

Hegemonía inmobiliaria y desregulación urbanística. El declive del Plan creador

Fernando Roch Peña

Arquitecto y Doctor en Arquitectura. Miembro del SPYOT y del Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid. Ha ocupado diversas responsabilidades en la Administración Urbanística. Profesor Titular en la ETS de Arquitectura de Madrid, ha impartido numerosos cursos de posgrado sobre urbanismo en diversas universidades españolas y latinoamericanas. Ha realizado numerosos trabajos de planeamiento e investigación sobre urbanismo. Conferenciante o ponente en reuniones nacionales e internacionales, es autor de dos libros y numerosos artículos publicados en prensa y revistas especializadas.

Over the last fifty years, the question of town planning has progressively grown into a question of land market management. Therefore, the comprehensive view and the creative capacity of city, the most complex human work we could imagine, disappear behind the aim to place more land on the market, regardless of the geographic or historic complexity of the area. Such a replacement of urban culture by land management is taking place at a time when the great domestic migratory flows of our country have disappeared, when population growth is nil or negative, and the population is unavoidably aging, resulting in indiscriminate land occupation, and a land and housing oversupply that only responds to the needs of those already owning a housing, leaving social layers with lower incomes out of the market. This paper examines the evolution of the institutionalisation process of planning in our country, from the 1956 Land Act to current legislation adopted both at a national level and at the level of certain autonomous communities such as Valencia that, from ideologically conflicting ideas, lead to very similar results. This process is analysed from the perspective provided by the growth machine theory, which reveals the internal conflicts in local alliances among agents interested in real estate growth.

1. El estudio de la *growth machine*, especialmente en sus configuraciones durante la consolidación del régimen de acumulación fordista, ha centrado buena parte de los esfuerzos de los estudiosos del mundo local en USA.

A lo largo del último medio siglo el problema de la ordenación urbana se ha ido progresivamente convirtiendo en un simple problema de gestión del mercado del suelo, de tal manera que la visión comprensiva y la capacidad creadora de la ciudad, la obra humana más compleja de cuantas podemos imaginar, desaparece ante el objetivo de poner más suelo en el mercado, independientemente de la complejidad geográfica o histórica del lugar. Tal sustitución de la cultura urbanística por la gestión del suelo ocurre en un momento en que han desaparecido los grandes flujos migratorios internos en nuestro país, en que el crecimiento de la población es nulo o negativo, y la población envejece inexorablemente, con el resultado de una ocupación indiscriminada del territorio, una sobreoferta de suelo y vivienda que sólo responde a las necesidades de quienes ya tienen una, y deja fuera del mercado a las capas sociales con menores niveles de renta. Este artículo examina la evolución del proceso de institucionalización del planeamiento en nuestro país, desde la ley del suelo de 1956, hasta las actuales legislaciones nacional y de ciertas comunidades autónomas, como la valenciana, que, desde planteamientos ideológicamente opuestos, conducen a resultados muy similares. Este proceso es analizado desde la perspectiva teórica proporcionada por la teoría de la máquina del crecimiento, que pone en evidencia los conflictos internos en las alianzas locales entre agentes interesados en el desarrollo inmobiliario.

El proceso de liberalización de los mecanismos económicos en España, que se ha intensificado en los últimos años, ha supuesto también la progresiva desaparición de muchos de los instrumentos de regulación que permitieron construir y mantener el orden de la sociedad industrial. Con ellos, desaparece una cultura que permitía elaborar proyectos de convivencia y modos de vida desde instancias políticas, desde las bases de participación ciudadana, dejando un vacío que es ocupado por automatismos que no conocen otros argumentos que las leyes del mercado.

El viejo proyecto siempre diferido de crear una civilización de ciudadanos es sustituido por un universo demasiado real de productores-consumidores, al mismo tiempo que el problema de la ordenación urbana, de la construcción de la ciudad, cede ante el problema del suelo, convertido exclusivamente en gestión del mercado de suelo. La institucionalización de esos automatismos domina el campo del urbanismo en los últimos años, empobreciendo la disciplina, cubriendo de desprestigio el planeamiento y contribuyendo a destruir la complejidad de las ciudades además de bloquear la posible emergencia de proyectos alternativos como los que exigiría la construcción de un orden más sostenible, por citar un problema que está hoy en el centro de muchas preocupaciones.

