

**BURBUJAS INMOBILIARIAS Y PLANEAMIENTO
URBANO EN ESPAÑA: “UNA AMISTAD PELIGROSA”****PEDRO GÓRGOLAS MARTÍN**
Doctor Arquitecto

Este documento se extrae de la Tesis Doctoral “La planificación de la ciudad en el cambio de milenio (1997-2017). Propuestas para reconducir la herencia recibida: los casos de Casares (Málaga) y Chiclana de la Frontera (Cádiz)”, dirigida por el profesor Victoriano Sainz Gutiérrez y leída por su autor el 15 de diciembre de 2016 en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Sevilla.

Marzo / Abril 2017

Director:	José Fariña Tojo
Consejo de Redacción:	
<i>Director</i>	Ester Higuera García
<i>Subdirector</i>	María Cristina García González
<i>Jefe de redacción</i>	María Emilia Román López
<i>Vocales</i>	Isabel Aguirre de Urcola (Escola Galega da Paisaxe Juana de Vega, A Coruña), Pilar Chías Navarro (Univ. Alcalá de Henares, Madrid), José Antonio Corraliza Rodríguez (Univ. Autónoma de Madrid), Alberto Cuchí Burgos (Univ. Politécnica de Cataluña), José Fariña Tojo (Univ. Politécnica de Madrid), Agustín Hernández Aja (Univ. Politécnica de Madrid), Francisco Lamíquiz Daudén (Univ. Politécnica de Madrid), María Asunción Leboeiro Amaro (Univ. Politécnica de Madrid), Rafael Mata Olmo (Univ. Autónoma de Madrid), Luis Andrés Orive (Centro de Estudios Ambientales, Vitoria-Gasteiz), Javier Ruiz Sánchez (Univ. Politécnica de Madrid), Carlos Manuel Valdés (Univ. Carlos III de Madrid)
Consejo Asesor:	José Manuel Atienza Riera (Vicerrector de Estrategia Académica e Internacionalización, Univ. Politécnica de Madrid), Manuel Blanco Lage (Director de la Escuela Superior de Arquitectura, Univ. Politécnica de Madrid), José Miguel Fernández Güell (Director del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Univ. Politécnica de Madrid), Antonio Elizalde Hevia, Julio García Lanza, Josefina Gómez de Mendoza, José Manuel Naredo, Fernando Roch Peña, Julián Salas Serrano, Fernando de Terán Troyano
Comité Científico:	Antonio Acierno (Univ. Federico II di Napoli, Nápoles, ITALIA), Miguel Ángel Barreto (Univ. Nacional del Nordeste, Resistencia, ARGENTINA), José Luis Carrillo (Univ. Veracruzana, Xalapa, MÉXICO), Luz Alicia Cárdenas Jirón (Univ. de Chile, Santiago de Chile, CHILE), Marta Casares (Univ. Nacional de Tucumán, Tucumán, ARGENTINA), María Castrillo (Univ. de Valladolid, ESPAÑA), Dania Chavarría (Univ. de Costa Rica, COSTA RICA), Mercedes Ferrer (Univ. del Zulia, Maracaibo, VENEZUELA), Fernando Gaja (Univ. Politécnica de Valencia, ESPAÑA), Alberto Gurovich (Univ. de Chile, Santiago de Chile, CHILE), Josué Llanque (Univ. Nacional de S. Agustín, Arequipa, PERÚ), Angelo Mazza (Univ. degli Studi di Napoli, Nápoles, ITALIA), Luis Moya (Univ. Politécnica de Madrid, ESPAÑA), Joan Olmos (Univ. Politécnica de Valencia, ESPAÑA), Ignazia Pinzello (Univ. degli Studi di Palermo, Palermo, ITALIA), Julio Pozueta (Univ. Politécnica de Madrid, ESPAÑA), Alfonso Rivas (Univ. A. Metropolitana Azcapotzalco, Ciudad de México, MÉXICO), Silvia Rossi (Univ. Nacional de Tucumán, ARGENTINA), Adalberto da Silva (Univ. Estadual Paulista, Sao Paulo, BRASIL), Carlos Soberanis (Univ. Francisco Marroquín, Guatemala, GUATEMALA), Carlos A. Torres (Univ. Nacional de Colombia, Bogotá, COLOMBIA), Graziella Trovato (Univ. Politécnica de Madrid, ESPAÑA), Carlos F. Valverde (Univ. Iberoamericana de Puebla, MÉXICO), Fernando N. Winfield (Univ. Veracruzana, Xalapa, MÉXICO), Ana Zazo (Univ. del Bio-Bio, Concepción, CHILE)

Realización y maquetación:

Maquetación: María Perona Alonso: ciur.urbanismo.arquitectura@upm.es

Distribución: Mairia Libros: distribucion@mairia-libros.com

© COPYRIGHT 2017

PEDRO GÓRGOLAS MARTÍN

I.S.S.N. (edición impresa): 1886-6654

I.S.S.N. (edición digital): 2174-5099

DOI: 10.20868/ciur.2017.111

Año X, Núm. 111, marzo-abril 2017, 70 págs.

Edita: Instituto Juan de Herrera

Imprime: FASTER, San Francisco de Sales 1, Madrid

Burbujas inmobiliarias y planeamiento urbano en España: “una amistad peligrosa”

Real estate bubbles and urban planning in Spain: “a dangerous friendship”

10.20868/ciur.2017.111.3536

DESCRIPTORES:

Boom inmobiliario / planeamiento urbano / legislación urbanística / desregulación

KEY WORDS:

Real estate boom / urban planning / urban planning legislation / deregulation

RESUMEN:

La historia de nuestro país en el último medio siglo, se ha caracterizado por la sucesión de diferentes periodos de boom inmobiliario que han tenido una expresión territorial característica avalada por el tipo de planeamiento imperante en cada uno de ellos. A escenificar esta relación simbiótica, de nocivos efectos entrópicos, se dedica el presente texto donde se efectúa un breve recorrido por los tres periodos de explosión inmobiliaria que, desde los últimos años del franquismo, se han ido encadenando hasta culminar en el último, el del cambio de milenio, que se ha mostrado como el más prolongado, virulento y territorialmente depredador de todos ellos ocasionando, dada la capilaridad financiera que se ha infiltrado en el ámbito de lo doméstico, unas consecuencias que han afectado de manera dramática a la economía de los hogares españoles, precarizando generalizadamente a la clase media y sumiendo en la pobreza a numerosas capas de población.

ABSTRACT:

The history of our country in the last half century, has been characterized by the succession of different real estate boom periods that have a territorial expression supported by the type of planning prevailing in each of them. To stage this symbiotic relationship of adverse effects, dedicates this text occurs where a brief tour of the three periods of real estate explosion that, since the last years of the Franco regime, have been chaining culminating at last, at the turn of the millennium, which has proven to be the most prolonged, virulent and territorially predator of all of them because of the financial capillary that has infiltrated in the field of domestic, consequences that have affected dramatically the Spanish households economy, plunging into poverty to many population sectors.

CONSULTA DE NÚMEROS ANTERIORES/ACCESS TO PREVIOUS WORKS:

La presente publicación se puede consultar en color en formato pdf en la dirección:

This document is available in pdf format and full colour in the following web page:

<http://www2.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/institucional/publicaciones/ciur/>

ÍNDICE

1. Introducción. cincuenta años de burbujas inmobiliarias en España: ¿una historia interminable?	5
2. El periodo tardofranquista: industrialización, inmigración campo-ciudad y turismo.....	7
3. El periodo neodemocrático: consolidación e impulso del modelo inmobiliario tardofranquista	14
3.1. Diez años de transición democrática (1975-1985): crisis económica y “urbanismo urbano”	14
3.2. Nueva burbuja inmobiliaria (1985-1992) y planeamiento urbano: de la aceptación acrítica a la deslegitimación	21
3.3. El breve periodo de recesión económica (1993-1997) previo al último boom inmobiliario: el debate entre “regulacionistas” y “desreguladores”	27
4. El cambio de milenio: la década prodigiosa del urbanismo expansivo (1997-2007)	33
4.1. Motivaciones legales, económicas y sociales para impulsar el nuevo ciclo expansivo inmobiliario-financiero.....	33
4.1.1. Un nuevo marco legislativo: el énfasis liberalizador del mercado del suelo	33
4.1.2. Motivos económicos: el triunfo de las tesis neoliberales.....	36
4.1.3. Motivaciones sociales: la condescendencia de la sociedad española con las políticas urbanas del cambio de milenio	43
4.2 Los efectos territoriales de la burbuja inmobiliaria en el cambio de milenio..	50
4.3. El planeamiento urbano en el cambio de milenio: “la ciudad la gobierna el mercado y la administra la burocracia”	54
5. Conclusión: tras la última burbuja inmobiliaria, devastación territorial, económica y social	57
6. Bibliografía	61

1. INTRODUCCIÓN. CINCUENTA AÑOS DE BURBUJAS INMOBILIARIAS EN ESPAÑA: ¿UNA HISTORIA INTERMINABLE?

La historia de España de los últimos 50 años revela que nuestro crecimiento económico siempre ha estado indisolublemente vinculado al desarrollo del sector inmobiliario (Rodríguez, 2006: 77). Es decir, las épocas de bonanza económica vividas en España desde mediados del siglo XX se han sustentado recurrentemente en la efervescencia –con diferentes manifestaciones- de la actividad constructora-inmobiliaria. Hay que tener en cuenta esta circunstancia histórica ante las proclamas de la necesidad de un cambio de modelo económico, objetivo deseable para construir un futuro más razonable y equilibrado. Conviene evaluar su verdadera factibilidad cuando, al parecer, este país sólo ha sabido proporcionar bienestar a sus ciudadanos a base de fomentar la construcción masiva de infraestructuras e inmuebles (López y Rodríguez, 2010) lo que ha conllevado tanto la densificación, en ocasiones abusiva, de las fábricas urbanas consolidadas como el consumo vertiginoso de territorio para usos urbanos: gentrificación en la ciudad consolidada y suburbanización expansiva y dispersiva en la periferia como principales manifestaciones territoriales de las políticas de desarrollo económico impulsadas en España en el último medio siglo.

Ante esta constatación, cabría preguntarse si ese cambio de modelo económico-productivo reclamado insistentemente desde instancias académicas y políticas, tiene reflejo en el capital social del país o si, más bien, representa una manifestación desgarrada de un deseo irrealizable, al menos a medio plazo, dada la inadecuación existente entre las necesidades formativas que comporta dicho cambio y las realmente adquiridas por la población, además de la absoluta divergencia, para con dicho objetivo, que presentan las políticas económicas desarrolladas por la mayor parte de los gobiernos que se han sucedido desde la instauración de la democracia a finales de los 70. ¿Cómo un país que acumula tantas décadas haciendo descansar su crecimiento económico en la incentivación de un sector de baja intensidad formativa y escasa capacitación laboral (Fernández y Cruz, 2014: 435-466) puede, por simple convencimiento declarativo –por bienintencionado que sea- “mudarse de piel” y transformar su economía de manera tan radical?

Además, a partir de la integración plena en Europa, a mediados de los años 80 del siglo pasado, nuestras políticas han de coordinarse, obligatoriamente, con las directrices emanadas de los órganos de gobierno comunitario y, a partir de este dato hay que inferir el rol que tenemos asignado como país en el marco de la Unión Europea: ¿Realmente este cambio de modelo económico cimentado en el impulso del I+D+i cuenta con el aval de nuestros socios europeos? ¿No será que, en realidad, el papel que tenemos asignado ha de ser el que hemos ido desarrollando hasta ahora como la principal “máquina de crecimiento inmobiliario” del continente? ¿Cómo hay que interpretar, en tal caso, el impresionante volumen de dinero inyectado por Europa, en los últimos 30 años, con destino a la construcción “desmedida” de grandes infraestructuras que nos ha llevado a ostentar el dudoso honor de ser el país europeo con mayor número de kilómetros de alta velocidad por habitante, kilómetros de autovía por habitante o número de aeropuertos?

¿Nadie alertó de esta desmesura sin reclamar mayor atención a la sensatez, sin alertar de la sinrazón, sin promover un cambio radical de rumbo en la tradicional política keynesiana de incentivación de la demanda desde la inversión pública ante el “efecto llamada” causado por la “infraestructuración del territorio” en la aceleración sin control del crecimiento urbano? ¿Quién determinó que la convergencia con Europa -objetivo de cohesión territorial que motivó la ingente cantidad de dinero movilizada por los fondos estructurales- debía asociarse, casi exclusivamente, a la dotación de infraestructuras de comunicación, por más evidente que fuese el retraso existente en esta materia en la mayor parte del país a mediados de los 80 del siglo XX? ¿Son estos datos expresivos de la riqueza real de un país o, por el contrario, denotan una estrategia, nunca declarada, orientada a incrementar exponencialmente la accesibilidad del territorio como fundamento primigenio que convoca al deseo irrefrenable de su ocupación por usos y actividades urbanas, provocando una suerte de “isotropía localizativa” que ha inculcado hacia todas las regiones de España el fervor inmobiliario? Ninguna unidad territorial, comarca, provincia o área metropolitana española se ha librado de los efectos de este “tsunami”.

En España, en el último medio siglo, se han secuenciado tres booms inmobiliarios: el tardofranquista (1963-1973), el neodemocrático (1985-1992) y el vinculado al cambio de milenio (1997-2007) (Rodríguez López, 2006: 76-77). Todos ellos han sido sucedidos por profundas depresiones económicas con alto impacto en las clases medias y trabajadoras que han soportado sus efectos sin ser responsables de sus causas. En todos ellos, de una u otra forma, con mayor o menor intensidad, la población, las familias, se han visto impelidas a desarrollar unos patrones de consumo centrados en la propiedad inmobiliaria que, a la postre, ha mostrado su cara más descarnada y aterradora cuando la crisis subsiguiente al último boom impactó en el empleo pulverizándolo y el impago de los créditos hipotecarios se generalizó. El periodo depresivo posterior a éste, el más duradero, impactante y virulento de los tres, dura ya una década y aún nadie, a día de hoy, es capaz de vaticinar su finalización por más que se presenten indicios de cierta recuperación económica.

Porque si algo nos ha enseñado este largo ciclo del capitalismo inmobiliario español es que los indicadores macroeconómicos expresivos de las etapas de crecimiento efervescente son insuperables -en tan cortos periodos de tiempo- por otros sectores de actividad que precisan para su maduración de una onda temporalmente más amplia. Sin embargo, a la vista de las dramáticas consecuencias sociales causadas por el estallido de las sucesivas burbujas inmobiliarias -donde el empleo desaparece a mayor ritmo del que se creó y donde la riqueza nacional en términos de PIB se retrotrae a valores de muchos años atrás- solo cabe concluir la artificialidad del “milagro económico español”, su efervescencia y su volatilidad.

El planeamiento urbano y territorial es expresivo de las condiciones socio-económicas y culturales imperantes en cada momento histórico y, por tanto, su orientación estratégica, su motivación, sus fundamentos, directrices y objetivos no han permanecido inmutables a lo largo del tiempo sino que se han ido adaptando a

las diferentes circunstancias para tratar de dar cumplida respuesta a los requerimientos líderes de la sociedad en cada periodo (Quero, 1986, p: 255)¹.

Pero, dado que el protagonismo económico en estas etapas se ha fundamentado en la incentivación del sector inmobiliario el planeamiento urbano-territorial, además de expresión cultural de un momento histórico, se constituye en el instrumento básico para concretar y catalizar sus pulsiones económicas, en su principal aliado, en el complemento imprescindible para abrigar y dar acomodo a las expectativas de crecimiento económico y progreso social fundamentadas, exclusivamente, en el consumo de territorio característico de un modelo económico sustentado en el denominado “circuito secundario de acumulación” que se produce cuando la “plusvalía generada por la urbanización es superior a la de la industrialización”; es decir, cuando la capacidad generadora de beneficios económicos operada por la producción de espacio urbanizado y la actividad inmobiliaria superan a la producción industrial e incluso a la actividad bursátil, nicho tradicional de inversión del capital.

En conclusión, tras cada expresión territorial del frenesí inmobiliario desarrollado en los diferentes periodos de bonanza económica, ha existido un Plan que ha avalado las intenciones, los requerimientos o las imposiciones –existentes en cada momento- del sector promotor-financiero y de los propietarios de suelo; y, cuando no ha ocurrido así, el Plan como instrumento expresivo de un modelo urbano-territorial garante del interés general, ha sido sistemáticamente rechazado utilizando, para ello, diferentes estrategias que van desde su incumplimiento políticamente asumido, o más bien alentado, hasta su deslegitimación “legalmente avalada” por medidas normativo-legislativas o simples interpretaciones administrativas favorables a las pretensiones del binomio corporación local-mercado inmobiliario. Sin olvidar la institucionalización de prácticas corruptas que devienen la toma de decisiones territorialmente injustificables avaladas por la burocracia imperante en la formulación de un planeamiento cada vez más desapegado de su objetivo principal de expresar un proyecto de ciudad y transmutado, por tanto, en un ejercicio –en no pocas ocasiones circense- de equilibrio de aprovechamientos, de vacuas zonificaciones, de áreas de reparto y formulaciones cuantitativas de intachable operatividad jurídico-normativa, pero innombrable capacitación proyectual.

2. EL PERIODO TARDOFRANQUISTA: INDUSTRIALIZACIÓN, INMIGRACIÓN CAMPO-CIUDAD Y TURISMO

Entre 1970 y 1973 los precios de la vivienda subieron más de lo que lo habían hecho en la década pasada, al mismo tiempo que cada año salieron al mercado 400.000 nuevas viviendas. Ciertamente, el origen de este primer episodio de explosión inmobiliaria, que venía ya precedido por el rápido proceso de urbanización de los 15 años anteriores, se encontraba en la dinámica demográfica española: la emancipación de la segunda generación inmigrante –los hijos del éxodo rural de los veinte años

¹ En una lúcida investigación emprendida al principio de la década de los 70, Heide Berndt, de la Universidad de Frankfurt, estableció la forma en que las ideas dominantes sobre la sociedad se incorporan al pensamiento profesional de los urbanistas y de ahí al planeamiento, conformando una imagen de la sociedad que se mantiene gracias a la cohesión corporativa y a la subcultura tecnológica.

precedentes- y la continuidad de los movimientos migratorios campo-ciudad. (López y Rodríguez 2010: 145).

La apuesta por la liberalización económica al objeto de superar el modelo económico autárquico de la posguerra española² tiene su expresión principal en el sorprendente ritmo que adquirió el desarrollo industrial en la década de los 50 (López y Rodríguez, 2010: 137) y el consiguiente y masivo desplazamiento de población desde las zonas rurales a las áreas urbanas, proceso especialmente intenso en las grandes ciudades³. Ello tuvo como consecuencia principal el importante déficit de viviendas que se fue generando, estimado en más de 1.500.000 de unidades en 1955.

En este año se aprueba, mediante Decreto-Ley, el primer Plan Nacional de Vivienda, con el objetivo de construir 550.000 viviendas entre 1956 y 1960, para cuyo cumplimiento se llegan a acuerdos interadministrativos entre el Instituto Nacional de Vivienda y la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo al objeto de poner en el mercado un volumen suficiente de suelo urbanizado. La culminación de este proceso de priorización nacional de la política de vivienda fue la creación del nuevo Ministerio de Vivienda, que integraría todas las competencias en materia urbanística con el fin de garantizar coordinación y coherencia en el desarrollo de las políticas de suelo que, como veremos, no fue posible desplegar en plenitud dada la desaplicada acción ejercida por el conjunto de las administraciones públicas, instrumentada al margen de los cauces jurídicos regulados por la nueva Ley del Suelo la cual, como se expondrá a continuación, fue sistemáticamente incumplida.

La llegada al Ministerio de Vivienda de José Luis Arrese (arquitecto e ideólogo del régimen) implica un cambio de rumbo en la estrategia económica del país al poner el centro de atención en la promoción residencial que reclamaba la enorme demanda existente por la masiva migración campo-ciudad causada por el despegue de la industrialización (Terán, 1978: 345). Pero este reto (de enormes proporciones) no podía ser asumido, en exclusividad, con los recursos del Estado. De ahí el reclamado "toque a rebato de la campana de la iniciativa privada" para complementar el esfuerzo público en la dotación de un parque residencial adecuado a las ingentes masas de población movilizadas hacia las grandes ciudades.

Esta estrategia convirtió la promoción inmobiliaria en un nicho de negocio capitalista de réditos desconocidos hasta entonces. El asalto de la iniciativa privada y la configuración del modelo inmobiliario durante el franquismo, tuvieron dos epifenómenos claves:

- a. La especulación del suelo que, entendido en términos económicos como mercancía ficticia, genera ingentes plusvalías basadas en las expectativas edificatorias asignadas en procesos de reclasificaciones de suelo que, en la mayor parte de los casos, se produjeron por la fuerza normativa de los hechos

²Como es sabido, el triunfo de las tesis económicas liberalizadoras se produce con el cambio de gobierno de 1957 que aprueba el Plan de Estabilización de 1959, reforma transcendental que habría de preparar la década desarrollista de los años 60.

³ Puede decirse que un millón de personas cambia de residencia en la década de los años 50, concentrándose principalmente en Madrid, Cataluña y País Vasco, pero produciendo también problemas en todas las principales áreas urbanas del país.

consumados; es decir, al margen de las determinaciones del planeamiento en vigor.

- b. La vivienda libre y en propiedad se fue imponiendo sobre la vivienda en alquiler y el alquiler social.

La transformación de la sociedad española en una sociedad de propietarios en lugar de "proletarios" marca (Naredo y Montiel, 2011: 31-32) el pistoletazo de salida de la conformación de un sector oligárquico inmobiliario-financiero que ha mantenido su posición hegemónica en términos de poder desde finales de la década de los 50 del siglo pasado hasta nuestros días. La ciudad pasó a ser en gran medida, a partir de esos años, el gran negocio de promotores, constructores, inmobiliarias y especuladores convertidos en nuevos protagonistas del desarrollo urbano, una vez superadas las restricciones al crédito características de décadas pasadas (Ibid: 29). La indisolubilidad del binomio promotor-financiero como argumento esencial para la conformación de burbujas inmobiliarias e inductor de excesos territoriales empieza a mostrarse ya en este periodo (López y Rodríguez, 2010: 145).

La proliferación de sociedades inmobiliarias de diferente escala en la práctica totalidad de las ciudades españolas denota el floreciente negocio que se vaticina para esta actividad económica (Naredo y Montiel, 2011: 28) y, además, provoca un cierto vaciamiento en la promoción de viviendas asequibles para las clases económicamente más modestas (Rodríguez, 2006: 80) que tiene que ser cubierto por el Estado tanto a través de promociones residenciales directas como de incentivos y estímulos fiscales a la construcción.

En esos años se aprueba y entra en vigor la primera ley nacional en materia de urbanismo, la Ley del Suelo de 1956, la cual, ante las urgencias históricas existentes en materia de vivienda, fue percibida por los actores –tanto públicos como privados– como una auténtica traba al desarrollo urbanístico que se precisaba (Naredo y Montiel, 2011: 33).

Los fundamentos de la Ley aparecen profundamente explicitados en su Exposición de Motivos que, analizada a día de hoy, resulta claramente premonitrice del incumplimiento sistemático a la que fue sometida. La Ley se formuló, en gran medida, para poner coto a los desmanes, a la desmesura en los crecimientos de la ciudad, a la falta de visión integral para el territorio, al predominio inmisericorde del cortoplacismo en materia de desarrollo urbanístico - «la sugestión ejercida por los proyectos a corto plazo, tentadores siempre para quienes aspiran a decorarse con efímeros triunfos aparentes»- a la especulación urbanística anudada a la retención de suelo por parte de los propietarios, y a la precariedad en materia dotacional y de espacios libres existente en las ciudades españolas.

Para combatir esta casuística, la Ley aboga por que:

...la acción urbanística preceda al fenómeno demográfico para, en vez de ser su consecuencia, encauzarlo hacia lugares adecuados, limitar el crecimiento de las grandes ciudades y vitalizar, en cambio, los núcleos de equilibrado desarrollo (...) Por tanto, ha de eliminarse el señuelo de los proyectos a plazo inmediato y afrontar los

que, por responder a una visión amplia en el tiempo y en el espacio, contribuyen más definitiva y extensamente a la consecución del bienestar.

La Exposición de Motivos llega a afirmar que «el ideal en la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante justa adquisición, para ofrecerle, una vez urbanizado, a quienes desearan edificar». Sin embargo, concluye en la imposibilidad de su aplicación en España dada la incapacidad financiera de las administraciones públicas, sin perjuicio que las corporaciones locales puedan ir adquiriendo progresivamente terrenos al objeto de que actúen como reguladores del mercado de suelo, previendo al efecto la constitución de patrimonios municipales.

