarios, lo que conduce a otra conclusión, mucho más trágica, en lo urbanístico: todo se apoya en el mantenimiento de la lógica pasada; en consolidar, no los valores reales, sino las expectativas; en mantener en los balances una valoración ficticia de los activos inmobiliarios –valor de los suelos– y administrar con cuentagotas el *stock* inmobiliario.

De hecho, a pesar de la crisis en el sector y de su patente conexión con los impugnables procesos financiero-hipotecarios de los bancos y las cajas de ahorros (que han financiado y avalado incluso adquisiciones de suelo rústico con alguna –¿incierta?– expectativa de reclasificación urbanística “a medida”), es palpable que las sociedades inmobiliarias y las entidades de crédito no ahorran medios a la hora de encubrir la probable sobrevaloración de suelos y productos inmobiliarios, ni escatiman esfuerzos para que el valor asignado se

⁸ <http://www.cotizalia.com/valor-anadido/2011/banca-puede-quiere-credito-20110320-5117.html>. Con datos de 2010, el 53% del total del riesgo crediticio está directamente ligado al sector inmobiliario.

⁹ Así, la crisis, de forma aparentemente paradójica pero entendible a la luz de lo anterior, no siempre ha supuesto la paralización de los procesos de gestión urbanística. Porque la estricta necesidad de las sociedades promotoras y las entidades financieras de “hacer valer” los suelos tal como “deben valer” ha llevado, por ejemplo, en el caso de Valladolid, en plena crisis inmobiliaria, a la formación y aprobación de planes parciales de miles de viviendas sobre suelo urbanizable no delimitado. Con ello, frente a los últimos cambios legislativos estatales y autonómicos, los promotores consiguen consolidar la categoría de suelo urbanizable y su valoración conforme a la Ley de 1998. Poco importa el urbanismo. Se trata, antes que nada, de contabilidad...

mantenga.⁹ Con la connivencia de las normativas estatales de valoraciones del suelo y de balances de negocio, se apuntala la ficción económico-financiera del sostenimiento de una valoración de suelos que no sólo no corresponde con el precio de mercado sino que ni siquiera se sustenta en expectativas mínimamente creíbles.

Si la demostración de que no se desea una alternativa urbanística es la propia parálisis del sector financiero y la tolerancia de la administración con su apalancamiento, su confirmación está en la carencia de recursos dispuestos para la rehabilitación urbana, uno de los temas estrella de la nueva “economía sostenible”. Todavía el eco de tantas plusvalías generadas por la reclasificación de terrenos y por la sucesión de operaciones de compra y venta antes de que los suelos hayan sido urbanizados es demasiado grande como para que se conceda alguna opción a otros posibles sectores de negocio.

Como base de nuestro modelo inmobiliario se ha fomentado una total penetración social de la vivienda como propiedad e inversión, sin que se ofrezcan alternativas viables

Efectivamente, el suelo urbanizable como eje del urbanismo ha sido y es el problema. Lo es porque su protagonismo conduce a una construcción de la ciudad a fragmentos –eso que llamamos sectores y planes parciales–, sin encaje entre sí, mal articulados por infraestructuras y dotaciones que se suelen retrasar, y que permanecen largo tiempo incompletos. Los suelos urbanizables se transforman en urbanos, pero su edificación no se completa porque depende de los avatares del mercado, un mercado que hoy no puede digerir tanta oferta, tantos espacios sólo empezados. Al menos, debería aprenderse que “hacer ciudad” no es sólo urbanizar. Ahí están las urbanizaciones, su resultado. El paisaje urbano de nuestras ciudades es el de unas periferias a medio construir donde la crisis ha hecho que incluso las grúas desaparezcan. Ciudades fantasma, semi-barrios, lugares perdidos en lo que hace cuatro años parecían ser los lugares demostrativos del éxito económico de un país sostenido por unas grúas y unos andamios retirados prematuramente. Ahora los andamios están en los balances de los bancos.

Un modelo incontestado, un dios insaciable

A pesar de la crisis tan fuerte a la que ha contribuido el reciente “desarrollo urbano” español, como pieza clave del crecimiento económico y del consumo acelerado, apenas nadie cuestiona el propio modelo urbanístico-inmobiliario.

Por desgracia en la (in)cultura urbanística de nuestro país están perfectamente instaladas, además de las nociones ya mencionadas acerca del desarrollo urbano como sinónimo de crecimiento espacial y del planeamiento urbano como herramienta que sirve básicamente para clasificar suelo urbanizable que alimente el negocio inmobiliario, toda una serie de ideas espurias, absolutamente interesadas, en torno al planeamiento urbano. Se ha tildado al planeamiento de rémora al desarrollo y de instrumentación lenta e inútil que no debe estar sino al servicio del crecimiento económico (eso sí, un crecimiento principalmente inmobiliario), de manera que el objetivo central de la ordenación urbana no es otro que otorgar aprovechamientos urbanísticos, los cuales se han constituido en una suerte de derecho latente que el plan urbano no debe contradecir, ya que las facultades del derecho de propiedad parecieran ser absolutas... Finalmente, diríase que la alardeada «función social de la propiedad» instaurada por nuestra legislación del suelo consiste simplemente en que la Administración participe de las plusvalías, obtenga suelos de cesión y dicte algunas condiciones en materia de vivienda de protección.