En cualquier caso, debajo de ese empeño por eliminar determinados instrumentos de nuestra cultura como la planificación, para que no interfieran la libre actuación de las leyes mercantiles, que se presenta con notable desparpajo intelectual como un paso natural en la línea de progreso de nuestra civilización, late la hegemonía de la máquina inmobiliaria en una nueva edición revisada de la vieja alianza para el crecimiento¹ que ahora pretende gobernar la ciudad como una empresa, bajo la consigna de la competitividad y, cómo no, en el contexto de la economía globalizada para completar todo el repertorio de tópicos.

Exactamente como en los nuevos manuales que aseguran el éxito de las ciudades en competición, sólo que ahora el crecimiento que hace treinta años alimentaba a la antigua alianza local se ha detenido prácticamente, al mismo tiempo que progresa la institucionalización de la lógica monetaria y, eso, además de alterar la identidad de los agentes locales y sus relaciones mutuas, entraña algunas contradicciones en la propia dimensión inmobiliaria del proceso.

NUEVOS TERRITORIOS, NUEVAS HEGEMONÍAS

Hace treinta años nuestras ciudades eran, desde una perspectiva económica, al mismo tiempo espacios de producción y lugares de acumulación de recursos productivos y de riqueza; desde una visión sociopolítica, espacios para asegurar cierta estabilidad social favoreciendo el acoplamiento entre producción y consumo, lo cual exigía la intervención reguladora de los poderes públicos bajo la fórmula general del bienestar; una fórmula general que adoptaba variantes locales.

En esa situación, el programa territorial a desarrollar era bastante claro: construir un espacio productivo eficiente en expansión y cada vez más tecnificado, y un tejido urbano destinado a alojar la población vinculada a esa actividad, que crecía rápidamente, y que estuviera suficientemente equipado para garantizar un acceso general a los bienes de consumo y reproducción y que, al mismo tiempo, permitiera mantener diferencias jerarquizadas. En ese teatro urbanístico, quedaba implicado todo el conjunto social, cada uno en su papel y, en él, la máquina inmobiliaria vivió algunos de sus momentos dorados; también el planeamiento urbano, moviéndose siempre entre el deseo de dar forma a hermosas y verdaderas comunidades de ciudadanos, y el modelado de una realidad que se alejaba con frecuencia de aquel proyecto, pero que conservaba al menos un programa funcional y social bien definido; en todo caso, en esa tensión que forma parte inseparable de nuestra cultura disciplinar y que nos ha mantenido a prudente distancia de la autocomplacencia.

Las ciudades entonces construidas se van transformando ahora, cuando tienen éxito, en lugares donde se gestionan numerosos mecanismos de control de actividades productivas cada vez más lejanas, lo que supone una extensión creciente de nuestra base territorial y, en consecuencia, un potencial aumento de nuestra capacidad de acumular recursos generados en esos lugares por sus remotas poblaciones, y no sólo por lo que se refiere a la extracción de materias primas o al vertido de residuos que siempre formaron parte de nuestra actividad industrial, sino a muchos de los segmentos que componen la propia actividad productiva, que han abandonado nuestras ciudades llevándose sus puestos de trabajo aunque asegurándose la recuperación del grueso de la riqueza producida.

Bajo la rúbrica general de “nueva economía” se condensa una recualificación general del empleo en estas ciudades, orientada al control de los flujos y de los procesos productivos y armada con nuevas tecnologías, mientras la industria madura, núcleo de la “economía real”, se desplaza a territorios mucho más allá de los cinturones metropolitanos y de las fronteras nacionales. Esta nueva economía genera un empleo mejor retribuido pero menos intensivo y se acompaña de cuantioso desempleo. Como consecuencia, la productividad se ha visto multiplicada y con ella la capacidad de acumulación del organismo que dirige el conjunto y correlativamente su capacidad de consumo, pero también las desigualdades en la distribución de esa riqueza aumentada.

Buena parte de esos recursos aumentados se destina a la construcción del enorme despliegue de infraestructuras que canalizan esos flujos de naturaleza tan diversa, alterando el territorio a gran escala, pero otra parte considerable fluye a través de las rentas familiares privilegiadas por la nueva división del trabajo y se acumula de forma preferente en el espacio residencial en constante renovación, alimentando incesantemente la máquina inmobiliaria. Esa acumulación ha convulsionado de forma irreversible la métrica de los precios del alojamiento y ha mantenido unas tasas de producción de viviendas muy altas a pesar de que la población no crece. Es una nueva forma de crecimiento en la que no es la población ni las actividades productivas las que generan nuevas necesidades de espacio sino el propio organismo urbano como espacio preferente de acumulación de riqueza: desplazando los valores de los precios al alza y creando nuevos espacios de excelencia.