Como puede observarse, se trata de una ley adelantada a su momento histórico cuyos fundamentos pueden ser perfectamente asumidos en la actualidad, toda vez que, como se verá, la casuística a combatir se mantiene prácticamente inalterada. Resulta sorprendente que, con el régimen político existente en aquellos años, fructificase una legislación de esta orientación disciplinar claramente orientada a imponer dosis de orden y control a la producción de ciudad mediante el establecimiento de modelos territoriales concebidos a largo plazo.

Esta legislación contiene en su regulación una fuerte carga de innovación al diseñar un instrumental técnico-jurídico muy avanzado para su época. Esta circunstancia motivó su incumplimiento generalizado prácticamente desde su entrada en vigor, a causa de que la asimilación del nuevo instrumental por parte de los gobiernos locales resultó muy dificultosa, al adolecer sus servicios técnicos de una formación adecuada en esta materia.

Algunos de los preceptos de esta Ley que merecen ser destacados –por su vigencia actual- son: (a) la diferenciación del régimen jurídico del suelo en función de su consideración como urbano, de reserva urbana o rústico; (b) la institucionalización del sistema de compensación y el diseño de la equidistribución de beneficios y cargas entre los propietarios de suelo para los desarrollos de la iniciativa privada; (c) la creación de los Patrimonios Públicos de Suelo –para municipios mayores de 50.000 habitantes- y la regulación de la expropiación urbanística y, finalmente (d), la concepción de un sistema de figuras de planeamiento urbanístico organizado jerárquicamente a partir de la figura principal del Plan General (Larrodera, 1972: 12), del que se hace depender el planeamiento derivado –Planes Parciales- destinado al establecimiento de la ordenación precisa de los polígonos delimitados en el suelo de reserva urbana (Solá-Morales y Parcerisa, 1987: 43). Además, la necesidad planificadora del territorio supera la visión municipal y la específicamente orientada a la ordenación urbana, y al efecto prevé la elaboración de planes territoriales (plan nacional de urbanismo y planes comarcales y provinciales) y especiales (de protección de paisaje, de conservación del medio rural, etc) Este instrumental que, a día de hoy nos parece común, supuso una auténtica revolución en aquel momento histórico.

La estrategia operativa adoptada oficialmente por el Ministerio de Vivienda, claramente posicionada a favor del cumplimiento estricto de la nueva Ley, precisaba de amplios plazos para culminar la preparación del suelo soporte necesario para el volumen residencial reclamado para la absorción de los importantes déficits acumulados, año tras año, por la inmigración campo-ciudad. Surge así una primera

contradicción que afecta a dos procesos complementarios -el proyecto de ciudad y el proyecto de los fragmentos urbanos- que, por las especiales circunstancias del país, tuvieron que solaparse temporalmente, lo cual se tradujo en el abandono de la racionalidad urbanística en detrimento de la urgencia social de vivienda; es decir, el protagonismo del proyecto del fragmento urbano frente a la visión integral otorgada por el planeamiento general (Larrodera, 1972: 12).

Efectivamente, la cohabitación de ambos procesos encontró un lugar común en la ordenación de los fragmentos destinados a la dotación de nueva vivienda -la escala del Plan Parcial- renunciando a la pesada carga técnica, documental y procedimental que suponía la ordenación integral previa, garantizada por la escala del Planeamiento General tal como estaba conceptualizado en la Ley del Suelo del 56. Esta actitud inicia la senda de la descomposición del andamiaje del sistema de planificación diseñado en esta legislación, sustentado en la concepción jerárquica, secuencial e incremental de acercamiento a la ordenación física del suelo (Ibid: 12).

Ello condujo a la proliferación de iniciativas -lideradas, alentadas y/o aceptadas por una administración local enfrentada a los planteamientos del Ministerio- de desarrollo urbanístico en las periferias de las ciudades, caracterizadas por su condición fragmentaria y descoordinada al no contar, en la mayor parte de los casos, con el marco ordenador global proporcionado por el Plan General. Nadie, ni siquiera el propio Pedro Bidagor –el Director General de Urbanismo, figura clave de esos años- alcanzó a valorar, en su verdadera dimensión, las repercusiones que iba a causar en los modelos de ciudad la permisividad de esta forma de proceder (Terán, 1978: 347-348), claramente alineada con los intereses de una recién configurada iniciativa privada que, ante la constatación del volumen de beneficios obtenido por la promoción inmobiliaria, hizo efectivo el “toque a rebato” reclamado por el Ministerio (Naredo y Montiel, 2011: 31-32).

Como expresión de la dislexia existente entre las iniciativas impulsadas oficialmente por los órganos centrales de la administración urbanística y el desarrollo urbano real que se fue configurando a lo largo de estos años, contrasta la inmensa labor desarrollada por la Dirección General de Urbanismo en la elaboración, dirección, control e impulso de Planes Generales de Ordenación Urbana -iniciada a finales de los 50 y culminada a finales de la década de los años 60 (Terán, 2009: 195)-, con el persistente incumplimiento al que fueron sometidos alentado, precisamente, por las propias administraciones (tanto locales como central).

Además de la tarea ordinaria de formulación del planeamiento urbanístico en desarrollo de la Ley del 56, una de las políticas territoriales más interesantes impulsadas por el Ministerio de Arrese fueron los «planes de descongestión de grandes ciudades», donde se trataron de aplicar principios de ordenación territorial extrapolados de experiencias internacionales -como el Plan Abercrombie del Gran Londres- que, con el objetivo de evitar el crecimiento desmesurado de las ciudades, propugnaba la creación de cinturones verdes preventivos y la implantación de una red de ciudades satélites que absorbiesen el excedente poblacional causado por la inmigración masiva desde las zonas rurales. Para su impulso y desarrollo se llegó a crear un organismo autónomo pero dependiente del Ministerio: la Gerencia de Urbanización (Terán, 1978: 360). Esta interesantísima experiencia de ordenación

territorial vinculada a las teorías de Saarinen (1967) o Bardet –herederas, a su vez, del modelo de ciudad jardín de Howard-, tampoco pudo culminarse adecuadamente y sólo tuvo un desarrollo, si bien parcial, en el Plan de Descongestión Urbana de Madrid.

En la década de los 60 irrumpen los Planes de Desarrollo Económico que supusieron, en la práctica, la abolición de cualquier intención de ordenar racionalmente la ciudad y el territorio (Quero, 1986: 255). Los indicios apuntados al final de la década anterior en materia de desarrollo industrial y afluencia masiva de población a las grandes ciudades, se fueron confirmando en ésta, con la consiguiente pérdida del peso específico del sector agrícola en detrimento de los florecientes sectores industrial y de servicios. El nuevo gobierno franquista, de orientación claramente tecnocrática en detrimento de la línea ideológico-falangista de los anteriores, se lanza a legislar un conjunto de disposiciones liberalizadoras cuyo resultado es la profunda transformación de un tejido empresarial mucho más modernizado y próximo en orientación, organización y concepto al de nuestro entorno cultural.

La efervescencia económica manifestada en el incremento espectacular del PIB - más del 8% anual acumulativo durante una parte importante de la década- junto a la creación de confianza, aspecto vital para el fortalecimiento económico, condujo al descrédito generalizado de cualquier intento de ordenación racional de las actuaciones en el territorio, que era percibido como una cortapisa coactiva al desarrollo de estas iniciativas. La política urbanística fue marginada políticamente y la labor de impulso, dirección y control del planeamiento urbanístico a ejercer por un renovado Ministerio de Vivienda –Arrese dimitió del cargo en 1960- quedó aparcada ante el irrefrenable ascenso de las corrientes desreguladoras características de la tendencia económica liberal imperante.

La irrupción estelar de esta política de desarrollo económico y la forma agresiva en que fue instrumentada, supuso que el planeamiento urbanístico fuese constantemente ninguneado desde diversos frentes: (a) la Administración Central a través de sus políticas sectoriales destinadas al desarrollo económico a cualquier precio; (b) la propia Dirección General de Urbanismo, fomentando proyectos de fragmentos urbanos que no contaban con el aval del Plan General, al objeto de ofrecer en tiempo y forma suelo urbanizado y (c) la Administración Local, aprisionada entre su incapacidad para desarrollar técnicamente los instrumentos de planificación y gestión diseñados en la Ley y la presión ejercida por una voraz iniciativa privada que, descubierto el filón de la promoción inmobiliaria, reclamaba “dejar hacer” bajo el manto argumentativo del progreso económico y social subyacente a su actividad (Rodríguez, 2006: 79).

Las principales expresiones territoriales de esta suerte de “desaguisado interadministrativo” fueron, por un lado, la política de desarrollo regional centrada en el fomento de la actividad industrial y, por otro, el desarrollo de las infraestructuras turísticas precisas para impulsar un sector económico que se consideraba vital para el reforzamiento de la competitividad económica del país.

La política de desarrollo regional –avalada por el Decreto de Liberalización Industrial 157/63 de 26 de enero⁴- se centró, principalmente, en la promoción de polígonos industriales que, lejos de adecuarse a la identificación de sectores establecida por los Planes Generales en el suelo de reserva urbana, se localizan de manera autónoma, contrariando los criterios de ordenación territorial establecidos en estos documentos, siguiendo las directrices de las Normas Provisionales de Ordenación de los diferentes “polos de promoción y desarrollo industrial” que se identificaron a lo largo de la geografía española.

En relación al turismo (López y Rodríguez, 2010: 142-144), la política territorial ejercida por el Estado tuvo su principal expresión en la promulgación de la Ley 197/1963 de 28 de diciembre, sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional que había venido a llenar el hueco dejado por la escasa atención mostrada en la Ley del Suelo al fenómeno turístico. En consonancia con la orientación de política económica desreguladora, la Ley facilita el desarrollo de actuaciones de urbanización turística en localizaciones propuestas por la iniciativa privada al margen de las previsiones de crecimiento urbano establecidas por el planeamiento general. Se trata de una nueva forma de desarrollo urbanístico aleatorio e imprevisible que contribuía a desmontar el sistema de ordenación territorial y urbana regulado en la Ley del 56. La legislación turística no condicionaba la elección de los emplazamientos por lo que éstos podían contemplarse, incluso, en suelo rústico, alterando sustancialmente los modelos urbano-territoriales establecidos en el planeamiento general.

Sin embargo, la estrategia de transgresión de las determinaciones del planeamiento urbanístico no se recluyó, exclusivamente, en las actuaciones de fomento de la actividad industrial y del turismo, sino que derivó al ámbito de la gestión y control municipal: actuaciones de reforma interior y de crecimiento urbano. La traslación de esta actitud deslegitimadora de la autoridad moral del Plan General a la cotidianidad urbanística de las ciudades, dio como resultado tanto densificaciones abusivas de la fábrica urbana, como salpicaduras expansivas en el extrarradio producidas a impulsos de la febril actividad edificatoria de la iniciativa privada, por lo que el crecimiento residencial se descompasó de la dotación de los equipamientos necesarios para proporcionar servicios adecuados a la población de los nuevos barrios.

La modelización urbana radioconcéntrica deducida de las disposiciones de la Ley del 56, irá cediendo paso a otras formas de organización espacial, a consecuencia de las divergencias entre dicho modelo y la realidad del desarrollo urbano. Como ya se ha comentado, las corporaciones locales negaron sistemáticamente la aplicación del complejo instrumental urbanístico diseñado por la Ley y se aplicaron a dar continuidad a la rutina técnica aprendida en los Planes de Ensanche de épocas anteriores, que se reveló más operativa y adaptable a las urgencias reclamadas por una producción de ciudad sometida a una aceleración e impulso desconocidos hasta entonces.

⁴ El Decreto afirma que la progresiva liberalización de la economía española y la necesidad de una creciente competencia, aconseja dictar las normas precisas para simplificar y estimular la contribución de la iniciativa privada al desarrollo económico español a cuyo fin conviene señalar los criterios más amplios posibles para la instalación, ampliación y traslado de las empresas industriales.

Las tipologías de las trasgresiones a los Planes Generales de la época han sido descritas por Fernando de Terán Troyano (Terán, 2009: 195-207), distinguiendo entre: (a) incrementos arbitrarios de altura y/o edificabilidad en el interior de la ciudad a través de la declaración de “edificios singulares”; (b) concesión de licencias directas en suelos de reserva urbana, promoviendo su ocupación mediante la prolongación directa de calles existentes y la definición de las correspondientes alineaciones, usurpando la obligación de formular los preceptivos Planes Parciales; (c) suburbanización incontrolada mediante, en ocasiones, la concesión de licencias en suelo rústico; a veces la sinrazón llegaba a la aprobación de Planes Parciales en esta clase de suelo contraviniendo, incluso, el ámbito territorial identificado como apto para el crecimiento urbano por el planeamiento general; (d) aprobación de Planes Parciales en suelo de reserva, bien sobre delimitaciones que no coincidían con la sectorización establecida por el Plan, bien trasgrediendo las determinaciones urbanísticas otorgadas para los sectores promoviendo, con carácter general, incrementos de densidades y/o edificabilidades, y (e) imposibilidad de financiación de las grandes infraestructuras generales ensambladoras de los modelos territoriales.

En conclusión, el modelo de planeamiento definido en la Ley del 56 fracasó debido a la orientación política centrada en el desarrollo económico a toda costa, la falta de coordinación administrativa, una alarmante aculturación en materia urbanística -que provocó la exención del cumplimiento de la ley- y la irrupción dominante de una legislación sectorial contraria a la planificación racional del territorio, especialmente significativa en materia de fomento industrial y turístico (Naredo y Montiel, 2011: 29).

3. EL PERIODO NEODEMOCRÁTICO: CONSOLIDACIÓN E IMPULSO DEL MODELO INMOBILIARIO TARDOFRANQUISTA

3.1. Diez años de transición democrática (1975-1985): crisis económica y “urbanismo urbano”

Ahora que se habla de las debilidades existentes en el periodo de transición hacia la democracia experimentado en España a raíz de la muerte del dictador, hay que hacer constar que, sin duda, una de ellas -de mucha mayor trascendencia de lo que podemos imaginar- es la consolidación de una estructura de poder heredera de la época desarrollista franquista que mantuvo (e incluso vio incrementar) su capacidad de influencia en la toma de decisiones políticas, al menos, en lo relativo a la ciudad y el territorio.

Es cierto que la manifestación de esta vehiculación tuvo que esperar a la conclusión del periodo de crisis que nos afectó en la década de 1975-1985 (Rodríguez, 2006: 80). Una crisis más que coyuntural, ya que su superación no precisó de un simple ajuste de determinados parámetros económicos, sino que afectó a los pilares mismos que habían cimentado el crecimiento de épocas precedentes. En España, a las consideraciones propias de una economía emergente pero con unos fundamentos

aún débiles, se unió la inestabilidad e incertidumbre asociadas al fin de la dictadura y la instauración de la democracia.

La solución al problema producido por la combinación del aumento de salarios y escalada de la inflación que caracterizó al mundo occidental, fue acometida en nuestro país a través de la orientación política emanada de los Pactos de la Moncloa, que certificaron la defunción de uno de los axiomas de la economía keynesiana -vincular el devenir de los salarios a la productividad- para subordinar éstos a la inflación prevista. Pese a los buenos resultados obtenidos -la inflación se fue reduciendo progresivamente situándose por debajo del 15% en 1980- la inversión no se recuperó debido a los fallos estructurales del modelo de acumulación español, caracterizado por un tejido industrial dual conformado por un grupo de grandes empresas, dependientes de capital extranjero, centradas en la producción de bienes intermedios -siderurgia, naval, automóvil- y una constelación de pequeñas y medianas empresas. Estas últimas fueron masivamente a la quiebra, mientras que las primeras sufrieron los problemas derivados de la sobreacumulación, no sólo por un acusado descenso de la demanda, sino por la irrupción, en una economía cada vez más globalizada, de nuevos países de reciente industrialización.

La estrategia de redefinición, reciclaje y transformación del tejido industrial y empresarial español instrumentada en la Ley de Reversión y Reindustrialización de 1984, trajo como consecuencia un acusado adelgazamiento del sector industrial en un marco de perpetuación de sus males endémicos: especialización en sectores de baja demanda, falta de innovación y dependencia tecnológica del exterior. Esta crisis industrial tuvo su correlato en el sector bancario, que sufrió el capítulo de quiebras más importante de los países avanzados (López y Rodríguez, 2010: 151), situación de la que salió finalmente reforzado gracias a las medidas adoptadas por el gobierno que facilitó el control del mercado financiero por los siete grandes bancos españoles, los cuales consiguieron una posición de control oligopólico del sector muy superior a la que habían mantenido en décadas pasadas.

Por último, en este breve repaso a la crisis subsiguiente al primer boom inmobiliario, no se pueden dejarse atrás las consecuencias sociales que produjo: el paro se incrementó exponencialmente alcanzando la cifra del 20% en los primeros años de la década de los 80 y se mostró especialmente virulento con la población joven. La eclosión de la orientación económica neoliberal impactó en las medidas adoptadas por el Estado para revertir esta situación: en lugar de preocuparse por el pleno empleo, se procuró incrementar los beneficios empresariales y la internacionalización de la economía española impulsando el desarrollo de los sectores estratégicos de capital nacional – la banca, la construcción, algunas grandes empresas industriales y las empresas energéticas-, con fuertes desembolsos públicos cuando fue necesario; la consabida socialización de las pérdidas.

El periodo de crisis inicia su andadura con un recién estrenado marco legislativo en materia de urbanismo, la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, la cual se formula al objeto de corregir defectos de la legislación anterior que se fueron constatando durante sus prácticamente 20 años de vigencia, y por la necesidad de ofrecer un marco regulador

en materia de urbanismo que se hiciese eco de la conciencia, cada vez más generalizada, de la necesidad de flexibilizar el planeamiento.

No obstante, más allá de la transformación del marco legislativo, lo realmente relevante de este periodo es que la situación de estancamiento y depresión económico-social que lo caracterizó, tuvo su reflejo en la orientación que adoptó el planeamiento, distinguido por una componente remedial que enfatizó la necesidad de “recualificación urbana” en dos escenarios prioritarios:

- a. Los centros históricos, cuyo valor patrimonial agonizaba ante la masiva sustitución de inmuebles que se produjo al amparo de la fiebre especulativo-desarrollista de los años 60.
- b. El zurcido, ensamblaje, vertebración y recualificación de la periferia obrera maltrecha, fragmentada y ampliamente deficitaria que nos había legado la época del frenesí inmobiliario que inundó el territorio español (grandes ciudades y costas) en el tardofranquismo.

Los Programas de Actuación Inmediata (PAI) madrileños (Ynzenga, 1981: 11) constituyen una experiencia destacable de este nuevo planteamiento austero, remedial, revitalizador y reequilibrador de la realidad urbana de una ciudad claramente dualizada entre la pulsión de unas áreas centrales multifuncionales con alta capacidad simbólica y representativa, y una periferia desmembrada y desarticulada caracterizada por la proliferación acumulativa y autista de polígonos de edificaciones abiertas (Mumford, 1969: 171-185). Si, además, la realización de estas áreas urbanas integra una escasa -salvo contadas excepciones- calidad arquitectónica con un tejido social uniforme perteneciente a las clases más vulnerables, el cuadro patológico se multiplica de forma considerable y preocupante.

La estrategia de los PAI, concebida por la COPLACO en el marco de elaboración de la Revisión del Plan General del Área Metropolitana de Madrid -en el periodo que media entre las elecciones generales de 1977 y las primeras elecciones municipales en 1979- confirmó la validez de un método que actuaba a través de actuaciones fragmentarias sobre sectores de la ciudad, sumándose a la línea del planeamiento desde abajo y del planeamiento por partes que, además, podía conducir al ensamblamiento de las acciones propuestas, con una reflexión propia e la globalidad que, por ser ensamblamiento y no simple yuxtaposición, introducía coordinación y coherencia funcional y estructural sobre el conjunto (Terán, 1997: 15).

En la experiencia de los PAI cobraron forma ideas como la dialéctica entre aproximaciones generales y particulares, la vinculación entre planificación y acción o la necesidad de programación de la intervención, certificando el tránsito del planeamiento científico-tecnocrático de los años 60, al planeamiento como instrumento de lucha política y reivindicación ciudadana.

La institución generalizada, a partir de 1979, de gobiernos de izquierda en la mayor parte de los Ayuntamientos –especialmente en las grandes ciudades- que actuaron de correa de transmisión de las demandas vecinales vehiculadas a través de un fuerte proceso asociativo, vino a confirmar la nueva orientación de la planificación

urbana. Es la época de los PGOU de Salamanca, Valladolid, Málaga, Tarragona, Madrid, Sevilla o el conjunto de Planes de ciudades medias catalanas, expresiones cultas de un “urbanismo urbano” que volvió su mirada a recomponer la maltrecha fábrica urbana antes que acudir obsesivamente al crecimiento como única opción posible y viable de solucionar los problemas existentes.

La fuerte componente reformista del urbanismo en esa época se traduce, pues, en un nuevo planeamiento urbano caracterizado por tratar de frenar la densificación, reducir expectativas de crecimiento y recuperar espacios para infraestructuras, equipamientos y servicios. Un planeamiento realista y participado en vez de las abstractas concepciones formales e idealistas del planeamiento tradicional (Leira, 1981: 78).

Este cambio metodológico determinante otorga un papel relevante al “interés general” deducido del conocimiento de las demandas ciudadanas que proporciona la reivindicación vecinal institucionalizada en un movimiento social urbano de fuerte contenido ideológico-político. Esta circunstancia deviene una profunda reconsideración de la naturaleza y objetivos del planeamiento urbanístico que permitió recuperar a la dimensión culturalista el terreno perdido durante la época cientifista, en la que «la sofisticación tecnológica trataba de sustituir la presencia social en la toma de decisiones» (Terán, 2009: 215).

Se llega, pues, al convencimiento de la «dificultad de aplicar el método científico a las previsiones de evolución de la ciudad y la imposibilidad de eliminar la incertidumbre» (Terán, 1997: 12). Se comprobaron los límites insalvables de una metodología que había entendido el plan urbanístico como un producto abstracto, de base científica, con una ambición omnicomprensiva, elaborado a partir de «sofisticados procedimientos de información estadística de condición exclusivamente técnica, sin apenas atención a las condiciones sociales y políticas» (Ibid: 12-13). El planeamiento de los 60-70 del siglo XX se caracterizó por una dimensión meramente predictiva del futuro de la ciudad, deducida de la interpretación, conocimiento y diagnóstico de grandes magnitudes –demográficas, económicas, sociales- que se trasladaban a esquemas gráficos abstractos, sin ningún tipo de vinculación por el control formal del proyecto de ciudad subyacente a sus determinaciones paramétricas y cuantitativas.

La principal carta de presentación del urbanismo de los años 80 fue su virulenta reacción -alimentada en nuestro país por la singularidad derivada del cambio político- contra el planeamiento desarrollado en el tardofranquismo. Cuanto de convencimiento disciplinar hubo en esta postura generalizada y radicalmente reactiva, y cuanto de posicionamiento visceralmente contrario a todo lo proveniente del período dictatorial, es un dilema que aún no se ha clarificado expresamente.

El urbanismo urbano de los años 80 hubo de afirmarse en un contexto fuertemente polémico en el que, como advirtió Fernando de Terán se confundió, de manera interesada, lo político con lo disciplinar y “así como llegó a identificarse ridículamente, en los planteamientos más incultos y extremistas, el intento de planeamiento holístico estructural con el franquismo, se llegó también a presentar la reacción fragmentario-

morfologista como aportación renovadora del pensamiento urbanístico nacional, propia de la izquierda democrática" (Sainz, 2006: 203).

Máxime cuando, como se ha expuesto en el apartado anterior, el Plan General resultante de la aplicación de los preceptos de la Ley del Suelo del 56 puede considerarse, dada su radical desfiguración e incumplimiento, prácticamente nonato, por lo que no parece razonable arrojarse la principal responsabilidad de la sintomatología carencial y patológica existente en la ciudad heredada por la recién estrenada democracia.

No obstante, es cierto que la concepción y diseño de la metodología del planeamiento urbano desarrollado durante el tardofranquismo presentaba indudables –y objetivas- inconveniencias que era preciso y urgente revertir. En primer lugar, su control y dirección centralizados en la administración estatal –la omnipresente Dirección General de Urbanismo de Pedro Bidagor- que inhibía y mermaba la capacidad de decisión y respuesta de las corporaciones locales, las cuales, como se ha visto, promovieron el incumplimiento de unos planes que no asumían como propios, toda vez que les venían prácticamente impuestos desde instancias administrativas superiores. En segundo lugar, la escisión entre la ordenación de las cuestiones estructurales conformadas esquemáticamente en la planimetría del Plan General y la concreción de la ordenación física del espacio establecida por el Plan Parcial en desarrollo de unas determinaciones urbanísticas de fundamentación exclusivamente cuantitativa, cuyo principal objeto era dar cobertura a las necesidades científicamente deducidas de los esforzados procesos de información instrumentados –bajo un manto de aura técnica irrefutable- en la elaboración de estos planes. La forma urbana resultante, tanto en la individualidad de cada fragmento como, especialmente, en la vertebración secuenciada de las diferentes piezas de crecimiento urbano, no formaba parte de los objetivos del Plan General (Quero, 1986: 256).