No debería sorprender la amplia extensión de estas ideas. El crecimiento urbano lo controlan de hecho los promotores inmobiliarios, cuya conexión con los medios de comunicación y las mayores entidades deportivas es conocida y se perfila como una descomunal vía para crear opinión. Además, en este panorama de imágenes subyacentes, las propias Administraciones Públicas, encargadas de velar por un urbanismo puesto al servicio del interés general, a menudo se demuestran también interesadas en un urbanismo orientado a la obtención de rentas (volveremos sobre este asunto un poco más adelante). A ello hay que añadir la total penetración social de la concepción de la vivienda como propiedad y como inversión, concepción nunca contradicha con alternativas viables y realistas, sino más bien fomentada como la base de nuestro modelo inmobiliario.¹⁰ ¿Quién, pues, querría cuestionar la vuelta de las “vacas gordas”? La idea transmitida en todas direcciones es la de aguantar a que pase el chaparrón.

De hecho, a pesar de la dureza de la crisis, no ha habido cambios normativos sustanciales, salvo la bienintencionada pero limitada Ley del suelo de 2007:¹¹

- a. La normativa urbanística autonómica apenas se ha reformado. El derecho de propiedad del suelo y el crecimiento urbano continúan siendo los presupuestos teóricos básicos de la legislación urbanística desde hace más de medio siglo.

¹⁰ Cfr. J. M. Naredo y A. Montiel, *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*, Icaria, Barcelona, 2011.

¹¹ La reciente Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, considera la rehabilitación ignorando su dimensión urbanística, con lo que es inoperante en un cambio de modelo que realmente no persiguen ni el Gobierno ni el capital financiero e inmobiliario. No obstante, la idea deambula por algunos documentos oficiales sin valor normativo, como los trabajos iniciales del Ministerio de Vivienda (2010) acerca de la rehabilitación urbana: el Informe «Regeneración urbana integrada en Europa» y la Conferencia de alto nivel «Urban Sustainability and Integrated Urban Regeneration in Europe. Policies, Programmes and Best Practices»; y el *Libro Blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español*.

- b. Se ha abandonado *de facto* la idea de que las facultades urbanísticas están ligadas al cumplimiento de los deberes urbanísticos, lo cual no sólo privilegia al sector inmobiliario frente a la ciudadanía sino que debilita a la Administración Pública e, indirectamente, potencia la especulación.
- c. La normativa estatal de valoraciones de suelo, que se ha visto modificada varias veces desde mediados de los noventa, ha venido sustentando la posibilidad de materializar expectativas en el valor de los suelos rústicos en torno a las ciudades y, en definitiva, ha terminado por descalabrar la capacidad de acción de la Administración Local frente a la propiedad privada. Los efectos del nuevo sistema de valoraciones inmobiliarias previsto por la Ley del Suelo de 2007 han sido aplazados –de momento– hasta el 31 de diciembre de 2011, lo que da un balón de oxígeno a uno de los principales problemas del modelo y alarga su proyección como un lastre gravísimo para la gestión futura de las ciudades.¹²

Del lado de los hechos, no de las normas, la construcción disparada de infraestructuras de transporte ha sido colaboradora necesaria, junto al desbarajuste de la Administración Municipal del urbanismo, si no en el alza en la producción de viviendas, sí en la componente extensiva, derrochadora y sumamente lucrativa del crecimiento urbano. Y tampoco en este aspecto ha cambiado nada.

Finalmente, también en los hechos, la propia Administración incumple el mandato constitucional de luchar contra la especulación. Pero ¿cómo podría ser de otra manera cuando la propia Administración Pública actúa como un agente especulador más? Las Entidades Públicas Empresariales y otros entes públicos han visto adaptados sus estatutos jurídicos desde principios de los años noventa, de forma que han adquirido la potestad de gestionar “su” propio patrimonio.¹³ Además, numerosas sociedades anónimas públicas y fundaciones públicas se están creando, con motivos diferentes, en el ámbito estatal y, sobre todo, en el autonómico. En buena parte, sustituyen a la propia administración, aunque, sin embargo, pueden operar en el mercado inmobiliario prácticamente como agentes privados. Como colofón a este asunto, cabe apuntar la creación, en los últimos diez años, de una veintena de sociedades anónimas públicas mixtas «de integración ferroviaria», cuyo fin incontestable es obtener las mayores plusvalías inmobiliarias posibles de los suelos ferroviarios liberados, a fin de financiar obras de soterramiento.

¹² El Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, ya estableció un primer aplazamiento para que los terrenos que, a la entrada en vigor de la ley, formasen parte del suelo urbanizable con planeamiento aprobado pudiesen valorarse conforme al sistema precedente. Posteriormente, el Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, ha prorrogado el plazo hasta finales de este año,

¹³ Antes bienes patrimoniales del Estado, que ahora son bienes patrimoniales de estos entes, gestionados en el libre mercado y prácticamente en el ámbito del derecho privado, con el fin de obtener recursos para materializar mejor sus propios fines sectoriales.

Esta es, a nuestro juicio, la tragedia: a pesar de la crisis galopante, el modelo urbanístico-inmobiliario basado en el crecimiento urbano y en la primacía de la construcción de obra en nuevo suelo, se mantiene incólume a la espera de tiempos mejores, dado que la burbuja inmobiliaria no estaría “estallada” sino tan sólo “desinflada”... Los *stakeholders* confían en que volverán sus “buenos tiempos”, o así lo quieren hacer ver. Podría discutirse la verosimilitud de esta conjetura o si sus propias declaraciones al respecto tienen un carácter táctico, pero no es eso lo importante. Lo importante es que esa confianza, real o fingida, denota que no se arrepienten de nada, que el modelo es el que desean y que volverían a hacer lo mismo (quizá con la excepción de la hipotecas *subprime*) a pesar de lo nefasto de las consecuencias. No es avaricia, no es voracidad, no es mercado... es un libérrimo becerro de oro, un dios insaciable que no sólo decide sobre vidas y haciendas de sus creyentes sino que dispone de sumos sacerdotes que le rinden todo al sacrificio, incluso a estos sus hijos que no vivimos sino para pagar nuestras hipotecas... y las suyas.