El nuevo programa urbano corresponde a un organismo que consume grandes cantidades de recursos y productos, y en el que la distribución es más importante que la producción.

“... el problema de la ordenación urbana, de la construcción de la ciudad, cede ante el problema del suelo, convertido exclusivamente en gestión del mercado de suelo. La institucionalización de esos automatismos domina el campo del urbanismo en los últimos años, empobreciendo la disciplina, cubriendo de desprestigio el planeamiento y contribuyendo a destruir la complejidad de las ciudades...”

En las metrópolis se quedan los centros direccionales y las actividades de alto valor añadido, pero el resto se aleja según desciende su rango retributivo, hasta saltar continentes. No es extraño que en esta situación convivan espectaculares realizaciones de infraestructuras y de equipamientos de gran nivel, firmados por los estudios más prestigiosos (su prestigio es indisoluble de su finalidad publicitaria) con grandes promociones residenciales de alto estatus y también con problemas de alojamiento que nos devuelven a tiempos que creíamos pasados.

Tampoco es extraño que en la construcción de este nuevo orden se reduzca al mínimo la intervención pública y se acompañe de regulaciones urbanísticas muy relajadas, ni que, en el extremo, el planeamiento haya tenido que ser sacrificado puesto que, además de sus dimensiones éticas y estéticas, su racionalidad se basaba en la eficiencia y la necesidad y se avenía mal con la desproporción y el despilfarro, y menos aún con la ocupación indiscriminada del territorio que ahora se ha convertido en norma.

DEL PLAN AL MERCADO

En su declaración de intenciones, la preocupación principal de la Ley del Suelo de 1956, la primera que abordó en España de forma integrada las tareas destinadas a organizar nuestro espacio social y económico, era asegurar el uso racional del suelo en los distintos escalones que componen nuestro mundo físico de manera que alcanzara su máxima utilidad pública. Estaba destinada a dirigir la construcción del nuevo despliegue industrial en un país que intentaba su transformación económica. Su eclecticismo disciplinar era considerable ya que combinaba elementos propios de la tradición organicista con otros aportados por el racionalismo más radical, aunque abundaban más aquellos que éstos. Su principal herramienta era el planeamiento de ámbito municipal, es decir, de la ciudad y del territorio vinculado a ella en el momento en que se había fundado. Que el suelo era necesario para las edificaciones de toda índole, especialmente los alojamientos que dominaban el tejido urbano, era evidente, pero en aquel extenso texto prácticamente no se hacía ninguna referencia expresa a la vivienda.

Y no es que entonces no hubiera problemas de vivienda. Seguramente nunca habían sido más graves ni más acuciantes, pero en aquel momento era impensable abordar el problema general del crecimiento urbano y del alojamiento a gran escala sin un modelo de ciudad, sin planificar –aunque fuera de manera esquemática– la avalancha de transformaciones de toda índole que iban a acompañar el paso de una sociedad preindustrial a una moderna sociedad industrializada.²

Fue entonces, y con ese proyecto de transformación como objetivo, cuando se dibujan en España los perfiles de una alianza del capital industrial, en el que la producción y distribución de energía tienen un peso considerable, con un sector inmobiliario que está obligado a cambiar de escala y a ampliar el espectro de su clientela en difíciles condiciones, si quiere alojar las masivas concentraciones de mano de obra que ya han llegado a las grandes ciudades antes que la industria, y con un aparato financiero al que se le brinda la oportunidad de participar plenamente en la empresa del desarrollo, si es capaz de modernizar sus estructuras.

En pocos años, se institucionalizan los mecanismos de regulación que conducen la labor de estos agentes hacia la construcción de una sociedad industrial. Fue una construcción compleja que no pudo hacerse sin tutela pública y sin patrones. Si el Plan de Urgencia Social en 1957 supone el primer ensayo para la máquina inmobiliaria privada que ha de construir las grandes periferias metropolitanas en las dos décadas siguientes, el Plan General del Área Metropolitana de 1963, redactado de acuerdo con la Ley del Suelo de 1956, va a proponer las grandes líneas

2. Precisamente, en esas fechas se pone en marcha el Plan de Urgencia Social en Madrid que, en tres años, iba a suponer un esfuerzo de construcción de viviendas que superaría las 80.000 unidades, la mayoría bajo la nueva fórmula de viviendas subvencionadas. Véase al respecto *La vivienda en Madrid en la década de los 50. El plan de Urgencia Social*, Electa, Madrid 1999.