Este rechazo al planeamiento tardofranquista iluminado tanto por "criterios epistemológicos" -que concluían en la necesidad de suscitar un cambio de paradigma en la naturaleza, objeto y metodología de la intervención en la ciudad- como por "visceralidades políticas" -posicionamiento que, en su loable intento de pasar página a la oscura época de la dictadura, quizás se pasó de frenada en lo relativo a estas cuestiones- tuvo como principal consecuencia la generalización de una "actitud revanchista" en la disciplina arquitectónica que se escenificó en una vuelta hacia el control morfológico-arquitectónico de la intervención urbana⁵.

⁵ Esta actitud tuvo su traslado inmediato a la Universidad. La formación del arquitecto, a partir de ese momento, tuvo que asistir al enfrentamiento entre las áreas de conocimiento de "Proyectos Arquitectónicos" y "Urbanismo", ante la negación radical de cualquier escala de reflexión territorial que no fuese adecuadamente reconducida a las aguas calmas del "proyecto urbano", nivel de resolución que, además de permitir la fagocitación del urbanismo por la escala edilicia, fue utilizado como "abanderado" de posturas y actitudes políticamente progresistas expresivas de los nuevos tiempos, frente a la ranciedad del planeamiento urbanístico para el que la medida más sensata era certificar su defunción. La principal damnificada de este enfrentamiento fratricida ha sido, en mi opinión, una generación completa de arquitectos que adolecen, salvo casos aislados, de una adecuada formación urbanística -circunstancia que empieza a ser corregida en nuestras aulas desde hace poco tiempo- que, no obstante, han protagonizado la producción de ciudad desde aquellos años, bien ostentando puestos directivos de la Administración –autonómica y local-, bien desde la actividad profesional libre. Seguramente, las

Ello deviene una reducción de la escala de las intervenciones. Esta reclusión en la escala del fragmento urbano otorgó un protagonismo desconocido hasta entonces al “proyecto urbano” (Bohigas, 2004: 138) que, en un principio, se centró en operaciones de recualificación y revitalización de la fábrica urbana (Terán, 2009, 243), trasladándose con posterioridad a las iniciativas de crecimiento urbano en las que se aplicaron, con dogmatismo reverencial, los fundamentos morfotipológicos de los ensanches decimonónicos (como dice Antón Capitel, en esa época se pensó que “cualquier tiempo trazado fue mejor”). Según Fernando de Terán (1997), este enfoque “morfologista-arquitectónico” no solo «desmonta la dimensión cientifista del planeamiento sino que renuncia a su propia razón de ser: rechaza abiertamente la validez del Plan».

La disciplina arquitectónica deambuló a partir de entonces, entre la “negación del Plan” como instrumento operativo para guiar los designios de la ciudad (Sainz, 2006: 135) y la búsqueda de nuevos enfoques epistemológicos para el planeamiento general inoculados por el morfologismo que nos inundó desde la urbanística italiana -Rossi, Aymonimo, Gregotti, etc- vehiculada a través de la academia catalana –Solá-Morales y el Laboratorio de Urbanismo de Barcelona (Ibid: 145)-, enfatizándose el celo en la dimensión proyectual y el ánimo por el control de la forma urbana.

Detrás del “negacionismo” se oculta la manifestación -y, en cierto modo, el reconocimiento- de una incapacidad técnica por aportar visiones integrales sobre la ciudad y el territorio (Ibid: 205) que concluye -pese a los notables esfuerzos de aquellos que nunca renunciaron a mantener el control y protagonismo en la proyectación de estas escalas territoriales- en el abandono consciente del campo disciplinar del planeamiento urbano y la ordenación del territorio, circunstancia que actuó de principal abono para el florecimiento de las tesis urbanísticas neoliberales. Sobre esta cuestión me extenderé en el siguiente epígrafe.

No es de extrañar que algunos de los más significados negacionistas tuvieran que retractarse públicamente de sus iniciales posicionamientos anti-Plan al constatar, con el devenir de los años, la deriva desregulatoria que adoptó la primacía del proyecto del fragmento urbano (Terán, 1997: 17; Sainz, 2006: 135). Así, por ejemplo, Oriol Bohigas (2004) –declarado negacionista- , termina por claudicar y proclama la supervivencia y necesidad del Plan sustentada en tres motivos: (a) porque reconoce que hay temas (de vialidad general, de creación de centralidades, de localización de grandes equipamientos y espacios libres, de dotación de redes infraestructurales) que precisan de una visión global e integradora de los diferentes fragmentos; (b) porque ante la constatación de la limitación espacio-temporal del proyecto urbano, considera necesario ensamblar, vertebrar y articular las reflexiones proyectuales territorialmente parciales en un discurso hilvanado, cohesionado, donde cada parte, atendiendo a la condición sistémica de la ciudad, contribuya a la cualificación del todo y (c) por entender que el Plan General es el instrumento más eficaz para vehicular las decisiones políticas sobre la ciudad; es decir, el Plan General entendido, pues, como expresión de una voluntad política.

deficiencias técnicas, instrumentales y conceptuales que presenta el planeamiento urbano vigente traen su causa, al menos en parte, en estas incomprensibles e interesadas batallas.

En cualquier caso, a pesar de las manifestaciones -en algunos casos, más bien exabruptos provocativos (Sainz, 2006: 144)- abiertamente contrarias a la necesidad del Plan General, lo cierto es que, a partir de la conformación de los Ayuntamientos democráticos, y en aplicación del marco legal vigente, asistimos a un protagonismo de esta escala de reflexión urbana desconocido hasta entonces, que produce un efervescente periodo de elaboración de Planes Generales que, por muchos motivos, aún hoy sigue siendo considerado como el más fructífero e interesante de la historia urbanística reciente de nuestro país (López de Lucio, 2005: 74).

En esta nueva generación de Planes destacan dos características que centran las reclamadas estrategias de "redefinición metodológica" para revertir las inconveniencias del "urbanismo de Bidagor" que antes hemos relacionado. Por un lado, se certifica la competencia y el liderazgo municipal para el establecimiento y aprobación del modelo urbano-territorial que mejor exprese la voluntad política de los gobiernos democráticos recién instaurados. Con la recuperación de la escala local, el Plan vuelve a transmitir la ilusión perdida en la década "tecnocrática" a través de un «contenido concreto, popular, ciudadano y, por tanto, físico» (Solá-Morales y Parcerisa, 1987: 33-51). Los primeros Ayuntamientos democráticos incluyeron el urbanismo en un lugar prioritario de sus agendas políticas y, por tanto, la formulación de nuevos Planes Generales de Ordenación Urbana que certificasen la defunción de la herencia franquista, se constituyó en una de las principales acciones de gobierno municipal. Por otro lado, en este momento y desde el sustento disciplinar de las reflexiones morfologistas y la vindicación del liderazgo del proyecto urbano, se alumbra una nueva metodología y orientación inspirada en nuevas ideas.

Manuel Solá-Morales y Josep Parcerisa (Ibid: 33-51) sustentan esta nueva orientación del planeamiento en la necesidad de superar la escisión escalar subyacente al Plan General de la Ley de la 56, destacando que la gran innovación de esta generación de planes resulta de la implantación de una "estrategia de intermediación" entre la ordenación de los elementos estructurales y la ordenación espacial del fragmento, entendida como dimensión proyectual específica del planeamiento general, definitoria de su verdadero nivel de resolución.

Reforzando esta argumentación, el arquitecto Damián Quero afirma la necesidad del «Plan como *mediación*, como instrumento limitado e interpuesto entre la ciudad y la arquitectura» (Quero, 1986: 257) reivindicando tanto el papel de la ordenanza como ejercicio clave de formalización urbana, como el protagonismo de los elementos medios en la configuración de las nuevas áreas de crecimiento para asegurar la reclamada "intermediación escalar" entre las decisiones estructurales y la ordenación detallada de cada fragmento (Ibid: 258-259). Estos serían: (a) el viario que da estructura interna a cada pieza o sector y lo relaciona con el contexto; (b) una adecuada organización de los usos revirtiendo la monofuncionalidad característica de la periferia de polígonos residenciales; (c) la claridad taxativa en la definición de espacio público como entidad separada del espacio privado y (d) la adopción de una actitud ensayística sobre las opciones tipológicas residenciales a promover. La definición de estos elementos precisa de la elaboración de "ensayos proyectuales indicativos" de los que destilar determinaciones vinculantes en relación a la forma del trazado urbano, la configuración de centralidades locales, la resolución de los bordes

o límites del fragmento y la disposición de las principales piezas dotacionales como estrategia monumentalizadora de una periferia urbana necesitada de referentes.

Con esta nueva metodología se pretende superar la “zonificación de aprovechamientos” característica del urbanismo tardofranquista, cuya principal consecuencia fue la degradante homogeneización de un territorio zonificado a partir de juegos aritméticos, de reparto de edificabilidades: la “colonización contable del territorio” (Ibid: 256). Frente a ello, Quero aboga por eliminar tanto el *zoning* que resulta de la calificación genérica de los ámbitos poligonales definidos perimetralmente por las grandes arterias viarias, como aquel que promueve la “igualación volumétrica” de ámbitos de la ciudad consolidada, insensible a la compleja riqueza de los diferentes registros tipológicos que confieren dinamismo y variedad a la escena urbana, actitud de la que resultan protuberancias malformadas que agreden el paisaje interior de nuestras ciudades.

3.2. Nueva burbuja inmobiliaria (1985-1992) y planeamiento urbano: de la aceptación acrítica a la deslegitimación

Este cambio de rumbo en el planeamiento urbano –que afloró en un momento singular donde se produjo la confluencia de una potente crisis económica con la defunción de la dictadura franquista- tuvo que convivir con los nuevos vientos que acompañaron la recuperación económica global que, en el caso concreto de España, coincidió con su integración en la Unión Europea como miembro de pleno derecho. Y resulta sorprendente que esa cohabitación fuese, al menos en los primeros años, pacífica, máxime cuando una de las condiciones definitorias del “planeamiento neodemocrático” fue su carácter austero, remedial y recualificador de las malformaciones urbanas ocasionadas por la efervescencia inmobiliaria tardofranquista.

Efectivamente, a partir de 1985 se fueron pronunciando los síntomas de recuperación económica. Así, en los años centrales del ciclo de bonanza económica (1985-1992) el PIB creció a un ritmo anual del 6%. Sin embargo este momento eufórico no se fundamentó, a diferencia del periodo tardofranquista, en una incentivación de la producción industrial, la expansión del empleo y la explosión demográfica, sino que convivió con altas tasas de paro, congelación salarial y estancamiento demográfico, representando un laboratorio económico experimental basado en las rentas financieras e inmobiliarias, aprovechando la vocación turístico-inmobiliaria de España germinada en la década de los años 1960. La modernización del país y su integración en los mercados internacionales se vehiculó mediante la reverberación de los sectores financiero e inmobiliario, de la que devino una burbuja especulativa causada por el “efecto riqueza” creado en las familias ante el incesante incremento de valor de sus activos (Naredo, 1996: 4-7).

El acontecimiento central que cambió el rumbo en la economía española, como se acaba de comentar, fue su ingreso en la Comunidad Económica Europea que explica, en gran medida, la centralidad adquirida por la economía financiera. En esos años,

España se convirtió, sorprendentemente, en el principal destino de la inversión internacional⁶. Esta masiva entrada de capital tuvo un reflejo inmediato en el calentamiento de los mercados financiero e inmobiliario (López y Rodríguez, 2010: 158). Estas novedosas circunstancias alentaron dos procesos territoriales que se retroalimentaron:

1. La construcción de infraestructuras financiadas con fondos estructurales que tenían como objetivo principal la convergencia del país con sus socios europeos (Ibid: 319-320). Sin embargo, junto a este principio declarativo, no hay que olvidar que la principal característica del "circuito secundario de acumulación" es que requiere intervenciones con fuerte impacto en el territorio y, en este sentido, la política de infraestructuras de transporte iniciada en este periodo, se constituye en un componente principal de la movilización del circuito secundario. Según Isidro López y Emmanuel Rodríguez, «la ecuación "infraestructuras/crecimiento de los precios inmobiliarios", trata de traducir algo tan singular como la accesibilidad en revalorización monetaria del suelo o del entorno ya construido: la accesibilidad territorial es una condición necesaria para la llamada "escalabilidad de los mercados inmobiliarios"» (Ibid: 316).

La inversión en infraestructuras es uno de los principios reguladores del mercado inmobiliario. En primer lugar, porque representan un importante nicho de negocio para el sector de la construcción; de hecho, en España se produce una coincidencia entre los grupos empresariales explotadores de infraestructuras y los que se destinan a la producción inmobiliaria. En segundo lugar, porque al eliminar la fricción de la distancia, sirve para garantizar cierta homogeneidad territorial al mercado inmobiliario, aportando seguridad a la valoración de las inversiones.

2. El mercado inmobiliario recuperó pulso y aliento gracias a la ingente financiación y acceso a dinero fácil ocasionada por la desregulación del mercado financiero (Rodríguez, 2006: 82). La reactivación del mercado inmobiliario encuentra su palanca de impulso con el Decreto Boyer de 1985, que continua con las políticas de incentivación de la demanda residencial a través de subvenciones fiscales (son desgravables tanto la primera como la segunda residencia) contando con el apoyo de un sistema de financiación (hipotecas, crédito fácil) que marca el camino del endeudamiento masivo de las familias abriendo paso a la instauración/instrumentación de una estrategia económica neoliberal denominada el "keynesianismo del precio de activos" (Ibid: 81).

Esta burbuja aportó dos hechos diferenciales, respecto a la analizada en el apartado anterior. En primer lugar, se produjo cuando el crecimiento demográfico y migratorio interno habían venido remitiendo desde principios de los años setenta. En segundo lugar, a diferencia de lo que había ocurrido en el pasado, el notable crecimiento de los precios inmobiliarios no formaba parte ya de un fenómeno inflacionista generalizado, sino que se solapó con una notable desaceleración de la actividad económica ordinaria, lo cual acentuó notablemente el diferencial entre el crecimiento de los precios inmobiliarios y la moderación de los precios al consumo,

⁶ La inversión extranjera en España se duplicó en tres años, de 1985 a 1987

haciendo mucho más llamativas las plusvalías obtenidas, en relación con los ingresos ordinarios (Naredo, 1996: 23).

Esta burbuja afectó fundamentalmente a los precios (Menéndez, 1996: 136) pero no tanto al volumen construido, ya que la construcción de viviendas apenas superó, en dos ocasiones, el medio millón de viviendas anuales. Este hecho constituye la diferencia sustancial entre este periodo de bonanza económico-inmobiliaria y los otros dos analizados en el presente texto, los cuales se anudan a una aceleración exorbitada de ocupación territorial por actividades urbanas junto a un ansia de colonización elitista de las áreas centrales de la ciudad.

Seguramente, por constituir una burbuja de precios y no tanto de efervescencia de construcción inmobiliaria, el mercado no se preocupó, inicialmente, por sesgar los cimientos del planeamiento formulado en los primeros años de la década de los 80, bajo los designios de la austeridad y la corrección de desequilibrios. A lo sumo, promovió modificaciones puntuales del mismo, al objeto de ir dando progresivo acomodo a las demandas de nuevo suelo urbanizado que iban surgiendo. Es decir, en esta época, los modelos urbanos propuestos por los planes del “urbanismo urbano” se fueron adaptando progresivamente a la coyunturalidad del momento, institucionalizándose el instrumento de la modificación puntual o parcial de dicho modelo.

No obstante, pese a esta aparentemente pacífica cohabitación entre el planeamiento vigente y el mercado, desde los sectores financiero-inmobiliarios se comenzó a clamar por la desregulación como argumento para posibilitar la recuperación y el relanzamiento económico del país, trasladando la responsabilidad del encarecimiento del precio de la vivienda a la escasez de suelo promovida por el planeamiento morfologista de esta época.

Esta línea de presión hacia la acción planificadora encuentra un argumento complementario en la constatación del cambio de modelo territorial que comienza a germinarse, en España, en esas fechas: la “fábrica difusa” como epifenómeno de un proceso generalizado de dispersión de población y actividades en el territorio (Sainz, 2006: 205), favorecido por la masiva construcción de infraestructuras antes apuntada y la revolución económica ocasionada por el tránsito al modelo informacional que provocó una radical transformación en las estructuras de las empresas que, entre otras manifestaciones –economía financiarizada, deslocalización industrial, etc-, tuvo una clara repercusión descentralizadora en el territorio de las grandes aglomeraciones urbanas.

Pero el “urbanismo urbano” de los 80 tomó esta casuística como irrelevante (Arias, 1991). Fue tan intensa, y en muchos casos, acrítica y apologista, la adscripción generalizada de la disciplina a las tesis morfologistas-fragmentarias que cualquier realidad territorial más allá de la escala intermedia no era considerada objeto de su reflexión. Además, la radical escisión que se produjo respecto de las ciencias sociales -a raíz de la liberación del yugo cientifista-positivista- provocó un distanciamiento cognitivo consciente, salvo honrosas excepciones⁷, de las reflexiones emanadas del

⁷ Podemos destacar, entre las “excepciones”, al grupo de urbanistas madrileño liderado, en el ámbito académico por Fernando de Terán Troyano y en el campo profesional y político por Eduardo Leira y

campo de la economía, la demografía o la sociología que impidió interpretar correctamente los procesos de dispersión territorial que se estaban produciendo. El testigo, en materia de ordenación territorial, fue recogido por la geografía, disciplina que a su habitual perspicacia y rigor analítico se le acumula una lógica dificultad proyectual que, por contra, sí forma parte de la razón de ser de la arquitectura.

Visto este relato con la perspectiva que aporta el paso del tiempo cabe concluir que la disciplina arquitectónica, en un claro ejercicio de dejación de funciones, actuó de manera displicente con el territorio, mostrando un cierto desprecio intelectual ante cualquier escala que supusiese salir del placentero refugio de la "arquitectura urbana". El testigo entregado a los geógrafos aún no ha sido recogido, a día de hoy, por los arquitectos, a pesar del acto de contrición efectuado por la disciplina, especialmente desde el ámbito académico, reconociendo la ceguera epistemológica – esperemos que transitoria- acaecida en la década de los 1980.

El cambio de tendencia que, en materia de tensiones ocupacionales del territorio, se comienza a observar, conduce a reclamar la necesidad de liberalizar el mercado del suelo como mecanismo que mejor responde a los nuevos requerimientos territoriales (López de Lucio, 1997: 86). A tal efecto, resultan muy reveladoras de las pulsiones existentes en el comienzo de la década de los 90, las reflexiones de Manuel Castells, vertidas en una ponencia dictada en el Seminario "Problemas y políticas de las grandes ciudades españolas en la década de los 90" organizado por el Gabinete de la Presidencia del Gobierno, donde afirma:

Nuestro país necesita recuperar un retraso histórico mediante un crecimiento sostenido por encima de las tasas medias de nuestro entorno durante la próxima década. En este modelo de crecimiento, caracterizado por la revolución tecnológica informacional, la internalización de la economía y la reestructuración de las empresas, las grandes ciudades desempeñan un papel estratégico fundamental. Precisamente por ello, la aceleración del crecimiento económico en las grandes ciudades en condiciones mal previstas en la práctica urbanística de la última década, ha puesto de manifiesto graves déficits en la infraestructura metropolitana y ha desembocado en una verdadera crisis de crecimiento de nuestras grandes ciudades (citado en Fernández, 1993: 219-220).

Estas palabras son premonitorias de la operación de "acoso y derribo" al planeamiento general de los 1980 que comienza a germinar a comienzos de la década de los 1990. Así, Castells continúa afirmando que «cualquier política que olvide la dimensión económica de la gran ciudad, supuestamente en aras de dar prioridad a la calidad ambiental, podría poner en cuestión el proceso histórico de modernización en que están inmersos la economía y la sociedad española en estos momentos» (Ibid).

La consecuencia, en palabras de Ramón Fernández Durán, del estado de opinión que estaba fermentando es:

Eduardo Mangada que, desde el principio del debate, fue consciente del carácter multidisciplinar, multiescalar y estratégico que ha de caracterizar el planeamiento urbanístico; a Damián Quero Castanys que, pese a bascular hacia la escuela catalana, su propia formación dual como arquitecto y sociólogo le proporciona una visión amplia e integral de estos procesos que suele transmitir a sus brillantes textos; en la Escuela de Sevilla la autoridad intelectual, escasamente reconocida e injustamente denostada, de Pablo Arias García, historia viva del urbanismo de la ciudad desde la década de los 1960.

...la necesidad de preparar, a través de la actuación urbanística, el crecimiento y la obligada transformación de las ciudades, para lo cual se requiere una abultada inversión pública, eliminando paralelamente los corsés del planeamiento urbanístico previo y de una excesiva regulación de la actividad inmobiliaria (...) Y se aboga por la necesidad de un urbanismo flexible y adaptable a espacios regionales en pleno proceso de transformación. El planeamiento urbano resulta una cortapisa, por lo que se podría decir, esquematizando, que es la época del fin del plan, como imagen de ciudad, y del triunfo del proyecto, como propuesta de revalorización de determinados espacios urbanos, aquellos que el capital está interesado en revalorizar. Y, para ello, es decir, para atraer este capital revitalizador es preciso dedicarse al *city arketing*, a la venta de la ciudad, en los foros internacionales (...) Su consecuencia, es la victoria del derroche sobre el más elemental sentido común (Fernández, 1993: 220-221).

Esta agresiva crítica de base económica y afán liberalizador del corsé del planeamiento, se alineó con la reivindicación morfologista que reclamaba la necesidad de producir rápidas transformaciones mejoradoras del espacio urbano. La apología del proyecto del fragmento urbano fue interiorizada por el mercado inmobiliario como una oportunidad para proceder a derribar la fortaleza del planeamiento general a la búsqueda de la máxima liberalización del suelo. Sin modelo territorial de referencia era más fácil vehicular las demandas individualizadas, descoordinadas e, incluso, contradictorias, de los agentes privados y, para ello, la escala concreta del proyecto representaba un soporte instrumental mucho más idóneo.

Ambas tendencias, si bien sustentadas en fundamentos divergentes, presentaban en común la negación de las visiones holísticas, unitarias y totalizantes otorgadas por el planeamiento y -en aras de la reclamada flexibilidad y adaptabilidad a las circunstancias coyunturales reclamadas por el mercado inmobiliario- terminaron por confluír en la necesidad de ideación de grandes proyectos urbanos de vocación estructurante concebidos, en su mayor parte, por la iniciativa privada que fueron asumidos disciplinadamente por los gobiernos urbanos entendiendo que su aliento y liderazgo implicaba el fomento de la competitividad económica, el empleo y el progreso social.

En el inicio de la década de los 1990 del siglo pasado surge el imperio del "planeamiento estratégico" –de clara orientación económica y social, pero habitualmente concretado en la visualización de operaciones singulares a las que se confía la competitividad urbana-, el marketing urbano, la política de grandes eventos o la instrumentación de medidas centradas en la creación de "imágenes de marca" para las ciudades, que debían estar preparadas para dar acomodo a las iniciativas que pudieran surgir en un escenario económico globalizado y, por tanto, indeterminado y difícilmente previsible. Todo ello aboca a clamar –en un principio de manera intermitente y, finalmente, con inusitada insistencia- por la desregulación de un planeamiento que, además, no había dado, a nivel espacial y morfológico, los resultados apetecidos (Martí, 1995: 262).

El bienintencionado "urbanismo urbano" degenera, finalmente, en tres nuevas directrices de planificación -que se retroalimentan- expresivas de la "orientación estratégica" que protagoniza la instrumentación de las políticas urbanas en esos años: (a) el "urbanismo inmobiliario", sometido a la presión de promotores y propietarios de suelo que precisa de libertad de acción para desarrollar sus estrategias

cortoplacistas de obtención de beneficios económicos; (b) el “urbanismo fragmentario”, deudor de la orientación morfologista surgida en reacción a la incapacidad manifestada por los planteamientos cientifistas de producir una ciudad formalmente controlada y racionalmente articulada; y (c) el “urbanismo publicitario”, orientado a la ideación de grandes actuaciones urbanísticas destinadas a mejorar la competitividad de las ciudades en su lucha fratricida por atraer inversión de capital extranjero.

A comienzos de la década, comienzan a idearse y formularse proyectos urbanos –megaproyectos, más bien (Aguilera y Naredo, 2009)- sustentados, en su mayor parte, en la legitimidad proporcionada por los procesos de planificación estratégica antes mencionados, que integran estas tres directrices: (a) nacen de la voracidad de la iniciativa privada; (b) suelen acompañarse de una espectacularidad gráfica representativa de una estrategia proyectual singular -trufada de imágenes de alto contenido evocador- orientada a garantizar la complacencia de la sociedad y, finalmente, (c) son empleados por los gobiernos locales para relanzar la imagen de la ciudad, en desarrollo de una estrategia política que se ha denominado, en foros económicos, el “empresarialismo urbano”. Su habilitación urbanística surge, bien de la activación de la figura, incorporada ex novo en la Ley Estatal de 1975, del suelo urbanizable no programado, bien acudiendo a la formulación de modificaciones puntuales del planeamiento general que, en algunos, casos comportan reclasificaciones desvirtuadoras del modelo territorial expresado en aquel.

Son los años donde comienzan a aflorar grandes actuaciones vinculadas a sonadas recalificaciones urbanísticas en la ciudad consolidada (transformación de antiguas instalaciones fabriles, integración urbana de infraestructuras ferroviarias, *waterfronts* o, más cerca del final de la década de los 1990, el “urbanismo futbolístico”; es decir, la recalificación de terrenos propiedad de clubs de fútbol que pretenden refinanciarse a costa de los aprovechamientos obtenidos); la promoción público-privada de Parques de Ocio (el fallido *Sherryworld* en Jerez de la Frontera de 1991, Port Aventura –gestado al inicio de la década- que, inaugurado en 1995, fue la primera actuación materializada, seguida de Terra Mítica y Parque Warner que se concibieron ya a finales de la década de los 90); el fomento de la actividad económica asociado al desarrollo de Parques Empresariales y Tecnológicos o las operaciones inmobiliario-turísticas vinculadas a la materialización de campos de golf que comenzaron a tapizar nuestras áreas metropolitanas y, especialmente, las costas (la Ciudad de Vacaciones Marina D´Or en Oropesa -concebida a finales de los 1980-, la operación del Novo Sancti Petri en Chiclana de la Frontera en los primeros años 1990, o la operación de Costa Ballena en Rota –promovida ésta por la administración regional andaluza-, dan buena cuenta de esta tipología de actuaciones).

La reacción política ante esta situación enrarecida -causante de cierto desnortamiento en la disciplina debido a los ataques frontales de las tesis neoliberales postulantes de la desregulación- no se hizo esperar, y así se promulga en esos años la Ley 8/90 que reforma la vigente Ley del Suelo de 1975, en un marco político-institucional radicalmente distinto al existente en aquellos años 1970, toda vez que, con la Constitución en vigor, las competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo habían sido transferidas a las Comunidades Autónomas, algunas de las cuales, especialmente las comunidades históricas -las más celosas y reclamantes del

autogobierno- comenzaron a producir su propio cuerpo legislativo desarrollando aspectos parciales y, en su mayoría, -a excepción, quizás, de Cataluña- meramente instrumentales. Estos nuevos preceptos autonómicos quedaron correctamente integrados en la legislación estatal vigente con la que se convivió sin percepción alguna de invasión competencial.

La reforma de la legislación estatal, frente a los vientos desreguladores, vino a confirmar y reforzar la necesidad del control público del urbanismo y la ordenación del territorio por entender que se trata de un mandato emanado de la propia Constitución, posicionándose claramente en contra de los postulados neoliberales que estaban comenzando a cobrar ímpetu. En efecto, la Carta Magna, en su artículo 47 proclama tres principios básicos –el derecho a la vivienda, la función social de la propiedad y la obligación de los poderes públicos de evitar la especulación del suelo- de los que el legislador concluyó que “el suelo era un medio al servicio de un fin (la vivienda)” lo que justificaba sin ambages el establecimiento de limitaciones al mercado de suelo y, por tanto, la necesidad inexcusable de su regulación mediante un cuerpo legislativo que se centró -por imposición política- en la reforma del régimen de suelo.

Los posibles conflictos competenciales que pudieran ocasionarse trataron de subsanarse mediante la diferenciación entre preceptos básicos, de aplicación plena por responder al inequívoco ámbito de competencias de la administración estatal, y los de carácter supletorio, que regulaban cuestiones que entraban en el campo de las competencias autonómicas, cuya vigencia y efectividad se justificaba en la ausencia de regulación expresa de estos aspectos en el ámbito autonómico. Esta decisión creó reacciones en contra, especialmente en Cataluña, que llegó a aprobar, meses antes de la Ley estatal, un Ley del Suelo propia (la LSC90), con el evidente propósito de dotarse de una normativa completa, alternativa a la estatal, lo cual generó en esa Comunidad una situación de incertidumbre que solamente quedó resuelta tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97, de 20 de marzo, a la que posteriormente me referiré.

La disposición final de la LS/90 ordenó al Gobierno a elaborar un texto refundido al objeto de codificar el ordenamiento jurídico existente en materia urbanística e integrar en un único texto legal las disposiciones vigentes, incorporando por tanto las de la legislación anterior que aún lo estaban. Este Texto Refundido se aprobó en el año 1992 (TRLR 92) y también fue impugnado ante el Tribunal Constitucional.

3.3. El breve periodo de recesión económica (1993-1997) previo al último boom inmobiliario: el debate entre “regulacionistas” y “desreguladores”

La burbuja que hemos analizado en el epígrafe anterior murió “oficialmente” por estrangulamiento financiero tras los festejos de 1992 (Rodríguez, 2006: 81). Pero los fundamentos de política económica que se han apuntado anteriormente -vinculados a la eliminación de trabas al crecimiento urbano- se mantuvieron tremendamente

activos mientras duró el corto periodo de leve depresión económica (1993-1997) que siguió a la bonanza de esta época (Rodríguez, 1994: 145) y se hegemonizaron a partir de 1997 iniciando el último de los periodos de efervescencia inmobiliaria experimentados en España en los últimos 50 años que, a la postre, se ha revelado no sólo como el más duradero sino como el más dilapidador de recursos territoriales y el que ha ocasionado consecuencias sociales más dramáticas.

Los acontecimientos que se produjeron en esos años de cierto letargo inmobiliario son de sobra conocidos y están marcados por tres hitos que van a condicionar la redefinición del marco legal y, sobre todo, van a terminar por instaurar, como opción alternativa a la tradicionalmente imperante, las tesis neoliberales que postulan abiertamente la imperiosa necesidad de desregular la actividad urbanística al objeto de liberalizar el mercado de suelo, como medida imprescindible para asegurar la competitividad económica del país. Los tres hitos, sobre los que se hará una breve reseña a continuación, fueron: Informe del Tribunal de la Defensa de la Competencia (1993), el "Informe Salamanca" (1994) elaborado por una Comisión de Expertos creada a raíz del debate suscitado -incluso en el seno del propio gobierno- por el informe anterior y, finalmente, el enorme impacto causado por la sentencia del Tribunal Constitucional 61/97, de 20 de marzo, que anula en su práctica totalidad el TRLS 92.

1. El primero de los hitos fue el Informe que el Tribunal de Defensa de la Competencia elaboró bajo el título "Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios". El Informe se centró en el análisis de los siguientes sectores: transporte, energía eléctrica, monopolios locales, instalación y mantenimiento de servicios públicos, telecomunicaciones y mercado del suelo urbano.

Los criterios expuestos en el Informe para el sector del mercado del suelo resultan una apología de la desregulación y una proclamación convencida, dogmática y beligerante a favor de la conveniencia de liberalizar este sector para permitir su competitividad, desmontando la -según opinión del tribunal- estrategia monopolística organizada en torno al control de la regulación del suelo por parte de las administraciones públicas.

El Informe afirma que la falta de competencia en el mercado del suelo tiene un efecto arrastre para otros sectores de actividad económica y se posiciona en contra de lo que, entiende, un intervencionismo extremo en el uso del suelo por parte de los poderes públicos, apostando por la recuperación del protagonismo de los propietarios en estas cuestiones, como un argumento de eficiencia en la asignación de recursos, incremento de la oferta de suelo y eliminación de las rentas monopolísticas. A partir de esta declaración de intenciones, el punto de mira del Informe se dirige contra la legislación urbanística española que presenta dotada de una filosofía común -desde la Ley del Suelo de 1956 hasta la LS/90- que, de manera simplista, se resume en "pretender acabar con la voracidad de los propietarios que están interesados solamente en el lucro", cuestión, por otro lado, incuestionable. En este punto, el giro discursivo del Informe adopta un cariz cuanto menos sorprendente -cuando no delirante-, llegando a comparar esta metodología legislativa con la imperante en la Unión Soviética comunista:

...el resultado de la legislación urbanística española ha sido muy parecido al efecto de la normativa "anti- propietarios" establecido en la Unión Soviética durante setenta años. La filosofía es la misma: se suprime al propietario por inútil y no se deja que la decisión sobre el uso del suelo se fije por el juego de los que demandan y los que ofrecen sino que se deja la decisión a la autoridad porque representa los intereses generales. Los resultados no han sido los esperados. Algún economista señalaba una vez que es curioso constatar como en los países de economía de mercado parece que todo está planificado mientras que en los países comunistas todo es caótico.

El siguiente precepto a derribar fue la "discrecionalidad" que preside la toma de decisiones de las administraciones públicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo. El Tribunal acepta la necesidad de un cierto control en la regulación de los usos del suelo pero instrumentado mediante el establecimiento de reglas generales, de forma que la «autoridad no pueda llegar al extremo de decidir qué hay que hacer en cada espacio y cuándo debe hacerse». Aceptando las reglas generales cualquier operador está legitimado para decidir libremente el destino del suelo que corresponda al uso que desee.

El Informe considera a la legislación urbanística responsable de "los desastres urbanísticos ocurridos en el país" cifrándolos como los mayores de todos los países de la OCDE llegando, por tal causa, a calificarla de "perversa". Las conclusiones del Tribunal revelan un claro desconocimiento de la historia urbana de España desde los años 1960, al no reparar que los "desastres" citados no obedecen al desarrollo de los preceptos de la legislación urbanística sino, por el contrario, a su permanente incumplimiento, tanto por la Administración como, especialmente, por la "santificada" iniciativa privada.

Finalmente, el último de los aspectos a considerar era la financiación de las haciendas públicas, a las que considera las "verdaderas especuladoras" ya que «restringen la oferta del suelo hasta extremos increíbles y hacen subir el precio del suelo paralelamente». Con esta argumentación, el Tribunal se posiciona en contra de aquellos que pensamos que la especulación urbanística tiene su máxima expresión no en la restricción ocasionada por la adopción de modelos territoriales compactos y mesurados en consumo territorial, sino en las actitudes permisivas con las corrientes dispersoras de la ciudad. En fin, un giro –más bien una contorsión- discursivo alambicado e incomprensible con el único objetivo de justificar que el antídoto para solucionar este "estado de excepción en el urbanismo" es apostar por la desregulación del mercado y su liberalización.

Y, a tal efecto, el Informe concluye con la elevación al Gobierno de una serie de recomendaciones que se centran en: (a) profundizar en la regulación del carácter reglado del suelo urbano, garantizando el derecho a edificar en cumplimiento de una reglas generales que han de promover un "trato de igualdad" en alturas, densidades y capacidades edificatorias en sus diferentes zonas; (b) el suelo urbanizable necesario debe resultar de las demandas e iniciativas de los particulares que, además, han de ser los legitimados para decidir sobre los usos a desarrollar; así, la restricciones impuestas por la Administración deben estar motivadas y justificadas; (c) reducir el suelo no urbanizable al estrictamente necesario para preservar los valores a proteger, consintiendo la urbanización en "el resto del territorio"; (d) buscar fórmulas alternativas de financiación para las haciendas locales.

La principal conclusión que se extrae del contenido de Informe expuesto en los párrafos anteriores, es que puede ser que este Tribunal defienda la competencia económica –aun cuando también existen dudas más que razonables de que eso sea así en el caso del mercado del suelo- pero de lo que no puede haber duda es que no defiende ni a la ciudad ni, lamentablemente, a sus ciudadanos. La situación ocasionada por la aceptación generalizada de estas tesis en los años del tercer boom inmobiliario certifica indefectiblemente esta afirmación.

2. El segundo de los hitos referenciados es el denominado “Informe Salamanca”. El 5 de Noviembre de 1993 se publica una Orden Ministerial por la que se constituye una Comisión de Expertos sobre Urbanismo, a la que se le encomienda “la elaboración de un informe sobre la problemática actual del suelo en España, con propuestas concretas sobre líneas de avance de las normas estatales y autonómicas en materia urbanística que garanticen el adecuado cumplimiento del mandato constitucional” (Málaga, 1994: 13).

En palabras de Antonio Font Arellano, miembro de la Comisión:

La culminación de los trabajos de la llamada Comisión de Expertos sobre Urbanismo y la reciente aparición pública del Informe “Recomendaciones de Avance Normativo y Políticas de Suelo” resultado de sus trabajos, son una buena noticia para los que creemos en la irrenunciable función pública de la creación y ordenación del espacio colectivo en el marco de una sociedad democrática, frente a algunas posturas de reclamación interesada de mayor amplitud y libertad en el mercado del suelo, generalmente encubridoras de ocultos intereses privados, o en el mejor de los casos, producto de visiones economicistas neoliberales sobre los problemas de la ciudad y el territorio de escaso rigor (Font, 1995: 37).

Las recomendaciones fueron suscritas por una amplia mayoría de los integrantes de la Comisión (López de Lucio, 1997: 79), no obstante las previsibles discrepancias que surgieron, lógicamente, de los representantes del sector promotor-constructor y de determinados partidos políticos más, sorprendentemente, altos cargos de la Administración del Estado (Font, 1995: 37).

El Informe de Recomendaciones (Bassols, 1995: 34-35) ve la luz en un momento histórico donde se solapan leves indicios de recuperación económica con una tumultuosa situación política –centrada en los sonados casos de corrupción que afectaron al Partido Socialista, entonces en el gobierno- que hacían presagiar un cambio político mucho más receptivo a las tesis neoliberales expresadas con nitidez en el Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia analizado anteriormente.

Las “Recomendaciones de Avance Normativo y Políticas de Suelo” incorporadas en el denominado Informe Salamanca se sustentan en tres criterios básicos:

- a. En primer lugar, el reconocimiento del gobierno pluriescalar del territorio nacional en el que confluyen tres ámbitos diferenciados (Estado, Comunidades Autónomas y Municipios) con competencias complementarias cuyas políticas territoriales y urbanísticas, ante el peligro de solapamiento e invasión competencial, es preciso coordinar.

- b. Reconocer un carácter específico al mercado del suelo que impide su concepción en el marco tradicional de la oferta y la demanda que caracteriza a otros sectores de actividad. Con ello, el Informe adopta claramente una visión sustancialmente alejada de la explicitada por el Tribunal de Defensa de la Competencia (Fernández, 1995: 13) y apuesta por “deseconomizar” las reflexiones sobre la ordenación del territorio y la planificación urbanística. Así, se entiende que el problema del encarecimiento de la vivienda -argumento esgrimido por los neoliberales para justificar la ampliación de la oferta de suelo de manera indiscriminada- está vinculado a la escasez de suelo urbanizado más que a la carencia de suelo urbanizable. Es decir, es un problema de gestión y no tanto de volumen de clasificación urbanística (Ráfols, 1995: 64).
- c. Se constata la conveniencia de realizar ajustes en la legislación vigente al objeto de agilizar la gestión y “desrigidizar” el planeamiento.

Sobre la base conceptual de estos criterios se elaboran las Recomendaciones, entre las que podemos destacar:

- a. La ordenación urbanística no puede ser utilizada para resolver los problemas presupuestarios de las administraciones locales. Por ello, hay que poner un especial celo y cuidado en generalizar la “concertación público-privada” para la concepción de la ordenación urbanística que puede degenerar –y de hecho así ocurre- en la concesión de aprovechamientos fuera del interés colectivo definido por el planeamiento y la legislación vigente.
- b. Búsqueda de nuevos patrones de desarrollo urbano y territorial, exigido por la vigencia adquirida por requerimientos medioambientales y de desarrollo sostenible. La novedosa orientación del planeamiento urbano debe apoyarse más en la transformación cualitativa de la ciudad existente que en el crecimiento urbano; se ha de trabajar, por consiguiente, con modelos menos especulativos, no sólo mediante el comedimiento en el consumo de suelo, sino a través del establecimiento de densidades razonablemente próximas a las máximas admitidas por la legislación, la apuesta por ofertar un volumen suficiente de viviendas asequibles y proporcionar unos niveles dotacionales, de equipamientos y servicios, adecuados a los nuevos estándares de calidad exigidos por la sociedad “postindustrial”.
- c. Insistiendo en la cualificación del modelo de ciudad, se afirma que es imprescindible revertir la monofuncionalidad de numerosas áreas periféricas y promover desarrollos urbanos, además de adecuadamente densos, multifuncionales vinculando, al tiempo, el modelo territorial a adoptar con las políticas de transporte al objeto de favorecer el desplazamiento de la población en medios públicos y no motorizados.
- d. Se recomienda profundizar en la interiorización, por parte de la iniciativa privada, de las cargas precisas -en materia de transporte, infraestructuras,

colapsos de la red arterial o aspectos ambientales- para revertir las externalidades ocasionadas por el desarrollo urbanístico.

- e. Se apuesta inequívocamente por el planeamiento como instrumento expresivo de un proyecto de ciudad establecido por una voluntad política que trata de definir el futuro deseable para los ciudadanos (Mangada, 1995: 88). El reconocimiento de esta dimensión política del planeamiento no obsta para, al tiempo, constatar que su concepción, metodología e instrumentación presentan ciertas deficiencias que es preciso subsanar.

Entre las subsanaciones destacan, por su notable incidencia en el planeamiento urbanístico, cinco aspectos determinantes: (a) Recuperar el concepto del Plan como proyecto de ciudad, reduciendo el protagonismo adquirido, en los últimos años, por la orientación normativo-jurídica centrada en la atribución de aprovechamientos y derechos de edificación-urbanización (Gago, 1995: 46); (b) Se promueve integrar los "diferentes tiempos del Plan": el largo plazo que ha de caracterizar la definición proyectual del modelo de ciudad con el corto plazo de la programación que hay que concebirla "plurianualmente" y adaptada tanto a las capacidades financieras de los actores implicados en la materialización de aquel, como a las coyunturalidades que pudieran sobrevenir durante la vigencia del Plan (Mangada, 1995: 88); (c) Lo anterior significaría la desaparición en los Planes de la diferenciación entre suelo urbanizable programado (SUP) y no programado (SUNP), aunque se recomienda mantener una distinción entre «zonas de desarrollo preferente» y «zonas de desarrollo opcional» que conservaría el espíritu de la Ley de 1976 pero sin establecimiento de plazos vinculantes ni programas concretos. En las zonas opcionales sería discrecional por parte del Ayuntamiento la admisión o no de iniciativas de urbanización; (d) Se recomienda diferenciar entre la determinaciones sustantivas del modelo territorial, a las que hay que dotar de permanencia temporal, de aquellas que no lo son y que, por tanto, hay que concebir de manera flexible abiertas a posibles modificaciones y, finalmente, (e) Se certifica la necesidad de seguir profundizando en la adaptabilidad temporal del planeamiento, en su carácter flexible, en su "resiliencia" ante imprevistos .

Como veremos a continuación, finalmente triunfaron las tesis perdedoras en el seno de la Comisión (Gago, 1995: 44-45) y, tras la llegada al poder del Partido Popular y la sorprendente, para muchos, sentencia del Tribunal Constitucional -que declara inconstitucional la mayor parte del articulado del TRLS/92- se inicia una senda en el urbanismo y la ordenación del territorio caracterizada por un espíritu claramente desregulador, liberalizador del mercado de suelo y, por tanto, deslegitimador de su control por los poderes públicos que tiene su principal expresión legal en la nueva Ley Estatal de 1998. La consideración del urbanismo como una acción pública inexcusable orientada por el interés general fue, como hemos visto, el principio en el que se anudaron las Recomendaciones vertidas por la Comisión que, así, cabe ser considerado como el último acto de lúcida sensatez en esta materia, previo a la sumisión generalizada de las políticas territoriales y urbanísticas desarrolladas en España, a los presupuestos del urbanismo neoliberal.

3. El 20 de marzo de 1997 se emite la Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional que produce la nulidad, por causa de inconstitucionalidad, de la mayor

parte de los preceptos (las 4/5 partes) del TRLS 92. No procede, en el marco del presente trabajo, incorporar un análisis de las causas que fundamentaron jurídicamente esta Sentencia del Alto Tribunal (Parejo, 1997: 311-322). Sin embargo he considerado pertinente trasladar el estado de ánimo causado por la Sentencia y, a tal efecto, se transcriben las siguientes reflexiones realizadas por Javier García Bellido en el editorial del número 112 de la revista “Ciudad y Territorio”:

El día 20 de marzo acaba de conocerse la esperada y también inesperada Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley del Suelo de 1990 y su texto refundido de 1992 (STC 61/97, publicada el 25 de abril) (...) Las fulminantes consecuencias de su pronunciamiento van a sumir en situaciones de verdadera crisis a los planes recién aprobados conforme a la Ley del 92, así como a los actos administrativos de ellos derivado (...). A pesar de su inusitada tardanza, esta Sentencia va a ser finalmente esclarecedora del panorama del urbanismo español (...) El efecto derivado de la Sentencia, al recortar los poderes legisladores deterministas del Estado y reconocérselos a las Comunidades Autónomas, es perfectamente análogo -en sus niveles y escalas respectivas- a la liberalización desreguladora de las normas del poder con respecto a los individuos, por la cual el ejercicio de la libre concurrencia e interacción entre ellos acaba conduciendo a un nuevo orden, a un nuevo nivel homeostático donde se alcance otro estado de equilibrio estacionario. Como postula la teoría del caos, *order out of chaos*, orden como resultado del caos: la multiplicidad de regímenes urbanísticos fecundará la imaginación de los legisladores autónomos para producir renovados modelos urbanísticos de entre los que pueda ir surgiendo un nuevo paradigma del urbanismo español Un nuevo orden, sin duda, aún no prescrito ni vislumbrado, pero un orden al cabo.

4. EL CAMBIO DE MILENIO: LA DÉCADA PRODIGIOSA DEL URBANISMO EXPANSIVO (1997-2007)

4.1. Motivaciones legales, económicas y sociales para impulsar el nuevo ciclo expansivo inmobiliario-financiero

4.1.1. Un nuevo marco legislativo: el énfasis liberalizador del mercado del suelo

La andadura legislativa del nuevo gobierno conservador surgido de las elecciones generales de 1996, se inicia con la formulación del Real Decreto-Ley 5/96, de 7 de junio, sobre «Medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales» del que caben destacar dos cuestiones centrales de evidente incidencia en el planeamiento municipal y el régimen de la propiedad del suelo:

1. La primera cuestión incide en el incremento de la oferta de suelos urbanizables, por lo que se habilita para que todos los suelos que, según el Plan municipal, puedan ser urbanizados estén en igualdad de condiciones de programación,

incluyendo los aún no programados, en los que transitoriamente se agiliza su puesta en uso inmediata si así lo suscitan sus propietarios.

2. La segunda, disminuye la participación pública del 15% al 10% del aprovechamiento atribuido por el Plan, aumentando correlativamente la participación de la propiedad en dicho aprovechamiento (señalado por el Plan a cada área o sector), desde el 85% de la Ley anterior, al 90%, dejándolo aparentemente como estaba en la legislación de 1975.

Esta línea desreguladora de la actividad urbanística emprendida por el Gobierno del Partido Popular (López de Lucio, 1997: 79) se concretó, al año de la publicación de la Sentencia 61/97 del Tribunal Constitucional, en la promulgación de la Ley 6/1998 de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones (LRSV/98). A la vista del fracaso de la anterior legislación estatal, el legislador entiende que «es preciso desarrollar una enérgica rectificación que, por un lado, elimine las tradicionales rigideces del marco legislativo a la búsqueda de una mayor flexibilidad y, al tiempo, permita a las administraciones públicas desarrollar una política en materia de ordenación del territorio y urbanismo adaptable a las cambiantes circunstancias de la economía, caracterizada por una rápida sucesión de ciclos expansivos y periodos de depresión» (Exposición de Motivos de la LRSV/98). Al tiempo, ante la confirmación de la carencia de competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio, «el Estado sólo puede contribuir con la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad en todo el territorio nacional, así como sobre materias relativas a la expropiación forzosa y las valoraciones de suelo» (Ibid).

Clarificado el marco competencial, la LRSV/98 se aplica a modificar, de manera sustancial, la regulación de una de las principales determinaciones caracterizadoras de los modelos territoriales a establecer por el planeamiento general, la clasificación del suelo –de clara incidencia en la definición de las condiciones básicas del derecho de propiedad–, con la finalidad de facilitar la ampliación de la oferta, haciendo posible la clasificación como urbanizable de todo aquel ámbito territorial en el que no concurren razones para su preservación a causa de valores ambientales, arqueológicos, culturales, paisajísticos, agrícolas, forestales, etc., reconocidos por el planeamiento territorial y/o la legislación sectorial.