“Buena parte de esos recursos aumentados se destina a la construcción del enorme despliegue de infraestructuras que canalizan esos flujos de naturaleza tan diversa, alterando el territorio a gran escala, pero otra parte considerable fluye a través de las rentas familiares privilegiadas por la nueva división del trabajo y se acumula de forma preferente en el espacio residencial en constante renovación...”

territoriales de esos desarrollos, deslindando los campos para los diferentes agentes de la máquina de crecimiento recientemente constituida, dando forma a su alianza local y marcando el camino a seguir por otras grandes ciudades españolas.

Esta cultura de la planificación urbanística, cuya presencia en la actividad reguladora del crecimiento se incrementa en las décadas siguientes, adquiere en 1978 un detallado y cuidadoso desarrollo en forma de reglamentos (Planeamiento, Disciplina y Gestión). En realidad, estos reglamentos desarrollan el texto que en 1976 ha modificado la primera Ley del Suelo para introducir en ella más flexibilidad en la delimitación de los nuevos desarrollos, cuyas estimaciones se han visto desbordadas por el crecimiento real³. El problema del suelo, que aún se percibe como una dificultad de gestión, se cobra su primera cuota de liberalización añadiendo al contingente normalmente estimado para atender las necesidades del crecimiento, un nuevo suelo no programado, que puede utilizarse si el crecimiento supera las previsiones o, simplemente, si el suelo previsto no se ha desarrollado por alguna razón; eventualmente por prácticas especulativas.

Todavía se mantiene el Plan como instrumento fundamental de ordenación eficiente, como garantía de construcción del espacio social colectivo, como invención de la obra urbana; especialmente, como herramienta para dar su dimensión física al aparato regulador del bienestar, pero ya se dibuja el problema del suelo en un escenario diferente, en el que la figura del propietario, que desde la Ley de 1956 se había convertido en una especie de urbanizador *malgré lui*, se destaca como un obstáculo al progreso. La propiedad aparece enfrentada a la promoción y, a través de ésta, a todo el conjunto social, siguiendo un discurso que en esas fechas y en la década siguiente va a protagonizar un sostenido debate en los organismos internacionales que vigilan y tutelan los procesos de desarrollo económico (OCDE, CEE, etc.).

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA GESTIÓN. EL SUELO COMO PRETEXTO

Las diferentes aproximaciones al problema del suelo se pueden resumir en dos fundamentales. En la versión que pudiéramos considerar más radical, la cuestión se plantea como la necesidad de eliminar un residuo del Antiguo Régimen: la relación jurídica de la propiedad de la tierra que bloquea el proceso de urbanización del que sobresale su naturaleza económica. Es una visión que contaba a la sazón con una larga aunque muy discontinua historia en el pensamiento radical, desde que Henry George, en 1880, había presentado el problema de la renta de la tierra como una extorsión y declarado abiertamente el enfrentamiento del capital industrial y el trabajo con la renta de la tierra.⁴ El propietario aparece como un parásito que obtiene un beneficio por una actividad que realiza otro, por el simple hecho de tener en su poder la llave que abre el proceso de urbanización. Por otra parte, admitir algo así obliga a remodelar la composición del viejo bloque histórico, porque uno de sus componentes, los propietarios de la tierra, ha entrado en conflicto irresoluble con los intereses del nuevo bloque industrial y sus agentes a nivel local, en especial la joven máquina inmobiliaria.

Hay que decir que en España se acababa de abordar institucionalmente esta cuestión, pues la Ley de Arrendamientos de 31 de diciembre de 1946, había bloqueado las revisiones de los precios de los alquileres de vivienda, condenando a la extinción a una importante subespecie de propietarios fundiarios: los caseros o arrendadores.⁵

La segunda aproximación parecía menos radical aunque sus consecuencias sobre la cultura urbanística han tenido un mayor calado. Se proponía operar directamente sobre la dimensión monetaria del problema, liberalizando completamente el mercado de suelo para bajar su precio, según se aseguraba. Para crear un espacio de libre competencia es imprescindible eliminar todas las posibles restricciones y, en el ideario neoliberal, la principal restricción es el propio planeamiento urbanístico, en realidad cualquier actividad reguladora o creadora que pretenda competir con el pulso innegociable de los ciclos mercantiles. En menos de una década, hemos visto en España cómo se ensayaban los dos caminos y cómo, cada uno a su manera, se ha introducido en los mecanismos de regulación.

3. Como es sabido, la Reforma de la Ley se aprueba en 1975 pero es en 1976 cuando aparece el texto refundido que aún hoy permanece vigente con carácter sustitutorio, es decir, cuando las legislaciones autonómicas no disponen de su propio texto legal completo. Es precisamente la parte que regula los instrumentos de planeamiento la que más ha permanecido.