El objetivo es inequívoco: promover la liberalización del mercado de suelo tal y como recomendó el Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia y comenzó a concretarse legislativamente en el Real Decreto-Ley 5/96 antes referenciado. Además, se acentúa el carácter reglado de la clasificación del suelo urbano recluyéndolo al cumplimiento exclusivo de unas condiciones de urbanización y trasladando a la legislación autonómica el establecimiento del porcentaje de consolidación edificatoria preciso para otorgar, alternativamente, tal clasificación. La LRSV/98 no introduce ninguna disposición complementaria que garantice la correcta integración del suelo clasificado como urbano en la “malla urbana” eliminando, con ello, el escaso margen de discrecionalidad que tiene el planeamiento urbanístico para decidir sobre esta cuestión tan determinante para el establecimiento del modelo de ciudad.

El suelo no urbanizable, regulado en el artículo 9 de la LRSV/98, estará conformado, en primera instancia, por aquellos suelos que deban ser objeto de especial protección por la existencia de valores a proteger que se encuentren acreditados por la planificación territorial y/o la legislación sectorial. No obstante, el precepto admite que el planeamiento general pueda identificar otros suelos a los que otorgue valores de similar condición y, además, aquellos que considere inadecuados para el desarrollo urbano. Con esta medida, aparentemente, se recuperaba el margen de discrecionalidad que tradicionalmente había operado para determinar, por parte del planeamiento, el suelo apto para el crecimiento urbano. Sin embargo, en el espíritu de la Ley se encuentra impreso el carácter residual conferido al suelo urbanizable y, por tanto, esta posibilidad debe ser admitida bajo una justificación expresa y motivada que sustente una decisión que, en todo caso, se considera excepcional. O dicho de otra forma, el objetivo del legislador es que, deducidos de la superficie del término municipal los suelos urbanos y no urbanizables, de clasificación reglada, los terrenos restantes, salvo justificación singular, deben quedar incluidos en el suelo urbanizable susceptibles, por tanto, de contener desarrollos urbanísticos.

El derecho de los propietarios a la transformación del suelo urbanizable se podrá ejercitar una vez el planeamiento haya procedido a delimitar sus ámbitos – es decir, la sectorización del suelo urbanizable- o se hayan establecido las condiciones para su desarrollo, caso del suelo urbanizable no delimitado o no sectorizado. El texto final de la LRSV/98 quedó atemperado, toda vez que en borradores anteriores no se hacía referencia a esta necesidad de contar con delimitación expresa, posibilitando cualquier iniciativa independientemente de su localización, tanto en continuidad con la ciudad como en posición aislada. Al tiempo, entre los deberes de los propietarios del suelo urbanizable regulados en el artículo 18, ha quedado excluida la posibilidad del establecimiento de plazos lo que implica que la transformación de estos terrenos será solamente una facultad de los propietarios pero no un deber, por lo que no pueden ser forzados a ello, desactivando los efectos del incumplimiento de los deberes urbanísticos, cuestión esta de vital trascendencia.

El ánimo desregulador del gobierno conservador no quedó recluso a este texto legislativo sino que, al constatar deficiencias en éste -que impedían un desarrollo eficiente de la deseada liberalización del suelo- se aprueba el Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes. En su artículo 1 se introducen una serie de modificaciones a determinados artículos de la LRSV/98. Así, desaparece la facultad del planeamiento general de incluir en el suelo no urbanizable el “considerado inadecuado para el desarrollo urbano” eliminando las posibles asperezas que, para inundar el territorio de suelo urbanizable, podría producir la aplicación práctica de este precepto legal. Al tiempo, se introduce una nueva disposición en el artículo 16, facultando a la iniciativa privada a promover tanto la delimitación de ámbitos en el suelo urbanizable susceptibles de ser desarrollados como el establecimiento de condiciones para tal finalidad, eliminando la exclusividad que tradicionalmente ha recaído, para el ejercicio de esta función, en el planeamiento general y ocluyendo su facultad de regular los tiempos de materialización del crecimiento urbano.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia de 11 de julio de 2.001, desactiva, en gran parte, las modificaciones legislativas incorporadas por el Real Decreto-Ley

4/2.000⁸, Al objeto de dar cumplimiento a esta sentencia, el gobierno aprueba Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, donde se retracta de las disposiciones reguladas en el Real Decreto-Ley 4/2000 y modifica los artículos de la LRSV/98 declarados inconstitucionales por la Sentencia antes referida.

Analizada la intensa producción legislativa del Estado en los años que discurren entre 1.998 y 2003 e independientemente de cuál fue el resultado final de la misma a resultas de las modificaciones que pretendió introducir el ejecutivo y la reacción contraria del Tribunal Constitucional, lo cierto es que la principal consecuencia de la nueva orientación del marco legislativo -favorecedora de la desregulación y, por tanto, claramente alineada con las tesis neoliberales de producción de ciudad- fue la impregnación de estos principios en la formulación del planeamiento territorial y urbanístico de esa época facilitando, en el marco definido por las condiciones socio-económicas -que a continuación expondré con la brevedad que precisa este recorrido histórico-, la explosión territorial asociada al afloramiento de un tsunami inmobiliario-constructor de intensidad desconocida y de funestas consecuencias una vez la burbuja generada estalló iniciando, a partir del año 2007, el periodo de recesión económico-social más profundo de la historia reciente de España.

4.1.2. Motivos económicos: el triunfo de las tesis neoliberales

En un artículo publicado en la revista Temas Sociales nº 66 (marzo de 2009) titulado "Urbanismo Neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados", Nick Theodore, Jamie Peck y Neil Brenner expresan con claridad los fundamentos del neoliberalismo y su dimensión urbano-inmobiliaria. Así, los autores afirman que:

La ideología neoliberal se sustenta en la creencia de que los mercados abiertos, competitivos y 'no regulados', que no se encuentran sometidos a injerencias estatales ni a las acciones de colectivos sociales, representan el mecanismo óptimo para el desarrollo socioeconómico. El neoliberalismo adquirió relevancia por primera vez a fines de la década de los setenta, al surgir como una respuesta política estratégica a dos fenómenos: la decreciente rentabilidad de las industrias de producción masiva y la crisis del Estado de Bienestar keynesiano. La reacción del mundo industrializado, aunque vacilante al comienzo, fue comenzar a desmontar los componentes institucionales básicos de los acuerdos de posguerra, para poner en marcha un conjunto de políticas orientadas a fortalecer la disciplina del mercado y la competencia. En este contexto, las doctrinas neoliberales se utilizaron para justificar diversos proyectos; entre ellos: la desregulación del control del Estado sobre la industria; las ofensivas en contra del trabajo organizado; la reducción de impuestos corporativos; la contracción y/o privatización de los recursos y servicios públicos; el desmantelamiento de los programas de bienestar social; la ampliación de la movilidad del capital internacional; y la intensificación de la competencia entre localidades.

⁸ En este sentido resulta esclarecedor que el Tribunal fundamente la constitucionalidad del artículo 9 "Suelo No Urbanizable" en la concurrencia de los dos requisitos regulados en la redacción original del texto de 1998, lo cual anula la desaparición del criterio de inadecuación promulgada por el Real Decreto-Ley 4/2000. La sentencia también declara nulos los artículos 16.1 y 38 de la LRSV/98. La inconstitucionalidad del 16.1 implica la nulidad de la disposición añadida por el Real Decreto-Ley al efecto de permitir la delimitación del ámbito y el establecimiento de las condiciones de desarrollo del suelo urbanizable a la iniciativa privada.

La crisis del capitalismo anunciada en la cita anterior se saldó con un profundo cambio en tres frentes: el régimen de acumulación, el modelo de regulación y las soluciones espaciales adoptadas que afectaron a la lógica territorial predominante (Méndez, 2014: 217-232).

En el primero de los casos, la crisis del fordismo dio paso a nuevas formas de acumulación anudadas a la financiarización de la economía facilitada por la revolución tecnológica y la consiguiente instantaneidad en la circulación de capitales. En el plano de la regulación, se produjo el asalto al estado del bienestar keynesiano, al considerar la intervención estatal como un impedimento al desarrollo económico solamente garantizado por mercados desregulados y abiertos. En el plano territorial, dos son los fenómenos principales que caracterizan esta época: la división internacional del trabajo que deja sin efectos la histórica simbiosis capital-trabajo anclada al territorio de los Estados-nación que sustentó el keynesianismo y la acentuación del papel esencial de las grandes ciudades como centros de decisión y poder (Gaja, 2008).

Siguiendo la reflexión de Ricardo Méndez (2014), los rasgos esenciales del nuevo capitalismo son: (a) el protagonismo de las inversiones inmobiliarias que contribuyeron a la creación de burbujas especulativas asociadas a la mercantilización del desarrollo urbano (Sevilla, 2015: 38); (b) la desmaterialización de las economías metropolitanas que, ante una industria cada vez más deslocalizada en países emergentes, centran sus esfuerzos en la activación del sector terciario y los sectores informacionales de la economía; (c) la flexibilización y consiguiente precariedad de los mercados de trabajo locales –estancamiento de los salarios, protagonismo del trabajo a tiempo parcial, contratación temporal-; (d) empresarialismo en la gestión urbana, asumiendo los gobiernos locales una función de estímulo e impulso de la iniciativa privada (e) polarización social y fragmentación territorial.

Sin embargo, a pesar de estas tendencias generales que responden a una lógica común, el neoliberalismo presenta diferentes rostros en función de la forma en que se produce su inoculación en cada nación, región o ciudad, lo cual depende de factores “territorializados” tales como el ordenamiento jurídico-normativo en vigor, las características específicas del mercado de trabajo, la política de inversiones públicas para fomentar el desarrollo económico –la deriva infraestructural en España- o el diseño de la arquitectura del gobierno del territorio –la descentralización autonómica en nuestro país y la transferencia a este nivel de gobierno de las competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo-.

Es lo que Theodore, Peck y Brenner denominan “el neoliberalismo realmente existente”:

Porque mientras la ideología del neoliberalismo descansa en la deferencia hacia un ‘mercado’ singular, ahistórico y singularmente eficiente, la infinitamente más turbia realidad es que los programas de neoliberalización realmente existentes -dados sus rasgos genéricos, semejanzas e interconexiones estructurales- siempre están insertos en un contexto y son mediados políticamente. Todo análisis de la neoliberalización se enfrenta, entonces, a este necesario hibridismo, porque no solo es difícil, sino quizá

analítica y políticamente inadecuado, visualizar el neoliberalismo como un modelo abstracto, un sistema, ya sea acabado o en formación.

Ello significa que el neoliberalismo se adapta a las “inercias históricas existentes” en cada nación y/o región. Esta tendencia ideológica, en consecuencia, adquiere “arreglos espaciales diferenciados” en función de cada circunstancia local. En cualquier caso, parece existir un consenso generalizado entre todos los analistas económicos en que uno de los nichos de actividad alternativos a la crisis de acumulación fordista-industrial y a la excesiva volatilidad de los mercados bursátiles, ha sido el sector constructor-inmobiliario.

Reforzando esta argumentación, Álvaro Sevilla (2015: 31-48) afirma que la reconfiguración del capital a través del medio construido -el circuito secundario de acumulación teorizado por David Harvey (López y Rodríguez, 2013: 41-42)- requiere de su correlato en la reconfiguración constante del territorio para permitir nuevas rondas de inversión y acumulación (Méndez, 2014: 223). Por ello, este autor entiende que la especulación inmobiliaria y la constante urbanización (crecimiento urbano) y reurbanización (destrucción creativa de espacios centrales de la ciudad) no son coyunturales sino sistémicas, constituyendo expresiones sustantivas del capitalismo inmobiliario.

Los principios económico-inmobiliarios neoliberales (Gaja, 2015:103-125), han tenido una traslación inmediata al campo del urbanismo y la ordenación del territorio manifestándose en la apuesta por la desregulación de la acción urbanística, la inhibición del control ejercido tradicionalmente por el planeamiento urbanístico y la búsqueda de la máxima liberalización del mercado de suelo. La ciudad y los territorios urbanos se han constituido, hoy en día, en los principales ámbitos de acumulación de capital y apropiación de plusvalías. La retórica del urbanismo neoliberal habla, como se ha expuesto en páginas precedentes, de competencia entre ciudades, de instrumentación de políticas de marketing urbano, de planificación estratégica, de funcionamiento empresarial de los gobiernos locales o de formación de “máquinas de crecimiento inmobiliario” (Logan y Molotch, 2015).

Las actuaciones urbanísticas características del urbanismo neoliberal son, principalmente, la suburbanización o dispersión territorial –garantizada a través de la institucionalización de las reclasificaciones de suelo-, la gentrificación o elitización socio-funcional de áreas centrales y subcentrales de la ciudad –sustentadas en recalificaciones- y la escenificación de megaproyectos generalmente vinculados a grandes eventos y apoyados en fuertes inversiones públicas. Estos son los principales territorios de la acumulación del circuito secundario español.

Profundizando en esta línea argumental, Fernando Roch (2001: 6-14), afirma que:

La ordenación urbana se ha convertido en un instrumento más –y no menos importante- de aliento del arreglo espacial que caracteriza al neoliberalismo, donde la irrupción de las fuerzas del mercado en el circuito secundario de acumulación se torna dominante haciendo eclosionar los sectores inmobiliario-bancarios que se convierten en hegemónicos en la economía de muchos países y, especialmente, en España. La consecuencia más evidente es la promoción de un tipo de crecimiento en el que no es la población ni las actividades productivas las que generan las nuevas necesidades de

espacio sino el propio organismo urbano como espacio referente de acumulación de riqueza: desplazando los valores de los precios al alza y creando nuevos espacios de excelencia (...) Y mientras más se ocupa el territorio, mientras más se esparce por él lo urbano, al objeto de incrementar la oferta de suelo para que bajen los precios de la vivienda, «éstos no se dan por aludidos».

El objetivo es crecer, da igual cómo, cuanto y por dónde; es indiferente el tipo de ciudad resultante de estos axiomas; no importa condenar a la población a desarrollar pautas de desplazamiento motorizado excesivas, si con ello se alimenta la maquinaria de construcción de infraestructuras de comunicación viaria que sustenta los indicadores macroeconómicos del milagro español; es irrelevante que, mediante esta estrategia, queden relegadas al olvido amplias capas de población que no tienen acceso a una vivienda digna; hay que sacrificar cualquier valor territorial en apoyo del crecimiento económico, demiurgo que ha de fundamentar la política a desarrollar. Y si para ello, hay que condescender con formas perversas de ejercicio de gobierno – la consabida corrupción-, se acepta como un mal menor, como el tributo que hay que pagar para mantener e incrementar el nivel de bienestar adquirido, para que la “fiesta” continúe. La aceptación social –como veremos a continuación- ha sido un pilar imprescindible para el éxito de las políticas neoliberales.

La entrada en el euro, la bajada de los tipos de interés y un marco institucional propicio –la descentralización autonómica-, provocaron una huida hacia delante de la economía española (Naredo y Montiel, 2011) desencadenando una nueva burbuja mucho más importante que la anterior (Rodríguez, 2006: 85-86). La prolongada duración de este ciclo (1997-2007) trae su causa en el denominado “keynesianismo del precio de activos” (López y Rodríguez, 2010: 83-129) concepto económico sustentado en la democratización (extensión por capilaridad a todo el cuerpo social) del acceso a un crédito fácil y pagable por las familias debido básicamente, a la ampliación de los plazos de amortización (Rodríguez, 2006: 86). También a ello contribuyó la fiscalidad favorable a la adquisición de vivienda.

En el cambio de milenio, el sector financiero abandona sus nichos tradicionales de actividad en el ámbito de las empresas y los mercados de valores y comienza a penetrar con fuerza en el tejido social. Es decir, la síntesis del problema de la demanda encontró en el “keynesianismo del precio de activos” la estrategia de política económica que fundamenta, en gran medida, las circunstancias especiales del boom inmobiliario acaecido en España en este periodo, diferenciándolo de los otros dos analizados en los apartados anteriores de este texto. De este modo, los mecanismos financieros ligados a facilitar el endeudamiento privado permitieron elevar la demanda interna y, al tiempo, la adquisición de productos financieros, constituyendo las hipotecas un caso paradigmático. Así, según datos aportados por José García Montalvo, «el volumen de crédito para adquisición de viviendas se multiplicó por 5,25 entre 1992 y 2002. El aumento del crédito inmobiliario ha sido un factor fundamental en el crecimiento del endeudamiento de las familias españolas que, a finales del 2002, alcanzaba la cota del 80% de la renta bruta disponible». (García, 2008: 170).

Esta estrategia cumple un doble propósito. Por un lado, moviliza la circulación de los ingresos desde las familias hacia las finanzas, cuyo beneficio alimenta a las nuevas élites propietarias. Y por otro, como se ha dicho, produce un aumento de la demanda

en un escenario generalizado de caída de los salarios y pérdida progresiva del poder adquisitivo de los ciudadanos. En este dato reside la verdadera perversión del mecanismo de política económica ideado con la democratización financiera. En lugar de incentivar la demanda interna mediante aumentos salariales vinculados a la productividad o, al menos, a la inflación, se consiguen incrementos importantes de la demanda de bienes de consumo en una situación generalizada de reducción de los salarios de las clases medias y trabajadoras. El objetivo era restaurar el beneficio capitalista en un contexto caracterizado por la depresión salarial y el estancamiento de la tasa de beneficio de los sectores manufactureros.

Esta nueva dinámica económica sustentada en la canalización del ahorro privado hacia el consumo y la inversión, en previsión del aumento de valor de los activos inmobiliarios, contribuyó, además, a la captación de un ahorro extra procedente de la inversión extranjera en productos inmobiliarios. Si entendemos las políticas keynesianas como medio para canalizar el ahorro de la población hacia el consumo y la inversión contribuyendo con ello a aumentar la demanda, cualquier política que promueva la transformación del patrimonio inmobiliario en liquidez para su canalización hacia el consumo forma parte, también, del “keynesianismo del precio de activos”.

El protagonismo del crédito hipotecario -subyacente a esta estrategia económica- es incuestionable funcionando, primero, como instrumento de demanda inmobiliaria y, de forma secundaria, como instrumento de consumo. Es así como se produce la transferencia desde las rentas salariales hacia las finanzas, provocando- utilizando una expresión de teoría económica marxista- la “acumulación por desposesión”. Así, entre 2001 y 2005, el mercado de la vivienda fue el responsable de casi 1/3 del crecimiento del PIB y de cerca de la mitad del aumento del empleo. Sobran comentarios.

Enunciados los principios de política económica que han sustentado la creación de la mayor burbuja inmobiliaria conocida en España, finalizaremos este epígrafe retomando el discurso sobre la especificidad que adopta la aplicación de las políticas neoliberales en el Estado español –lo que hemos venido a llamar el neoliberalismo realmente existente-. Es decir, se van a aportar unas breves reflexiones sobre las especiales características del “arreglo espacial” español, las claves explicativas del impacto territorial ocasionado por las regulaciones del mercado de suelo –legislación urbanística-, de la vivienda –efecto riqueza y consiguiente desaparición de la escena tanto de la vivienda protegida como la de alquiler junto a la subvención fiscal a la compra de vivienda- e hipotecario – bajos tipos de interés, alargamiento de plazos, incremento del porcentaje del valor hipotecable, relajación de los requisitos de ingresos exigibles a los deudores o acceso a financiación exterior de bancos y cajas⁹.

⁹Dicha financiación era introducida en nuestro sistema económico a través de la colocación de títulos hipotecarios entre inversores extranjeros, obteniendo de este modo la liquidez necesaria para seguir concediendo créditos dentro de nuestro país. A través de este mecanismo nuestra deuda externa aumentaba de forma continua con el objetivo de financiar una demanda explosiva. Durante algunos años la banca española absorbió la mitad del crédito disponible en la Eurozona, algo absolutamente desproporcionado al tamaño de la economía nacional.

Los tres grandes aspectos que han caracterizado, según Isidro López y Emmanuel Rodríguez (2010: 315-365), el arreglo espacial del régimen de acumulación español han sido: (a) la política de infraestructuras, (b) la arquitectura institucional del Estado y (c) las políticas medioambientales permisivas.

La política de infraestructuras (Ibid: 315-329) quedó significada, páginas atrás, como una de las principales impulsoras del desarrollo económico durante el boom inmobiliario sucedido en el periodo que he denominado neodemocrático. En el marco de la economía keynesiana, la inversión en infraestructuras había tenido una función anticíclica al constituirse en un potente motor de la demanda. En el marco de la política neoliberal esta estrategia de inversión pública cambia de funcionalidad, orientándose a estimular el precio de los activos inmobiliarios. Además, junto a su contribución a la valorización del suelo al que aportan accesibilidad, como ya se comentó anteriormente, las infraestructuras constituyen un importante nicho de negocio para las grandes empresas constructoras. Tampoco puede despreciarse el efecto que la mejora infraestructural tiene en la creación de una “marca España”, con la consiguiente aceptación social que entiende esta partida de gasto público como incentivadora del crecimiento económico.

Los dos hitos documentales expresivos de los criterios inversores de la política de infraestructuras seguida en España en estos años, han sido el PDI (Plan Director de Infraestructuras) 1993-2007 –con una previsión de 100.000 millones de euros de inversión, de los que el 76% de destina a la construcción de autovías para un total de 5.000 nuevos kilómetros- y el PEIT (Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes) 2005-2020 en el que la inversión se amplía hasta 241.392 millones de euros y sus principales partidas se destinan a autopistas y la red de alta velocidad, es decir, inversiones orientadas a optimizar la accesibilidad del territorio.

El carácter diferencial de este programa respecto al anterior es que ya no se orienta a la reversión de déficits históricos sino que, al contrario, va a contribuir a la sobrecapacidad de la red de autovías españolas, hecho que explica la capilaridad territorial del reciente ciclo inmobiliario. En todo caso, la gran estrella del PEIT fue la alta velocidad a la que se destina el 40% del presupuesto, cuya red se diseña al objeto de fortalecer la creación de nodos de concentración de funciones de alta centralidad (Madrid, Barcelona, Valencia, Zaragoza, Sevilla, Málaga, Alicante) e impulsar la extensión de la región urbana de Madrid a provincias adyacentes como Toledo, Guadalajara o Ciudad Real. A la vista de estos datos no extraña que España haya sido el país con el mayor ritmo de inversión en infraestructuras de toda la Unión Europea.

Respecto al modelo territorial español, su rasgo más característico es la formación de “máquinas de crecimiento urbano” (Logan y Molotch, 2015: 157-210). La descentralización, hacia las regiones y los ayuntamientos, de las competencias territoriales y urbanísticas tiene como consecuencia una gran autonomía municipal en la toma de decisiones sobre cuestiones urbanas; por ello, ante la extendida identificación social de crecimiento urbano con bienestar social y empleo, las políticas de incentivación de la actividad inmobiliaria cobraron en España un protagonismo desconocido hasta entonces, máxime cuando se constatan los réditos electorales de aquellas formaciones políticas que han alentado este proceso (los casos de Marbella,

la Comunidad Valenciana, la Comunidad de Madrid y, en cierta forma, también la Andalucía, son expresivos de esta circunstancia).

La teoría de las máquinas de crecimiento descansa sobre tres elementos principales: (a) comporta el desarrollo de políticas dirigidas fundamentalmente a la promoción urbana y al desarrollo inmobiliario; (b) se sustenta en la activa disposición de los gobiernos locales al crecimiento urbano -en tanto que única vía de promoción del empleo y del bienestar social- que deviene la adopción de unos patrones de funcionamiento empresarial, el denominado "empresarialismo urbano", y (c) la constitución de alianzas "pro-crecimiento" entre la Administración y las élites locales y/o regionales.

Los graves problemas de financiación que arrastran históricamente las administraciones locales –recordemos las referencias explícitas a esta cuestión, si bien "*sensu contrario*", realizadas en el Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia- provocan la dependencia de los Ayuntamientos de los impuestos vinculados al parque inmobiliario, explicando la obsesiva adicción mostrada por algunos gobiernos locales al crecimiento urbano, lo cual tiene su reflejo inmediato en sus Planes Generales respectivos que se convierten, así, en el instrumento clave para dar forma a esta estrategia.

La extensión a todo el territorio nacional de este modelo de desarrollo económico basado en la masiva ocupación del suelo por usos urbanos y la financiarización de las economías domésticas ha resultado plenamente congruente con la formación de las "máquinas de crecimiento". En buena medida, en aquellos años, «el principal axioma de la ideología neoliberal fue comprendido por muchos, en España, como una realidad tangible: que la libertad del mercado y la iniciativa privada constituyen la mejor garantía para el estímulo del crecimiento económico y que ésta es la única y verdadera política social efectiva» (López y Rodríguez, 2010: 351).

Por último significar que, pese a los bienintencionados principios declarativos anudados en la sostenibilidad, las políticas medioambientales desarrolladas en España han sido muy permisivas con las consecuencias territoriales del "tsunami inmobiliario" de esta década. A pesar del enorme cuerpo legislativo que se ha ido produciendo en todas las Comunidades Autónomas en materia medioambiental y el afán proteccionista manifestado en la expresa identificación de ámbitos territoriales a preservar –Red Natura, Parques Naturales o Lugares de Interés Comunitario- lo cierto es que la fiscalización ambiental de las políticas territoriales y urbanísticas no ha tenido el efecto pretendido y deseable.

Los Estudios de Impacto Ambiental que, preceptivamente, forman parte de la documentación de los Planes Generales, se han burocratizado en exceso, transformándose en unos documentos laxos y con escaso rigor; además, la Evaluación Ambiental de los proyectos infraestructurales ha concluido, habitualmente, con su sumisa aceptación. Por último, el acto administrativo de las Declaraciones de Impacto Ambiental ha devenido un puro trámite que, más allá de imponer al planeamiento algunas medidas que coadyuven a maquillar los modelos territoriales evaluados, en rara ocasión han entrado a profundizar y valorar, en términos ambientales, cuestiones tan relevantes para esta materia como la dispersión territorial, el consumo de territorio inducido por las propuestas de crecimiento urbano,

la incidencia de éste en la eclosión de la movilidad motorizada, la insularización del territorio causada por los nuevos trazados de infraestructuras, o la exigencia de verificación rigurosa sobre la suficiencia de recursos hídricos y energéticos necesarios para abastecer los techos poblacionales asociados a los desmedidos modelos territoriales propuestos. Es de esperar que con la reciente regulación vinculada a los procedimientos de Evaluación Ambiental Estratégica estos problemas sean corregidos.

4.1.3. Motivaciones sociales: la condescendencia de la sociedad española con las políticas urbanas del cambio de milenio

Este epígrafe se apoya en dos ensayos del recientemente fallecido sociólogo polaco Zygmunt Bauman: “La Modernidad líquida” (2004) y “La ceguera moral” (2015) compartido este último con el politólogo lituano Leonidas Donskis. El objetivo de este epígrafe es tratar de aportar una reflexión que coadyuve a vislumbrar los vínculos existentes entre los cambios acaecidos en la sociedad en los últimos tiempos y la expresión urbano-territorial que deviene de la aplicación de las tesis socio-económicas neoliberales que se han expuesto en el epígrafe anterior.

Los tres conceptos sobre los que se articula el desarrollo discursivo de este epígrafe son: la procrastinación, el comunitarismo líquido y la adiaforización.

En el primero de los ensayos referenciados, se reflexiona sobre la sociedad en la modernidad tardía, la que surge en las últimas décadas del siglo XX, desarrollando cinco aspectos que históricamente han condicionado la “condición humana” como ser ontológicamente social: emancipación, individualidad, espacio/tiempo, trabajo y comunidad. Según Bauman, esta época de la historia se caracteriza por el tránsito de la modernidad sólida a la modernidad líquida. La modernidad líquida es una figura del cambio y de la transitoriedad:

Los sólidos conservan su forma y persisten en el tiempo: duran, mientras que los líquidos son informes y se transforman constantemente: fluyen. Como la desregulación, la flexibilización o la liberalización de los mercados (...) Surfeamos en las olas de una sociedad líquida siempre cambiante -incierta- y cada vez más imprevisible, es la decadencia del Estado del Bienestar. La modernidad líquida es un tiempo sin certezas, donde los hombres que lucharon durante la Ilustración por poder obtener libertades civiles y deshacerse de la tradición, se encuentran ahora con la obligación de ser libres asumiendo los miedos y angustias existenciales que tal libertad comporta; la cultura laboral de la flexibilidad arruina la previsión de futuro (Vasquez Rocca, 2008).

La modernidad líquida, como categoría sociológica, promueve la ruptura de la rigidez inmanente al orden, entendiendo que combate, impide o inhibe la libertad individual. Por ello, esta nueva fase de la modernidad se alinea con la desregulación, la liberalización, la flexibilización, la creciente fluidez de las relaciones sociales, la liberación de los mercados financieros, laboral e inmobiliario, la disminución de las cargas impositivas. Por ello, uno de los efectos más importantes del cambio de dirección preconizado por estos nuevos tiempos líquidos ha sido «la disolución de las fuerzas que podrían mantener el tema del orden y del sistema dentro de la agenda política» (Bauman, 2004: 11).

La libertad se constituye, de esta manera, en la principal expresión de la modernidad líquida y, para su conquista, precisa de la “disolución” de todo lo que representa la solidez característica de la anterior fase de la modernidad; aquella que se sustenta en la rutinización de las conductas, en el control social y cuyos iconos fundamentales fueron la “fábrica fordista” y la organización burocrática del sistema. Este acto de licuefacción social concluye en arregar la responsabilidad vital en el individuo que ha de buscar, en palabras de Ulrich Beck (1998:135), “soluciones biográficas a contradicciones sistémicas”.

En los tiempos de la modernidad líquida no existe el anclaje al orden, característico de la primera modernidad (Bauman, 2004: 61), la época de lo que Bauman llama el “capitalismo pesado” cuyo paradigma fue la “producción fordista” regulada, rutinaria, jerárquica y eficiente y cuyas características principales son la racionalidad instrumental y la comunión entre trabajo y capital asociados a un territorio concreto: el Estado-nación. Estas reflexiones tienen su correlato en el campo urbanístico representado por el planeamiento científico-positivista, metodológicamente irrefutable y vinculado a las certezas proporcionadas por el conocimiento de la “naturaleza de lo urbano” del que deducir, predictivamente, un modelo futuro óptimamente concebido. Una suerte de “planeamiento taylorista”, mecanizado, sistematizado y modelizado.

Esta capacidad predictiva del planeamiento urbano de la primera modernidad, expresaba un sentir social asociado a la “procrastinación”¹⁰, a la confianza en el futuro que muestra el hombre de este periodo ante la seguridad, la certeza, el convencimiento de que la “acción colectiva” le está conduciendo a un porvenir indudablemente mejor. El hombre moderno era capaz de “postergar la gratificación a sus esfuerzos”, aplazar la satisfacción a un tiempo futuro. En palabras de Bauman, «bajo la forma de la postergación de la gratificación, la procrastinación puso la inversión por encima de la toma de ganancias, el ahorro por encima del gasto y el trabajo por encima del consumo» (Bauman, 2004: 168).

Es decir, todo lo contrario de lo que sucede en la actualidad, época caracterizada por la instantaneidad financiera, la desmaterialización económica, la deslocalización industrial, la división internacional del trabajo, el imperio del cortoplacismo y la voracidad consumista compulsiva –también de suelo, también de territorio, si ello comporta beneficios instantáneos- como garante de una satisfacción inmediata. Bauman vincula el concepto sociológico de “procrastinación” con el tránsito de la sociedad de productores a la sociedad de consumidores que caracteriza la condición fluida de la nueva modernidad: «si la ética del trabajo propugnaba la indefinida postergación de la gratificación, la estética del consumo promueve su abolición» (Ibid: 169).

En cierto modo, el planeamiento urbano es un “ejercicio de procrastinación”, toda vez que trata de definir voluntariamente un futuro para la ciudad orientado por unos objetivos políticos que se entienden representativos del sentir de la ciudadanía. Y este

¹⁰ Procrastinar es situar algo entre las cosas que pertenecen al mañana. (...) la procrastinación deriva su significado moderno del “tiempo vivido como peregrinaje”, como movimiento de acercamiento a un objetivo.

futuro es concebido como una meta, como un horizonte que, aun inalcanzable, ha de guiar las actuaciones a desarrollar durante la vigencia del Plan. Es decir, la importancia del modelo de ciudad propuesto en el planeamiento no es tanto que sea asible, alcanzable, sino que defina una “ética de comportamiento urbanístico”, un horizonte y, como tal, adquiere protagonismo, más que la consecución del modelo, el “peregrinaje”, el tránsito, la orientación, la ruta, el viaje emprendido para lograr alcanzarlo.

Por eso, en el planeamiento urbano el largo plazo es su consustancial temporalidad. Y, también por eso, fue cuestionado, denostado y vapuleado a partir de la última década del siglo XX, la del triunfo de la ideología neoliberal, la que mejor se acomoda a la modernidad líquida. Sin modelo futuro no hay orden al que plegarse, no hay horizonte-guía ni referentes, no hay necesidad de Plan y, por tanto, se abren las posibilidades a todas las iniciativas –privadas, claro está- vehiculadas a través de proyectos materializables a corto plazo y recludos en la escala manejable de la ejecución programada. Nada de grandes relatos que impiden, o al menos dificultan, adaptarse a la imprevisibilidad e incertidumbre característica de estos tiempos históricos.

En la modernidad líquida, el progreso, el futuro deja de ser confiado a la acción colectiva y se traslada al individuo. Una de las disoluciones a las que este nuevo tiempo se aplica con denuedo es a la desnaturalización –cuando no completa abolición- de la conciencia de “clase social” y, por tanto, de la posibilidad de discernir “intereses colectivos o comunes”.

La individualidad es una característica ontológica de esta fase de la modernidad y, precisamente, el abandono del individuo a su propia suerte produce el afloramiento del comunitarismo como reacción refleja a la incertidumbre, la desprotección y la inseguridad a la que se ve sometido el individuo. Pero, según Bauman, al estar todas las acciones del hombre orientadas al consumo, en las comunidades líquidas no es posible la producción de identidad asociada a la comunidad de bases sólidas, expresiva de un “sentir colectivo”, de la primera modernidad.

El estado actual de la sociedad, «marca el fin del ser humano como ser social, determinado por su lugar dentro de una sociedad que condiciona su conducta o sus acciones» (Ibid: 189). La comunidad de la modernidad líquida tiene dos dimensiones: protección y volatilidad.

En primer lugar, denota un carácter defensivo, de autoprotección. «El impulso a protegerse de la riesgosa complejidad dentro del refugio de la uniformidad es universal» (Ibid: 169). De ahí la tendencia a la *ghettización* urbana. Bauman acuña, para explicar estas manifestaciones, el concepto de mixofobia y la define como:

Una reacción previsible y generalizada ante la inconcebible, escalofriante y angustiosa variedad de tipos humanos y costumbres que coexisten en las calles de las ciudades contemporáneas y su barrios más corrientes. (...) La mixofobia se manifiesta por la tendencia a buscar islas de semejanza e igualdad en medio del mar de la diversidad y diferencia (Bauman, 2006: 32-33).

Bauman cita a Jacques Patigny, presidente de la Asociación Nacional de Inquilinos de Francia en los años del cambio de milenio, que auguraba para el futuro urbano “cercas periféricas que filtrarán el acceso a las áreas residenciales”. Y continuaba afirmando que «el futuro pertenece a archipiélagos de islas situadas a lo largo de los ejes de comunicación» (Bauman, 2004: 193).

Pues bien, a la vista de la ciudad heredada de la burbuja inmobiliaria de este periodo, se puede afirmar que el futuro ya ha llegado a nuestro país. Un objetivo prioritario de estas comunidades suburbanas es su homogeneización social, purificada de cualquier impureza causante de desazón e incertidumbre:

Una de las características más destacadas de la urbanización es su aislamiento y lejanía de la ciudad (...) la clave de estas comunidades urbanas es la seguridad, lo que significa vallas y muros alrededor del edificio, guardias jurados que vigilan las entradas a todas horas y un despliegue de instalaciones y servicios para prohibir el paso a los demás (Bauman, 2006: 29).

Esta visión de la comunidad es la de «una isla de cálida y doméstica tranquilidad en medio de un mar inhóspito y turbulento» (Bauman, 2004: 193). No es de extrañar que, a la vista de estas reflexiones, la libertad individual vinculada a la dispersión territorial, la capacidad de conformar comunidades cerradas de acceso vigilado - favorecida por la fragmentación de lo urbano en el territorio- y, por tanto, de eliminar cualquier atisbo de conflicto en el hábitat cotidiano de estas comunidades urbanas de “semejantes” (Bauman, 2006: 34), hayan sido interiorizadas por el cuerpo social y, por tanto, exista una predisposición generalizada a aceptar los presupuestos del urbanismo neoliberal.

El gran damnificado de esta nueva expresión “defensiva” de la interacción social es el espacio público que, en su acepción sociológica clásica, es el lugar donde los desconocidos coinciden y, por tanto, condensa y compendia los rasgos característicos de la vida urbana.

Frente a ello, en la actualidad, hay una tendencia a la «fossilización de las diferencias mediante la separación y el aislamiento de unos y otros» (Ibid: 56). Este tipo de espacio urbano despojado de un espacio público integrador es la evidencia territorial de la acción diluyente de la modernidad líquida: se procede a disolver en la ciudad aquello que integra, vertebrada y une; aquello que compacta y cohesiona y el resultado es la inundación del territorio por lo urbano, el liderazgo de los no-lugares, de los flujos, la fragmentación del hábitat, la segmentación social, la purificación funcional de cada zona. La ciudad licuada, fluida, diluida, rota, desmembrada, salpicada, dispersa.

Además es, precisamente, este anhelo de segregar el que alimenta la “mixofobia urbana” característica de este periodo, actuando como un círculo vicioso, como una “profecía que lleva en sí el germen de su autocumplimiento”. «Homogeneizar los barrios y después reducir al mínimo inevitable todo comercio y comunicación entre ellos, es la fórmula infalible para avivar e intensificar el deseo de excluir y segregar» (Ibid: 38). Es decir, en palabras de Daniel Innerarity:

...la separación, pese a su apariencia pacificadora, promueve todo lo contrario: inseguridad civil y social. Sin la capacidad unificadora de los espacios urbanos, la

distancia es vivida como rechazo y alimenta el sentimiento de no pertenecer a la misma sociedad. Con la actual fragmentación, la ciudad parece haber perdido esa capacidad de dar cuerpo a la sociedad aproximando a sus componentes, mostrando tanto su diversidad como su interdependencia (...) La consecuencia de todo ello, es la progresiva privatización de la ciudad: de las urbanizaciones, de los servicios, de la seguridad. (Innerarity, 2006: 121).

El filósofo vasco visualiza con lucidez la problemática de la ciudad actual: cómo pensarla cuando tenemos redes en lugar de vecindarios, cuando las calles y las plazas ha dejado de ser el principal lugar de encuentro. El propio Bauman expone la receta para su reconducción desde el planeamiento urbano:

...una estrategia urbanística que fuera la antítesis de la actual contribuiría al afianzamiento y el cultivo de sentimientos mixofílicos. La creación de numerosos espacios públicos, abiertos y hospitalarios, a los que acudirían de buen grado toda clase de personas y no tendrían reparo en compartir (Bauman, 2006: 38).

No obstante, esta receta no debe conducirnos necesariamente a la reivindicación de la ciudad histórica como única condición morfológica que asegura la urbanidad. Daniel Innerarity nos alerta del peligro de este posicionamiento nostálgico. Según este autor «la urbanidad, hoy en día, no está confinada a un determinado tipo de forma urbana, sino que aquélla, como forma de vida, puede realizarse en cualquier sitio» (Innerarity, 2006: 121) y no es patrimonio exclusivo de las formas históricas de la ciudad.

Retomando el discurso del comunitarismo líquido se comentó párrafos atrás que, además de su dimensión defensiva, presenta otra característica esencial: su carácter volátil, transitorio o “con un solo propósito”; comunidades de interés en la que no es factible que fructifique la solidaridad y la tolerancia¹¹, la aceptación de diferentes, la negociación consustancial a la vida con extraños (Sennet, 1974) y donde, por tanto, no resulta aplicable el principio antropológico que anuncia que “el yo se nutre del otro que le altera”.

Bauman denomina a esta nueva expresión de las relaciones sociales las “comunidades de guardarropa” (Bauman, 2004: 210-211), ya que su tiempo de vida es breve y se suelen anudar a algún acontecimiento concreto que es el que fundamenta su constitución y cuya finalización y/o desaparición del interés mediático, certifica su defunción.

Es decir, las acciones colectivas que se desarrollan en la sociedad actual no se sustentan en “causas comunes”, no expresan un interés de grupo o de clase son, en definitiva, “de usar y tirar”. Este es el sentido con el que afloran muchas de las reivindicaciones ciudadanas en la actualidad, desde el rechazo a una peatonalización a la repulsa por la implantación de una mezquita en el barrio, desde la petición de

¹¹ La liberalización y el individualismo característicos de la modernidad líquida han roto los lazos de vecindad que unían a las comunidades urbanas. Según Bauman la solidaridad se erigió en la principal defensa contra los avatares de una vida cada vez más azarosa.

aparcamientos para residentes, a la proclamación de los derechos ciudadanos de los habitantes de asentamientos clandestinos surgidos en suelo rústico.

Por ello -volviendo al campo disciplinar del urbanismo- es tan complejo, hoy en día, hablar con certeza y determinación en nombre del “interés público”, concepto paradigmático en el que se anuda la legitimación público-política de la toma de decisiones sobre la ciudad. Sobre todo si el interés público se decide en la atalaya de los ámbitos ilustrados de la política. Por eso, la única vía de legitimación socialmente aceptable del planeamiento urbanístico proviene de la vehiculación de las demandas ciudadanas garantizada por procesos de participación abiertos y transparentes.

Desvanecido el interés colectivo representado por el planeamiento y estallado aquel en un cúmulo de intereses particulares -comunitarios e individuales- que, en no pocas ocasiones, entran en clara contradicción, la acción del gobierno de la ciudad se ve impelida a “arbitrar” en estas contradicciones estableciendo unas reglas básicas de funcionamiento y, a partir, de ahí, dejar hacer a la iniciativa privada que, en su ánimo de lucro lleva, al parecer, inoculado el bienestar social –esto es lo que proclamaba como recomendación el Informe de Defensa de la Competencia del año 1993. No debe extrañar que, ante esta orientación social, triunfasen claramente las tesis del urbanismo neoliberal en la década prodigiosa del “tsunami inmobiliario”.

En el segundo de los ensayos sociológicos de Bauman referenciados al inicio de este epígrafe, una de las idea-fuerza que centraliza la reflexión es que, quizás, la principal consecuencia de la nueva condición humana resultante de la modernidad líquida –individualidad, desaparición de conciencia social o de clase, sociedad de consumidores, desmaterialización de las relaciones sociales, etc- es la inoculación al cuerpo social de una suerte de “insensibilidad moral” denominada “adiaforización”¹². El sociólogo polaco entiende este concepto como una argucia para situar ciertos actos fuera del universo de las obligaciones morales evitando, con ello, la necesidad de someterlos a un juicio ético.

En la sabiduría popular, este conjunto de estratagemas tienden a reunirse en la rúbrica de “el fin justifica los medios” o, “por perversa que pareciera la acción, era necesaria para defender o fomentar un bien mayor”. En la clásica modernidad sólida, la burocracia era el principal taller en el que los actos moralmente cargados se remodelaban como adiafóricos. Sospecho que hoy día son los mercados los que han asumido ese papel (Bauman y Donskis, 2015:57).

El término, por tanto, no hay que entenderlo tanto como algo “sin importancia” sino, más bien, como irrelevante o, mejor, indiferente.

El concepto de adiaforización explica, en gran medida, la aceptación social de las políticas sumisas a los requerimientos del mercado que no solo han caracterizado el periodo del último boom inmobiliario, sino que continúan imponiendo su poder durante el periodo posterior al estallido de la burbuja creada, que ha devenido la

¹² Esta actitud patológica ha sido definida por José Antonio Marina como “inmunodeficiencia social”; es decir, la sociedad ha sido incapaz de desarrollar los anticuerpos necesarios para combatir los efectos patógenos de políticas y comportamientos, cuanto menos, éticamente reprobables.

mayor crisis económica de la historia reciente no sólo en España, es cierto, pero especialmente en España.

Esta aceptación tiene diferentes rostros: el austericidio al que nos han sometido las políticas emanadas de la UE y que tan disciplinadamente han sido aplicadas por el gobierno español surgido en plena crisis económica; el progresivo, constante e indetenible desmantelamiento del estado de bienestar previo a la crisis económica con el objetivo, nunca declarado abiertamente, de proceder a su privatización¹³; la estrategia de fomentar el enriquecimiento de las clases pudientes como fundamento para mejorar, por destilado capilar, las condiciones de vida del resto de la masa social (Ibid: 84-85); la precarización social hasta extremos impensables hace pocos años, que ha provocado el surgimiento de una nueva formación social que, el profesor y economista Guy Standing ha denominado como “preariado”–en un ejercicio sublime de refundición de los conceptos de proletariado y clase media-; y, cómo no, la política urbanística expansiva, dislocada, consumista de territorio y desprovista de cualquier atadura ética que ha guiado la producción de ciudad en los últimos años:

Independientemente de su procedencia y denominación, todos los precarios sufren, y cada cual sufre sólo. (...) los sufrimientos nacidos individualmente son sorprendentemente similares, tanto si son inducidos por un creciente montón de facturas de servicios y tasas universitarias, como si lo son por la tacañería de los salarios unida a la fragilidad de los trabajos disponibles y la dificultad para acceder a empleos sólidos y estables, la confusión de las perspectivas vitales a largo plazo, el inquieto espectro del desempleo y/o la pérdida de categoría laboral; todos se reducen a incertidumbre existencial: esa extraña mezcla de ignorancia e impotencia y una inagotable fuente de humillación (Ibid:85-86).

Pero, sobre todo, la “adiaforización” como anomalía del comportamiento social, encuentra su expresión más paradigmática en la aceptación de una forma de ejercer el gobierno del territorio trufada de prácticas perversas, de plegamiento a los intereses de la iniciativa privada y, en más ocasiones de lo deseable, por ejercicios claramente corruptos. El escritor Antonio Muñoz Molina se preguntaba, allá por 2013, cómo había sido posible no darse cuenta; como a la luz de la información ofrecida en aquellos años nadie reparó que tras las cifras de la fiesta se ocultaba, latente, el desastre que finalmente afloró con el estallido de la burbuja (Muñoz, 2013: 155-156). El argumento que esgrime es que el efecto de esas cifras mareantes era similar al del fragor de una catarata sobre quienes viven tan cerca de ella pero no la escuchan. Y no la escuchan no por un problema auditivo, sino por la insensibilidad moral –la adiaforización- inherente a la disolución de los vínculos sociales experimentada en la modernidad líquida.

El geógrafo Julio Vinuesa Angulo insiste en escenificar esta suerte de “técnica del avestruz” que ha caracterizado a la sociedad española, citando una entrevista que el entonces presidente del Gobierno, el socialista Rodríguez Zapatero, concedió al periódico El País en el verano de 2009. En ella, el gobernante comentaba que:

...el crecimiento rápido en épocas de bonanza es muy difícil de parar, toda la sociedad participa. Cuando en tantos ayuntamientos en España el suelo

¹³ Para analizar esta estrategia de ataque sistemático a lo “público” ver Losada (2013).

multiplicaba su valor por 20 y se convertía casi en petróleo (...), vete tú a decirle a un pueblo que no construya más (Vinuesa, 2013: 105).

Muñoz Molina relata, a tal efecto, una conversación con un redactor de periódico especializado en informaciones sobre medio ambiente que le hacía el siguiente comentario:

No sabes lo que era. Ibas a un pueblo a cubrir alguna noticia sobre aquellos abusos y te amenazaban. Lo menos que te llamaban era ecologista de mierda. Incluso en el mismo periódico me miraban mal por las cosas que escribía. Una vez me dijo uno de los jefes: ¿Sabes lo que te digo? Que por mí que no queden ni uno de esos bichos salvajes. Que se los carguen a todos. Que no quede ni uno (Muñoz, 2013: 161).

Y, claro, como ya se ha comentado, la adiaforización de la sociedad española llega a aceptar, como un suceso inevitable para poder garantizar el persistente, permanente y desbocado crecimiento económico, la corrupción urbanística como un mal menor¹⁴.

La burbuja inmobiliaria ocurrida en España en el periodo del cambio de milenio contó con el importante apoyo y aliento de la propia sociedad española. Si no hubiese sido así, con total seguridad, ni su duración ni sus efectos serían los que, lamentablemente, hemos recibido en herencia. Maldita herencia, sin duda, porque ahora resta la ingente labor de desandar lo caminado, de reconducir la situación, de aportar racionalidad y sensatez a la desmesura de las clasificaciones de suelo, de reorientar, desde nuevos presupuestos oxigenados, el planeamiento urbano de la época post-crisis. Y ello ha de contar con una metamorfosis radical de los comportamientos sociales ante las cuestiones territoriales, evitando observarlas bajo lentes exclusivamente economicistas. Quizás haya llegado el momento de aceptar que lo éticamente bueno también puede serlo en términos económicos.

4.2 Los efectos territoriales de la burbuja inmobiliaria en el cambio de milenio

En el quinquenio 2000-2005, el período central de lo que algunos denominaron “la década prodigiosa” del urbanismo español, el volumen anual medio de suelo artificializado subió hasta las 27.666 hectáreas, es decir, 75,80 hectáreas al día, más de 3 hectáreas cada hora. Esto representa que cada 10 días, durante 5 años, se ha artificializado en este nuestro país un ámbito tan extenso como el Ensanche de Barcelona. Un ensanche cada 10 días durante 5 años (Nel-Lo, 2012: 25)

Este espeluznante párrafo sirve para visualizar, de manera sintética, las graves afecciones territoriales y ambientales causadas por el frenesí constructor- inmobiliario

¹⁴ Seguramente, uno de los ejemplos más sintomáticos de la ceguera moral de la sociedad ante los actos vandálicos, para con el medio ambiente, ocasionados por la burbuja inmobiliaria, es la violenta reacción del pueblo de Carboneras, contraria al derribo del atentado ecológico que supone el Hotel del Algarrobico. La excusa de este beligerante posicionamiento, como no podía ser de otro modo, es la riqueza económica y los puestos de trabajo.

acontecido en España durante la década 1997-2007. No es objetivo de este texto, realizar un análisis exhaustivo de estas cuestiones sino, simplemente, coadyuvar a escenificar, mediante la exposición de un conjunto selectivo de datos, la gravedad de estas repercusiones territoriales. Para ello, sin duda, resulta especialmente revelador el Informe “Cambios en la ocupación de suelo en España: implicaciones para la sostenibilidad” que el Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE) elabora en 2007, donde se aportan conclusiones que revelan la intensidad de los efectos territoriales de la deriva inmobiliaria producida durante este periodo, entre las que se destacan:

1. La superficie de suelo artificial en España se incrementó un 29,5% en el periodo 1987/2000, siendo, junto a Irlanda y Portugal, uno de los países donde más ha crecido.
2. Nuestro país tiene, en el litoral mediterráneo, el 34% de su primer kilómetro ocupado por superficies artificiales.
3. La expansión experimentada por el sector inmobiliario-constructor en el periodo 2000-2005, indica que estamos en un proceso, en gran parte irreversible, de aceleración en la creación de superficie artificial con todos los impactos que esto conlleva.
4. El excesivo consumo de suelo de algunos procesos socioeconómicos, está provocando una destrucción o degradación de importantes activos naturales y sociales. Un ejemplo de este proceso es la destrucción de la base física por exceso de la construcción en el litoral, que hace que el sector turístico, clave para la economía española, se esté viendo afectado en algunas zonas por la pérdida de calidad ambiental y falta de competitividad.

A consecuencia, de este frenético proceso de “artificialización del territorio” la huella ecológica española «ha experimentado un aumento constante, con un crecimiento de dos puntos porcentuales anual desde 1985, de tal forma que, en 2005, el valor de ese indicador se situaba en 6,3, uno de los más altos del planeta. El déficit ecológico de España se cifra en 3,5 hectáreas globales por cada hectárea propia» (López y Rodríguez, 2010: 354-356). No son de extrañar estas cifras ya que, según estos autores, «en las dos décadas que median entre 1987 y 2006 se había ocupado tanto suelo virgen como desde el neolítico hasta 1986».

El estudio realizado en la Tesis Doctoral del autor, donde se escenifica la situación urbanística existente en los municipios más significativos del dominio territorial del litoral andaluz¹⁵, confirma –y concreta territorialmente- los peores presagios del

¹⁵ El universo seleccionado para el desarrollo del citado trabajo ha constado de 74 municipios, entre los que se encuentran 59 de los 62 específicamente costeros (excepto Lucena del Puerto, Lújar y Énix, en los que no se ha podido acceder a la información urbanística precisa para la elaboración del estudio) más 15 interiores que se encuentran localizados, en su mayor parte, en los cinco Centros Regionales existentes en el litoral -Huelva, Bahía de Cádiz, Bahía de Algeciras, Málaga y Almería- donde las tensiones asociadas al crecimiento urbano son más acusadas.

Informe del OSE: los modelos territoriales vigentes en el litoral andaluz presentan tres síntomas inequívocos de insostenibilidad:

1. Un excesivo consumo de suelo expresado en el sobredimensionamiento generalizado de la clasificación de suelo urbanizable propuesta en el planeamiento urbano en vigor, a lo que hay que unir el impacto causado por la invasión incontenible de asentamientos urbanísticos en suelo no urbanizable, fenómeno especialmente preocupante en determinadas unidades territoriales litorales (Costa Noroeste de Cádiz y Bahía de Cádiz, principalmente)¹⁶.
2. Salvo contadas excepciones –que se reducen a las ciudades de mayor rango poblacional y con una caracterización económica más diversificada y, sobre todo, menos dependiente del turismo- la ciudad existente en el litoral adolece de parámetros de compacidad urbana. Las causas principales de esta situación son la voracidad territorial del turismo residencial y la proliferación de suburbanizaciones irregulares en el suelo rústico, factores que conducen a la configuración de un espacio urbano absolutamente sobredimensionado en relación con la población residente en estos municipios, circunstancia causante de su dolorosa infrutilización durante la mayor parte del año¹⁷.
3. Para abundar más en la dispersión de los modelos territoriales vigentes, la Administración Autonómica ha fomentado mayores consumos de suelo a través de la identificación de Áreas de Oportunidad Supramunicipales en los planes subregionales por ella elaborados. Se trata de actuaciones de carácter estratégico que, por tal motivo, quedan excluidas del cómputo del crecimiento urbano a efectos de verificar el cumplimiento de los límites establecidos en la normativa del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.¹⁸

El principal epifenómeno de la situación generada por este boom inmobiliario es la configuración de un modelo territorial disperso, expansivo, bulímico y segmentado

¹⁶ En 45 de los municipios analizados (el 60%) la superficie de suelo urbanizable supera el límite de crecimiento superficial regulado en la normativa vigente. En 20 de ellos, la superficie del suelo urbanizable supera el 100% de la superficie del suelo urbano. Destacan casos como Viator (469,30%), Garrucha (371,80%), Vélez-Málaga (294,40%), Manilva (291,50%) o Pechina (282,94%). Al tiempo, se han contabilizado más de 15.000 Has de suelo clasificado vinculado a la regularización de ocupaciones fraudulentas del suelo rústico.

¹⁷ El valor del “indicador de expansividad urbana” de una ciudad razonablemente compacta -40/45 viviendas/hectárea- oscila entre 100 y 150 m² de suelo urbano/habitante. En los municipios analizados en la Tesis Doctoral, el valor medio ronda los 210 m²/habitante; es decir, una densidad equivalente inferior a las 25 viviendas/ha. Sólo 21 de los 74 municipios, entre los que se cuentan las cabeceras de Centros Regionales, presentan un indicador inferior a 150 m²/habitante. Hay 10 municipios donde la situación es especialmente preocupante: Casares (1.351 m²/hab), Palos de la Frontera (1.042 m²/hab) San Roque (1.040 m²/hab), Mojácar (717 m²/hab), Vera (585 m²/hab), Chiclana de la Frontera (532 m²/hab), Pulpí (522 m²/hab), Ayamonte (484 m²/hab), Manilva (446 m²/hab) y Almonte (390 m²/hab).

¹⁸ Los 13 planes subregionales vigentes en el litoral andaluz han identificado un total de 123 Áreas de Oportunidad que ocupan 153.692.700 m² de suelo que están clasificados actualmente, en su inmensa mayoría, como suelo no urbanizable, siendo susceptibles de reclasificación en cualquier momento al no computar como “crecimiento superficial”.

(Fernández, 2006. Naredo y Montiel, 2011. Mella, 2014). José Manuel Naredo asimila este modelo de crecimiento urbano difuso y la ocupación territorial descontrolada que lo caracteriza, a la “lógica del melanoma cancerígeno”:

La expansión urbana apoyada en estos modelos requiere consumos de territorio y de recursos muy superiores a los que demanda el crecimiento de población y de su renta disponible. Hern (1990), médico de profesión, apreció una fuerte analogía entre la evolución del melanoma y la patológica incidencia de la especie humana sobre el territorio. Este autor enumeró las siguientes características de los procesos cancerígenos: 1) Crecimiento rápido e incontrolado. 2) Indiferenciación de las células malignas. 3) Metástasis en diferentes lugares. 4) Invasión y destrucción de los tejidos adyacentes (Naredo y Montiel, 2011: 19).

El correlato urbanístico de esta sintomatología cancerígena es un protocolo de ocupación territorial que extiende “salpicaduras urbanas clonadas y monofuncionales” - caracterizadas por el cautiverio de las tipologías de viviendas unifamiliares y los grandes contenedores comerciales y de ocio que ejercen de complemento básico para el habitante de este estallamiento urbano- precisando de una profusa y capilar red arterial que facilite este proceso de colonización fractal.

La principal consecuencia que cabe extraerse de los datos y reflexiones expuestos es que, al rebufo de la burbuja inmobiliaria experimentada en España en los años del frenesí y la desmesura (1997-2007), se ha producido, de manera generalizada -pero con especial incidencia en las grandes aglomeraciones urbanas y el litoral mediterráneo- una mutación de los modelos urbanos-territoriales de la que resulta un nuevo tipo de entidad urbana que presenta una caracterización radicalmente diferente a la de la ciudad compacta tradicional.

Un tipo de entidad que, como veremos a continuación, ha estado avalada por el planeamiento urbanístico, ha sido consentida -incluso alentada- por los políticos, aplaudida e incentivada por el todopoderoso mercado inmobiliario y, nos guste o no, proyectada por arquitectos. Detrás de estos “desperdicios urbanísticos esparcidos por el territorio” no hay caos, ni espontaneidad, ni siquiera desregulación. No es fruto de ninguna casualidad ni de ningún proceso de autoorganización. No es la consecuencia incuestionable de un cambio de modelo económico, ni constituye el epifenómeno del tránsito hacia la ciudad post-fordista. Es el resultado de una maniobra orquestada y diseñada para hacer de nuestras ciudades “máquinas de crecimiento económico” en la que el planeamiento urbano ha jugado un papel clave como instrumento imprescindible para concretar en el territorio todos sus desmanes y desmesuras.

4.3. El planeamiento urbano en el cambio de milenio: “la ciudad la gobierna el mercado y la administra la burocracia”¹⁹

Al comienzo del texto se expresó la necesidad de vincular el análisis socio-económico de cada uno de los periodos históricos analizados, con los efectos territoriales causados por la burbuja inmobiliaria desarrollada en cada uno de ellos y, por consiguiente, con el tipo de planeamiento urbano que se ha producido en cada etapa, por entenderlo expresivo de su condiciones históricas diferenciales.

Así, hemos transitado por el planeamiento formulado al abrigo de la Ley del 1956 -que, en su ánimo de imponer orden y control a la producción de ciudad, fue superado por unos acontecimientos desbocados orientados al crecimiento económico como única finalidad- y el “urbanismo urbano” de la transición democrática, más austero y transformacional, más remedial y recualificador de los desmanes producidos en la década de los 1960. Un planeamiento más morfologista y centrado en la escala intermedia.

Esta orientación, que pretende recuperar la tradición del proyecto urbano imperante en el contexto europeo hasta la década de los años 30 del siglo XX, convivió pacíficamente con el oligopólico sector inmobiliario-constructor aflorado en la dictadura mientras duró la recesión posterior a la crisis del petróleo de comienzos de los años 1970. Sin embargo, a partir de la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea, se inició una recuperación económica que, como no podía de otro modo, cabalgó a lomos de otra burbuja inmobiliaria que, en esta ocasión, afectó más a los precios de la vivienda que a su masiva construcción.

Pasado un periodo breve de estancamiento económico, en los años del cambio de milenio, las medidas políticas adoptadas por el gobierno conservador coadyuvaron a conformar una suerte de tormenta perfecta, de la que ha resultado el periodo de efervescencia inmobiliaria más prolongado, intenso y duradero de la historia de este país: la entrada de España en el euro; una drástica reducción de los tipos de interés; una regulación fiscal favorable a la adquisición de la vivienda; una legislación urbanística más laxa y, finalmente, la generalización del acceso a un crédito barato debido a la estrategia del sector financiero de infiltrarse en el tejido social.

La pregunta que cabe hacerse en este momento es: ¿Y qué pasó con el planeamiento del cambio de milenio? ¿Qué deriva siguió? ¿Se constituyó en una atalaya defensiva de la racionalidad territorial o, por contra, sucumbió al embrujo del progreso y el bienestar social anunciado por la burbuja inmobiliaria?

A contestar estas cuestiones se destinan los siguientes párrafos. El método empleado ha sido rastrear la opinión de los protagonistas de aquella época: los redactores de planeamiento y los académicos vigilantes y estudiosos del proceso. Para ello, ha resultado vital el análisis del número 43 de la revista catalana *Papers* -cuyo editor fue Amador Ferrer- dedicado al “urbanismo municipal en España”, que,

¹⁹ Expresión acuñada por el sociólogo italiano Paolo Perulli (1992).

bajo el formato de la entrevista, se dedica a recabar esta opinión entre reputados urbanistas –un total de 20- representativos de todo el territorio nacional.

Se recogen a continuación -a modo de estado del arte- las reflexiones que, por su contundencia argumental y claridad expositiva, he entendido más significativamente expresivas de la deriva seguida por el planeamiento urbano en este periodo:

La primera de las reflexiones corresponde a Luis Felipe Alonso Teixidor, el cual significa:

...la ostensible ocupación del campo de la urbanística por el factor inmobiliario, convertido en principio y fin del dinamismo de las ciudades, y el factor jurídico, con la gestión de los derechos de la propiedad y los aprovechamientos en el epicentro de las prácticas habituales (...) En esta deriva, se enmarca (otros factores aparte) la renovada obsesión por el crecimiento físico, convertido ahora en motor central de las economías –también públicas– urbanas.(...) En tal contexto, se ha acentuado, obviamente, el divorcio entre el planeamiento urbanístico y el control de la calidad de los productos finales del proceso urbanizador (...) Por desgracia, muchos planes administrativamente irreprochables siguen dando lugar a la producción física y formal de verdaderas miserias urbanísticas, y esto indica que algo serio falla en el funcionamiento diario de la institución o de sus instrumentos y, quizá, en su naturaleza.

El catalán Joan Busquets, centra su aportación en la reducción conceptual que supone la transmutación de “Plan en proyecto” y la “enfermedad” de exceso de burocratización que afecta al planeamiento del cambio de milenio. Lo cuantitativo – densidades, edificabilidades, aprovechamientos y sus repartos- ha suplantado a lo cualitativo. Y, así, afirma que:

...en general, se ha pasado de una situación de gran entusiasmo e ilusión en el planeamiento municipal en los años ochenta del siglo XX, a otra más administrativa y convencional. (...)Podríamos quizá señalar que se vuelve a la disociación entre “Plan frente a proyecto” y cada disciplina se refugia en sus cuarteles de invierno. El Plan sin contenido de proyecto parece convertirse en un instrumento fundamentalmente de discusión política y, por tanto, ve reducida su capacidad innovadora y/o de propuesta a medio plazo.

El profesor de la Escuela de Arquitectura de Madrid y renombrado redactor de planes urbanísticos, José María Ezquiaga, destaca dos cuestiones primordiales. En primer lugar, abunda en la tesis expuestas por Joan Busquets anunciando un sesgo en la finalidad del planeamiento, proveniente del hecho de que «los planes urbanísticos están quedando hoy cada vez más circunscritos a los contenidos técnicos, cuando no sólo a los jurídicos de la propiedad del suelo (clasificación y calificación del suelo). La deriva reciente del urbanismo olvida que el objetivo último es tener un proyecto de ciudad.»

Además, Ezquiaga pone el acento en otra cuestión a la que me he referido con anterioridad, significada como un problema de urgente subsanación por parte de la Comisión de Expertos de Urbanismo, de la que, por otra parte, este autor formaba parte: la financiación municipal por la vía de la incentivación de la actividad urbanística. Y, en este sentido, afirma que «ello lleva a los municipios a buscar fuentes

de financiación alternativas a las ortodoxas, utilizando inadecuadamente las tasas, los convenios urbanísticos y demás instrumentos, que se utilizan muchas veces como forma de orillar los mecanismos de procedimiento de la legislación urbanística».

Sin duda, una de las más certeras opiniones sobre el enfermizo estado del planeamiento de la “década prodigiosa” es la del arquitecto madrileño Jesús Gago Dávila, experimentado y lúcido urbanista que cuenta con una prolongada experiencia en la redacción de planeamiento general, que pone el dedo en la llaga al afirmar que:

Aun cuando con frecuencia se siga hablando de “crecimiento desordenado” es oportuno recordar que ahora detrás de éste siempre hay un Plan de ordenación. Lo que ocurre es que lejos de utilizar su potencial en tanto que instrumento de definición de un proyecto de ciudad –para su mejora–, de un tiempo a esta parte su principal misión ha sido servir de estímulo –por cierto, bastante potente– a un crecimiento extensivo e indiscriminado que ha tenido y sigue teniendo una principal y casi exclusiva y obsesiva finalidad: la acumulación de plusvalías mediante el drenaje del ahorro familiar y de la inversión de otros sectores productivos. (...) un planeamiento puesto al servicio de un modelo radicalmente contradictorio con el discurso de la sostenibilidad, convertido por los políticos locales –incluidos los autodenominados progresistas– en puro adorno para sus habituales declamaciones.

Además, este autor destaca la cohabitación del “urbanismo neoliberal” con el “urbanismo burocrático” como una de las causas principales de la pavorosa situación actual de nuestras ciudades y alude, a tal efecto, a la que denomina “la administración del urbanismo”:

El grado de ineficacia alcanzado mediante la casposa y generalizada combinación de ultraliberalismo (ideológico) y burocracia (operativa) ha demostrado cumplidamente que la disfuncionalidad o la ineficacia, más que correlatos del intervencionismo, han resultado ser, por desgracia, lacras o dolencias más autónomas y endémicas de lo que algunos nos habían contado y otros ingenuamente habíamos creído.

No podía dejarse atrás a Ramón López de Lucio, una de las voces más críticas del sesgo inmobiliario adquirido por el planeamiento urbano en esta etapa. Así, reconociendo luces y sombras en el planeamiento de este periodo, califica como especialmente graves:

...los envites liberalizadores defendidos por el Tribunal de Defensa de la Competencia e instrumentados por el nuevo marco jurídico estatal de 1998. En este sentido, resulta especialmente preocupante la concepción residual del suelo urbanizable que pulveriza la larga tradición de proyecto público voluntario de la ciudad. Si el suelo urbanizable no es sino el resto de los terrenos de un municipio que objetivamente no pueden caracterizarse como urbanos ni tampoco tener valores medioambientales relevantes que avalen su carácter de suelos protegidos, el proyecto de ciudad corre el peligro de desvanecerse y pasar a ser una mera derivación de las tensiones y las solicitudes del mercado.

Por último, con el ánimo de no caer en la reiteración, voy a finalizar esta selección de lúcidas manifestaciones con la realizada, con su finura expositiva y brillantez argumental características, por Damián Quero Castanys, que dicta la siguiente

sentencia: «el pensamiento de la ciudad es suplantado por la instrumentación, que cuanto más complicada es, mejor oculta su esterilidad cultural».

El recorrido efectuado por las reflexiones de estos urbanistas coadyuva a explicitar, con la claridad y precisión que demanda la importancia del tema, la caracterización del planeamiento urbanístico del periodo del cambio de milenio, constatándose la deriva tecnocrático-burocrática adquirida por éste –salvando honrosas excepciones- para plegarse a los intereses, voraces e incontenibles, del sector inmobiliario: laxitud en sus objetivos y directrices; expansividad desmedida; fomento de la dispersión territorial con actuaciones urbanísticas anoréxicas –bajas densidades y desnutrición funcional-; énfasis cuantitativo en detrimento de la calidad proyectual del modelo de ciudad –aprovechamientos (reales, objetivos, subjetivos, medios, tipos, patrimonializables), áreas de reparto, cumplimiento de estándares para los sistemas (generales o locales), determinaciones urbanísticas de múltiple condición (estructurales, pormenorizadas preceptivas o potestativas)-; homogeneización paramétrica para asegurar equidistribuciones quiméricas; “urbanismo concesional” (Gaja, 2015: 103-126) que enfatiza el protagonismo de la iniciativa privada en la toma de decisiones sobre los modelos de ciudad y fomenta su liderazgo en la ejecución urbanística; asimilación del Plan-gestión con una instrumentación orientada a favorecer al propietario monopolista aun a costa de perder la escala de las actuaciones y, por tanto, la dimensión de los problemas a resolver (obsesión por delimitar actuaciones de propietario único como expresión paradigmática de un plan gestionable).

A ello, además, hay que añadir una fiscalización ambiental muy permisiva, más centrada en cuestiones accesorias, de maquillaje ambiental, que en diagnosticar en profundidad los modelos territoriales y establecer medidas correctoras y enmendadoras de la insostenibilidad de muchos planteamientos (nada de evaluar la compacidad del modelo de ciudad, la plurifuncionalidad o monofuncionalidad de las actuaciones; ningún posicionamiento sobre las densidades residenciales del crecimiento propuesto; ningún comentario sobre la nula, o al menos escasa, presencia de las actuaciones de reciclaje y transformación de la ciudad consolidada; ningún análisis, comentario, directriz o recomendación sobre el tipo de ciudad resultante de la profusión de estándares y parámetros incorporados a la documentación de los planes).

4. CONCLUSIÓN. TRAS LA ÚLTIMA BURBUJA INMOBILIARIA, DEVASTACIÓN TERRITORIAL, ECONÓMICA Y SOCIAL

El periodo del “tsunami inmobiliario” del cambio de milenio se ha caracterizado por la desmesura, por la sinrazón anudada a un exceso generalizado, desmedido, poliédrico y multiforme:

Excesos en la consideración del suelo y otros recursos naturales como bienes inagotables y que pueden someterse sin restricciones a los dictados del mercado. Excesos en el uso del trabajo precario y la segmentación social derivada, sin posibilidad de consolidar trayectorias laborales de largo recorrido y acumular así un stock de

capital humano capaz de mejorar la productividad del sistema. Excesos también en el apalancamiento de sus entidades financieras (Cajas de Ahorro) y el endeudamiento de las familias y empresas para alimentar una máquina de crecimiento urbanizador capaz de arrasar paisajes y provocar un incremento de la huella ecológica sin precedentes. Excesos, por último, en el alza especulativa de unos precios inmobiliarios apoyados por la política fiscal del gobierno central y la debilidad de las políticas de vivienda pública de ámbito autonómico y local, que generaron una riqueza ficticia y desviaron inversiones antes dirigidas hacia otro tipo de sectores productivos (Méndez et al, 2015: 272).

El colapso de la burbuja especulativa, unido al fin de la financiación del ciclo alcista inmobiliario, terminó extenuando el ahorro de los hogares y acabó muriendo por estrangulamiento financiero, al fallar la liquidez internacional tan inusualmente barata y abundante que lo había venido alimentando, dejando un patrimonio inmobiliario sobredimensionado, infrautilizado y, en muchos casos, de una discutible calidad urbana.

¿Cómo hemos llegado a esta situación sin que nadie lo advirtiera? ¿Era esta crisis impredecible? No. Probablemente se trate de una de las crisis más presentidas de la historia. Sin embargo, las opiniones de políticos, ejecutivos, empresarios y expertos economistas sobre la existencia, o no, de una burbuja inmobiliaria en España, fueron de lo más diversas. García Montalvo los ha clasificado en tres categorías:

En primer lugar, los “negacionistas” –que no aceptan la existencia de la burbuja- y que todo lo más se transmutaron en “aterricistas” (defensores de un supuesto aterrizaje suave). La segunda categoría incluye a aquellos que cambiaron de bando, denominados por este autor, “chaquetistas”. Por último están los “burbujistas”, aquellos que siempre han mantenido que estaba formándose una burbuja inmobiliaria de enormes proporciones (García, 2008: 209).

A pesar de esta colisión de opiniones encontradas, ya en el año 2003 un informe del Banco de España alertaba de los peligros de la “burbuja inmobiliaria”. En esas mismas fechas, otro informe del servicio de estudios del BBVA avisaba del mismo riesgo. Al tiempo, el Informe del responsable de Asuntos de Vivienda de Naciones Unidas, Miloon Kothari, tachó de “escándalo” la situación que se estaba viviendo en España, vinculándola directamente con una falta de reglamentación adecuada en relación con el suelo y la vivienda.

Eran, todos ellos, signos evidentes de que el “milagro económico español” se apoyaba en graves desequilibrios macroeconómicos: no sólo existía un elevado nivel de endeudamiento y un exceso de capacidad productiva en el sector de la construcción y asociados, sino también un excesivo peso del crédito relacionado con el «ladrillo» en los balances de las entidades financieras. Todo ello supuso, además, la gestación de un problema de insostenibilidad de las cuentas públicas que se materializaría con la crisis.

La herencia de la desmesura inmobiliaria de la década 1997-2007 es de compleja curación y se caracteriza, entre otros, por los siguientes aspectos:

1. Un paro ingente que, en poco tiempo, superó la fatídica cifra del 25% de la población activa.

2. Enormes dificultades para la recuperación económica, con un sector promotor-inmobiliario prácticamente desaparecido (Rodríguez, 2015: 4-6).
3. Un déficit del Estado desorbitante. En todos los niveles administrativos se siguió una política consistente en aumentar el tamaño del sector público apoyándose sobre unos ingresos fiscales muy abundantes, pero con un importante componente transitorio. Al terminar la fase expansiva, desaparecieron dichos ingresos extraordinarios, pero subsistió el mismo nivel de gasto público: se había convertido en permanente. Así es como se gestó el actual problema del déficit público, que en su mayor parte es de carácter estructural (Méndez et al, 2015: 273).
4. Aumento de la tasa de morosidad de los préstamos bancarios donde, curiosamente, frente a las informaciones difundidas, destaca el impago del crédito al promotor frente al del comprador de vivienda, que resulta mucho más moderado.
5. Enorme dificultades, cuando no quiebra, de entidades financieras.
6. Empobrecimiento de la clase media y, en general, del conjunto del país (el precariado al que antes me he referido).

Las consecuencias de esta herencia son múltiples, pero vamos a apuntar simplemente tres.

1. En primer lugar, destaca la generación de un problema ambiental, territorial y urbano de enorme magnitud que tiene, además, graves consecuencias económicas, especialmente en un territorio como el nuestro en el que el turismo, que exige cada vez mayor calidad territorial y ambiental, es una de sus principales fuentes de ingresos (Burriel, 2014).
2. En segundo lugar, un problema social preocupante, ya que durante estos años la promoción de vivienda protegida cayó hasta mínimos históricos, haciendo aún más difícil el acceso a la vivienda de importantes colectivos de nuestra población (Rodríguez, 2015: 62). El problema de la vivienda nos ha acompañado desde la época de la transición ya que, desde mediados de la década de los 1980, la política de vivienda desarrollada en España ha tomado una senda claramente "economicista" que ha orillado su dimensión social (Vinuesa, 2013: 85).

Puede resultar sorprendente, pero en el conjunto de la UE-27 las menores tasas de vivienda social se registran en España donde, del total de viviendas nuevas producidas en este periodo, solo el 10,6% tuvo algún tipo de protección (Méndez et al, 2015: 62), frente a porcentajes muy superiores en el resto de Europa, destacando, por ejemplo, Holanda con un 38%. De ese 11% que representa el parque de protección pública, sólo un 10% lo es en régimen de alquiler, lo que significa que en España tan sólo el 1% del parque total de la vivienda protegida está destinando a vivienda social en alquiler, frente a porcentajes del 17% en Francia o el 20% en el Reino Unido.

La paradoja actual es que se constata la confluencia de un enorme “stock de viviendas sin uso –abandonadas o a medio construir- y de personas sin vivienda”, binomio perverso al que hay que añadir la proliferación incontenible de desahucios. Y es que a pesar de la enorme producción de vivienda, el acceso a la misma en España, para determinados colectivos, sigue siendo una cuestión sin resolver.

3. Y, en tercer lugar, un problema político, que ha generado alarma social - seguramente no todo lo intensa que cabría esperar-, como son los casos de la especulación de suelo y de corrupción asociada a los mismos, últimamente tan de actualidad en los medios de comunicación. El concepto de corrupción que me gustaría significar no está recluso a infringir la legalidad, sino que se extiende al abandono de la racionalidad y los criterios de sostenibilidad y cohesión territorial que deberían haber presidido la elaboración del planeamiento urbanístico de este periodo que, como se ha visto, se ha convertido en un eficaz instrumento para vehicular la voracidad desmedida e insaciable del mercado inmobiliario. «Una versión tergiversada del urbanismo que ha convertido la vivienda en un negocio proclive a la especulación y generador de unas enormes plusvalías» (Vinuesa, 2013: 103-104).

No obstante, a modo de conclusión, quisiera significar que lo más alarmante de la herencia recibida, más allá de la dimensión física y repercusión económica expuestas en este texto, es la parálisis de pensamiento que ha afectado, con especial intensidad, a las diferentes administraciones que, desnortadas y sin rumbo aparente, han reorientado sus políticas territoriales desde el “dejar hacer” efervescente de los años del tsunami, al “no saber qué hacer” de los años de crisis.

Así, a pesar de las patologías territoriales causadas, la administración municipal, con carácter general, ha optado por adoptar una postura conformista y acomodaticia ante esta problemática, dando por bueno el tipo de ciudad propuesto por el planeamiento del cambio del milenio, esperando que cambie la coyuntura económica y comience, de nuevo, a fluir el crédito.

Y, sin embargo, nadie duda que la situación necesita de una “sacudida disciplinar” importante que reconduzca, en términos de sostenibilidad, esta herencia recibida ya que, no debemos olvidar que, tal y como nos recuerda Oriol Nel-Lo, «las realidades físicas creadas por el boom inmobiliario, están aquí para quedarse. Constituirán una herencia con la que nosotros y las generaciones venideras deberemos inevitablemente lidiar durante largas décadas. Toda pretensión de negar esta realidad, de desconocerla o erradicarla no puede ser otra cosa que escapismo o quimera» (Nel-Lo, 2012: 29).

6. BIBLIOGRAFÍA

AGUILERA, F & NAREDO, JM (2009). *Economía, poder y megaproyectos*. Fundación César Manrique.

ARIAS, P (1991). *Sevilla, centralidad urbana. Territorio y Ciudad*. Sevilla: Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Sevilla.

BASSOLS, (1995). "Sobre las Recomendaciones de avance normativo y políticas de suelo propuestas por la Comisión de Expertos de Urbanismo", *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales* nº 103 pp.31-36.

BAUMAN, Z (2004). *Modernidad líquida*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.

BAUMAN, Z (2006). *Confianza y temor en la ciudad. Vivir con extranjeros*. Barcelona: Arcadia.

BAUMAN, Z & DONSKIS, L (2015). *Ceguera moral. La pérdida de sensibilidad en la modernidad líquida*. Barcelona: Paidós.

BECK, U (1998). *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.

BOHIGAS, O (2004). *Contra la incontinenencia urbana. Reconsideración moral de la arquitectura y la ciudad*. Barcelona: Editorial Electa. Colección Espacio Público.

BURRIEL, E (2014). "El estallido de la burbuja inmobiliaria y sus efectos en el territorio", en ALBERTOS PUEBLA, JM; SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, JL (coords), *Geografía de la crisis económica en España*. Valencia: Universidad de Valencia.

FERNÁNDEZ DURÁN, R (1993). *La Explosión del Desorden. La metrópoli como espacio de la crisis global*. Madrid: Editorial Fundamentos.

FERNÁNDEZ DURÁN, R (2006). *El tsunami urbanizador español y mundial: sobre sus causas y repercusiones devastadoras, y la necesidad de prepararse para el previsible estallido de la burbuja inmobiliaria*. Barcelona: Virus Editorial.

FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, MA (1995). "El debate sobre el mercado de suelo", *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales* nº 103, pp. 23-27.

FERNÁNDEZ, A & CRUZ E.C (2014). "El sector de la construcción en Andalucía en el contexto de la crisis: colapso de un modelo y efectos territoriales, en ALBERTOS PUEBLA, JM; SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, JL (coords), *Geografía de la crisis económica en España*. Valencia: Universidad de Valencia.

FERRER, A, & SOLÁ-MORALES, M. (2005). "El urbanismo municipal en España". *Papers. Regió metropolitana de Barcelona* Nº 43.

FONT, A (1995). "Ciudad: mercancía o espacio colectivo", *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales* nº 103, pp. 37-41.

GAGO, J (1995). "Reforma de la reforma y contrarreforma ¿una nueva ocasión perdida?", *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales* nº 103, pp. 43-51.

GAJA, F (2008). ". "El "tsunami urbanizador" en el litoral mediterráneo. El ciclo de hiperproducción inmobiliaria 1996-2006", *Scripta Nova, Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Volumen XII, nº 270.

GAJA, F (2015). "Urbanismo concesional. Modernización, privatización y cambio", *Ciudades* nº 18, pp. 103-125

GARCÍA BELLIDO, J (1997). "Editorial". *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales* nº 112.

GARCÍA MONTALVO, J (2008). *De la quimera inmobiliaria al colapso financiero. Crónica de un desenlace anunciado*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.

INNERARITY, D (2006). *El nuevo espacio público*. Madrid: Espasa Calpe.

LARRODERA, E (1972). "Evolución del planeamiento en España", *Ciudad y Territorio: Revista de ciencia urbana* nº 14, pp. 6-13.

LEIRA, E (1981). "Madrid: génesis de un plan nuevo", *Ciudad y Territorio: Revista de ciencia urbana* nº 50, pp. 69-82.

LOGAN, JR & MOLOTCH, H (2015). "La ciudad como máquina de crecimiento" en OBSERVATORIO METROPOLITANO DE MADRID (eds), *El mercado contra la ciudad. Globalización, gentrificación y políticas urbanas*. Madrid: Traficantes de sueños.

LÓPEZ DE LUCIO, R (1997). "Planeamiento Urbanístico, mercado del suelo y políticas del suelo. Bases para el debate sobre la reforma de la legislación urbanística en España", *Urban* nº 1, pp. 79-90.

LÓPEZ, I y RODRÍGUEZ, E (2010) *Fin de Ciclo. Financiarización, territorio y sociedad en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)*. Madrid: Traficantes de Sueños

LÓPEZ, I y RODRÍGUEZ, E (2013). "Competitividad territorial y circuito secundario de acumulación". En: OBSERVATORIO METROPOLITANO (eds) *Paisajes Devastados. Después del ciclo inmobiliario: impactos regionales y urbanos de la crisis*. Madrid: Traficantes de sueños, pp. 25-75.

LOSADA, A (2013). *Piratas de lo público. El neoliberalismo corsario al abordaje del estado del Bienestar. Una defensa sin complejos del sistema público*. Bilbao: Ediciones Deusto.

MANGADA, E (1995). "Expertos, política de suelo y medidas normativas". *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales* nº 103, pp. 87-89.

MARTÍ, C (1995). "Ensanches en la periferia, el caso de Madrid, en Los nuevos ensanches de Madrid. La morfología residencial de la periferia reciente 1985-1993", en LÓPEZ DE LUCIO, R & HERNÁNDEZ AJA, A (coord.). Madrid: Gerencia de Urbanismo de Madrid, pp. 259-262.

MELLA MÁRQUEZ, JM (2008) "Explosión de la ciudad y ordenación del territorio en España: algunos apuntes" .*Cim Economía: Revista económica de Castilla-La Mancha* nº 11, pp. 165-199.

MÉNDEZ, R (2014). "Expansión y crisis del modelo neoliberal en Madrid", en HIDALGO, R y JANOSCHKA, M (eds.) *La ciudad neoliberal*. Universidad Católica de Chile.

MÉNDEZ, R, ABAD, LD & ECHAVES, C (2015). *Atlas de la crisis. Impactos socioeconómicos y territorios vulnerables en España*. Valencia: Tirant Humanidades

MENÉNDEZ, A (1996). "Constitución y democracia: 1976-1966. La segunda reforma de la Ley del Suelo", *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales* nº 107-108, pp. 127-148.

MUMFORD, L (1969), *Perspectivas urbanas*. Buenos Aires: Emecé Editores.

MUÑOZ MOLINA, A (2013). *Todo lo que era sólido*. Barcelona: Seix Barral.

NAREDO, JM (1996). *La burbuja económico-financiera en la coyuntura económica reciente (1985-1995)*. Madrid: Siglo XXI de España.

NAREDO, JM y MONTIEL, A (2011). *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*. Barcelona: Icaria.

NEL-LO, O (2012). "Herencias territoriales, exploraciones geográficas y designios políticos", en SCHULZ-DORNBURG, J, *Ruinas modernas. Una topografía del lucro*. Barcelona: Ambit. Servicios Editoriales. Colección Palabra y Paisaje.

OBSERVATORIO, DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA. "Sostenibilidad en España 2006". Madrid: *Mundi-Prensa*.

PAREJO, L (1997). "Análisis de la doctrina urbanística contenida en la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la legislación del suelo". *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales* nº 112, pp. 311-322.

PERULLI, P (1995). *Atlas metropolitano. El cambio social en las grandes ciudades*. Madrid: Alianza Editorial. Colección Alianza Universidad.

QUERO, D (1986). "Efectos del crecimiento urbano en la forma de la ciudad". En: IEAL, *Estudios sobre Espacios Urbanos*. Madrid: MOPU, pp. 255-259.

RÁFOLS, J (1995) "Comentarios al documento de Recomendaciones de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo". *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales* nº 103, pp. 63-67.

ROCH, F (2001). "Hegemonía inmobiliaria y desregulación urbanística. El declive del Plan creador", *Urban* nº 6, pp. 6-14.

RODRIGUEZ LÓPEZ, J (2006). "Los booms inmobiliarios en España. Un análisis de tres períodos", *Papeles de Economía Española* nº 109, pp. 76-90.

RODRÍGUEZ LÓPEZ, J (2015). "Observatorio de vivienda y suelo". Boletín Anual 2014. Ministerio de Fomento. Gobierno de España.

SAARINEN, E (1967). *La ciudad: su crecimiento, su declinación y su futuro*. R. A. Champion (Ed.). Limusa Wiley. Primera edición: 1943.

SAINZ, V (2006). *El proyecto urbano en España. Génesis y desarrollo de un urbanismo de los arquitectos* (Vol 17). Sevilla: Universidad de Sevilla.

SENNETT, R (1978). *El declive del hombre público*. Barcelona: Ediciones Península.

SEVILLA, A (2015). "Urbanismo, Crisis y Austeridad", *Ciudades* nº 18, pp. 31-48.

SOLÁ-MORALES, M Y PARCERISA, J (1987). "El Urbanismo Urbano: forma urbana y planeamiento urbanístico en siete capitales españolas", *Estudios Territoriales* nº 24, pp. 33-51.

TERÁN, F (1978). *Planeamiento urbano en la España contemporánea. Historia de un proceso imposible*. Barcelona: Gustavo Gili.

TERÁN, F (1997) "Resurgam (invocación para recuperar el urbanismo y continuar el planeamiento)", en *Urban* nº 1, pp. 9-27.

TERÁN, F (1999). *Historia del urbanismo en España III. Siglos XIX y XX*. Madrid: Ediciones Cátedra.

TERÁN, F (2009). *El pasado activo. Del uso interesado de la historia para el entendimiento y la construcción de la ciudad*. Madrid, Tres Cantos: Ediciones AKAL.

THEODORE, N., PECK, J., & BRENNER, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas sociales* nº 66, pp. 1-11.

VASQUEZ ROCCA, A. (2008). "Zygmunt Bauman: modernidad líquida y fragilidad humana". *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, nº 19 (3), pp. 309-316.

VINUESA, J (2013). *El festín de la vivienda. Auge y caída del negocio inmobiliario en España*. Madrid: Díaz & Pons.

YNZENGA, B (1981). "Comentarios a los PAI", *Ciudad y Territorio: Revista de ciencia urbana* nº 50, pp. 11-22

LOS CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN URBANÍSTICA El Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, lleva publicando desde el año 1993 la revista Cuadernos de Investigación Urbanística, (Ci[ur]), para dar a conocer trabajos de investigación realizados en el área del Urbanismo, la Ordenación Territorial, el Medio Ambiente, la Planificación Sostenible y el Paisaje. Su objetivo es la difusión de estos trabajos. La lengua preferente utilizada es el español, aunque se admiten artículos en inglés, francés, italiano y portugués.

La publicación presenta un carácter monográfico. Se trata de amplios informes de la investigación realizada que ocupan la totalidad de cada número sobre todo a aquellos investigadores que se inician, y que permite tener accesibles los aspectos más relevantes de los trabajos y conocer con bastante precisión el proceso de elaboración de los mismos. Los artículos constituyen amplios informes de una investigación realizada que tiene como objeto preferente las tesis doctorales leídas relacionadas con las temáticas del Urbanismo, la Ordenación Territorial, el Medio Ambiente, la Planificación Sostenible y el Paisaje en las condiciones que se detallan en el apartado "Publicar un trabajo".

La realización material de los Cuadernos de Investigación Urbanística está a cargo del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid. El respeto de la propiedad intelectual está garantizado, ya que el registro es siempre en su totalidad propiedad del autor y, en todo caso, con autorización de la entidad pública o privada que ha subvencionado la investigación. Está permitida su reproducción parcial en las condiciones establecidas por la legislación sobre propiedad intelectual citando autor, previa petición de permiso al mismo, y procedencia.

Con objeto de verificar la calidad de los trabajos publicados los originales serán sometidos a un proceso de revisión por pares de expertos pertenecientes al Comité Científico de la Red de Cuadernos de Investigación Urbanística (RCi[ur]). Cualquier universidad que lo solicite y sea admitida por el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Madrid (DUYOT) puede pertenecer a esta red. Su único compromiso es el nombramiento, como mínimo, de un miembro de esa universidad experto en el área de conocimiento del Urbanismo, la Ordenación Territorial, el Medio Ambiente, la Planificación Sostenible y el Paisaje para que forme parte del Comité Científico de la revista y cuya obligación es evaluar los trabajos que se le remitan para verificar su calidad.

A juicio del Consejo de Redacción los resúmenes de tesis o partes de tesis doctorales leídas ante el tribunal correspondiente podrán ser exceptuados de esta revisión por pares. Sin embargo dicho Consejo tendrá que manifestarse sobre si el resumen o parte de tesis doctoral responde efectivamente a la aportación científica de la misma.

NORMAS DE PUBLICACIÓN

Las condiciones para el envío de originales se pueden consultar en la página web:
<http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/publicaciones/ciurpublicar.html>

FORMATO DE LAS REFERENCIAS

Monografías: APELLIDOS (S), Nombre (Año de edición). Título del libro (Nº de edición). Ciudad de edición: Editorial [Traducción castellano, (Año de edición), Título de la traducción, Nº de la edición. Ciudad de edición: editorial].

Partes de monografías: APELLIDOS (S), Nombre (Año de edición). "Título de capítulo". En: Responsabilidad de la obra completa, Título de la obra (Nº de edición). Ciudad de edición: Editorial.

Artículos de publicaciones en serie: APELLIDOS (S), Nombre (Año de publicación). "Título del artículo", Título de la publicación, Localización en el documento fuente: volumen, número, páginas. Se deberá indicar el DOI de todas las publicaciones consultadas que dispongan del mismo.

Asimismo, se recuerda que el autor tendrá derecho a dos ejemplares gratuitos.

CONSULTA DE NÚMEROS ANTERIORES/ACCESS TO PREVIOUS WORKS

La colección completa se puede consultar en color y en formato pdf en siguiente página web:
The entire publication is available in pdf format and full colour in the following web page:

<http://www2.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/institucional/publicaciones/ciur/numeros-publicados/>

ÚLTIMOS NÚMEROS PUBLICADOS:

- 110 Lourdes Jiménez:** “Dinámicas de ocupación urbana del anillo verde metropolitano de Madrid”, 80 páginas, febrero 2017.
- 109 Manuel Fernández González:** “La Smart-city como imaginario socio-tecnológico”, 72 páginas, noviembre 2016.
- 108 Narges Bazarjani:** “Espacio público: conflicto y poder en la ciudad de Teherán”, 70 páginas, septiembre 2016.
- 107 Ricardo Alvira Baeza:** “Proyecto Haz[Otea]”, 84 páginas, julio 2016.
- 106 Gloria Gómez Muñoz:** “Intervención en el alojamiento con criterios ecológicos”, 90 páginas, mayo 2016.
- 105 Irene Zúñiga Sagredo:** “La forma del límite en las ciudades medias españolas”, 66 páginas, marzo 2016.



PROGRAMA OFICIAL DE POSGRADO EN ARQUITECTURA

MASTER PLANEAMIENTO URBANO Y TERRITORIAL

Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (UPM)

COORDINADORA DEL MÁSTER: Ester Higuera García
PERIODO DE DOCENCIA: Septiembre - Julio
MODALIDAD: Presencial y tiempo completo
NUMERO DE PLAZAS: 40 plazas
CREDITOS: 60 ECTS

El Máster se centra en la comprensión, análisis, diagnóstico y solución de los problemas y la identificación de las dinámicas urbanas y territoriales en curso, atendiendo a las dos dimensiones fundamentales del fenómeno urbano actual: por un lado, el proceso de globalización y, por otro lado, las exigencias que impone la sostenibilidad territorial, económica y social. Estos objetivos obligan a insistir en aspectos relacionados con las nuevas actividades económicas, el medio físico y natural, el compromiso con la producción de un espacio social caracterizado por la vida cívica y la relación entre ecología y ciudad, sin olvidar los problemas recurrentes del suelo, la vivienda, el transporte y la calidad de vida. Estos fines se resumen en la construcción de un espacio social y económico eficiente, equilibrado y sostenible. En ese sentido la viabilidad económica de los grandes despliegues urbanos y su metabolismo se confrontan con modelos más maduros, de forma que al estudio de las técnicas habituales de planificación y gestión se añaden otras nuevas orientaciones que tratan de responder a las demandas de complejidad y sostenibilidad en el ámbito urbano.

El programa propuesto consta de un Máster con dos especialidades:

- Especialidad de Planeamiento Urbanístico (Profesional)
- Especialidad de Estudios Urbanos (Investigación Académica)

Se trata de 31 asignaturas agrupadas en tres módulos:

- MÓDULO A. Formación en Urbanismo.
- MÓDULO B. Formación en Estudios Urbanos e Investigación.
- MÓDULO C. Formación en Planeamiento.

**PROFESORADO:**

Beatriz Fernández Águeda
 José Fariña Tojo
 José Miguel Fernández Güell
 Isabel González García
 Agustín Hernández Aja

Ester Higuera García
 Francisco José Lamiquiz
 Luis Moya
 José María Ezquiaga
 Belén Gesto

Llanos Masía
 Javier Ruiz Sánchez
 Carlos Verdaguer
 Carmen Andrés Mateo
 Álvaro Sevilla

ENTIDADES COLABORADORAS:

ci[ur]

CUADERNOS DE
 INVESTIGACIÓN
 URBANÍSTICA

urban



Consejo Superior
 de los Colegios de Arquitectos
 de España



Ayuntamiento Real Sitio
 San Fernando
 de Henares

CONTACTO: masterplaneamiento.arquitectura@upm.es
www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/masters/index.html

Otros medios divulgativos del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio:

urban

REVISTA del DEPARTAMENTO de URBANÍSTICA y ORDENACIÓN del TERRITORIO
ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE ARQUITECTURA

PRESENTACIÓN SEGUNDA ÉPOCA

DESDE el año 1997, **URBAN** ha sido vehículo de expresión de la reflexión urbanística más innovadora en España y lugar de encuentro entre profesionales y académicos de todo el mundo. Durante su primera época la revista ha combinado el interés por los resultados de la investigación con la atención a la práctica profesional, especialmente en el ámbito español y la región madrileña. Sin abandonar dicha vocación de saber aplicado y localizado, la segunda época se centra en el progreso de las políticas urbanas y territoriales y la investigación científica a nivel internacional.

CONVOCATORIA PARA LA RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS:

Urban mantiene abierta una convocatoria permanente para la remisión de artículos de temática relacionada con los objetivos de la revista: Para más información:

<http://www2.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/institucional/publicaciones/urban/ns/instrucciones-para-autores/>

Por último, se recuerda que, aunque La revista **URBAN** organiza sus números de manera monográfica mediante convocatorias temáticas, simultáneamente, mantiene siempre abierta de forma continua una convocatoria para artículos de temática libre.

DATOS DE CONTACTO

Envío de manuscritos y originales a la atención de Javier Ruiz Sánchez: urban.arquitectura@upm.es

Página web: <http://www2.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/institucional/publicaciones/urban/ns/presentacion/>



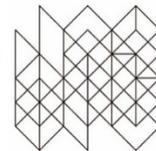
Consulta y pedido de ejemplares: ciur.urbanismo.arquitectura@upm.es

Web del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio:

<http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo>

Donde figuran todas las actividades docentes, divulgativas y de investigación que se realizan en el Departamento con una actualización permanente de sus contenidos.

territorios en formación



NE|RE|AS
NET RESEARCH
ASSOCIATION
ETSAM UPM

ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE ARQUITECTURA

Territorios en formación constituye una plataforma de divulgación de la producción académica relacionada con los programas de postgrado del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETSAM-UPM proporcionando una vía para la publicación de los artículos científicos y los trabajos de investigación del alumnado y garantizando su excelencia gracias a la constatación de que los mismos han tenido que superar un tribunal fin de máster o de los programas de doctorado del DUyOT.

Así, la publicación persigue dos objetivos: por un lado, pretende abordar la investigación dentro del ámbito de conocimiento de la Urbanística y la Ordenación del Territorio, así como la producción técnica de los programas profesionales relacionados con ellas; por otro, promueve la difusión de investigaciones o ejercicios técnicos que hayan sido planteados desde el ámbito de la formación de postgrado. En este caso es, principalmente, el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio el que genera esta producción, gracias a la colaboración con la asociación Ne.Re.As. (Net Research Association / Asociación Red Investiga, asociación de investigadores de urbanismo y del territorio de la UPM), que, por acuerdo del Consejo de Departamento del DUyOT, es la encargada de la edición de la revista electrónica.

DATOS DE CONTACTO

Antonio J. Antequera Delgado y Alejandro Rodríguez Sebastián (Editores): territorios.arquitectura@upm.es

Página web: <http://www2.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/institucional/publicaciones/territorios-en-formacion/>