4. Henry George, *Progress and Poverty*, 1880. La recuperación social de esta renta para el desarrollo y beneficio de la ciudad y los ciudadanos era uno de los pilares de la propuesta de Ciudad Jardín de Howard, que había hecho suyas las teorías de George. En este caso era la ciudad la propietaria de los terrenos.

5. Esta medida está en la base del posterior y masivo desarrollo del alojamiento en propiedad en España (la tasa más alta de Europa, superior al 90%), combinada con la falta de recursos del sector público, que no disponía de mecanismos fiscales adecuados, para promover vivienda pública en proporciones suficientes. La Ley de Viviendas Bonificables, en 1946, y la de Renta Limitada, en 1954, fueron intentos infructuosos de dirigir recursos del ahorro familiar y de agentes privados hacia la vivienda en alquiler, tratando de encontrar una alternativa a los caseros históricos que habían sido eliminados. En ambos casos, estas regulaciones derivaron inevitablemente hacia el régimen en propiedad, que terminó por institucionalizarse.

Dentro de la línea que podríamos considerar heredera de la tradición radical, ya la Ley de 1976 había avanzado en la idea del rescate de plusvalías mediante la obligación de ceder a la administración un 10% del aprovechamiento urbanístico que el Plan les otorgaba, además de las cesiones habituales de los terrenos para espacios y dotaciones públicas en los dos niveles en que operaba el Plan: en el del barrio para el que existía incluso un repertorio de cesiones mínimas en el anexo del Reglamento de Planeamiento que aún siguen vigentes un cuarto de siglo después⁶ y en el de ciudad, mucho más impreciso porque en él se admitían especificidades de género y peculiaridades de naturaleza local y de tamaño que impedían la normalización, con la excepción de las zonas verdes.⁷

Ese 10% se parecía bastante a aquella “tasa única” que proponía Henry George un siglo antes. Para una ley que implícitamente seguía considerando a la propiedad como agente urbanizador, se trataba ciertamente de una especie de compensación por la extorsión que practicaba. Pero los agentes urbanizadores eran, en realidad, otros y eran ellos los que, según decían, pagaban la “tasa”. De hecho, fueron los promotores los que calificaron de extorsión esa obligación, aunque preferían llamarla “impuesto revolucionario”, atendiendo a su genealogía radical. Se sucedieron los debates en los que se argumentaba el origen social de las plusvalías generadas y, por tanto, la legitimidad de la cosa pública para recuperar una parte razonable de las mismas, y también se recordó que el aprovechamiento lo establecía el Plan y que, en realidad, no se le quitaba al operador el 10% sino que se le regalaba el 90% restante. Hubo para todos los gustos.

“Todavía se mantiene el Plan como instrumento fundamental de ordenación eficiente, como garantía de construcción del espacio social colectivo, como invención de la obra urbana; especialmente, como herramienta para dar su dimensión física al aparato regulador del bienestar...”

6. No es de extrañar porque se trataba del espacio mejor elaborado por la disciplina, ya que desde sus primeras definiciones como *neighborhood unit* hasta su inclusión pormenorizada en los primeros Planes de la Vivienda, era el mejor instrumento para convertir aquellas muchedumbres desarraigadas que cercaban las ciudades en empleados y consumidores estadísticamente normales. Sobre su contenido programático había un sustancial acuerdo entre las diferentes escuelas, que diferían en las modalidades de su formalización.

7. Baste recordar el informe del Comité Reith, *New Towns Committee, First, Second and Final Report*, London 1946, en el que se estudia la métrica de un amplio número de ciudades de diversos tipos del Reino Unido, con objeto de establecer las proporciones para las diferentes clases de *New Towns*. El espacio “verde” del conjunto urbano ha sido elaborado, sin embargo, en múltiples ocasiones desde mediados del siglo XIX y bajo formas muy diversas, como parques diseminados, como lugares centrales, como anillos o integrando parte del propio sistema viario; en todo caso, como una metáfora del poder civilizador de la ciudad, como una muestra del dominio de su racionalidad superior sobre la naturaleza, o como una forma de articulación del nuevo mundo industrial con el viejo mundo rural, siempre como un instrumento de socialización.

8. Llevar al máximo los precios no significa subir los precios finales (de la vivienda, por ejemplo) sino que la propiedad obtenía el máximo que pudiera corresponderle. En cualquier caso, si no lo obtenía la propiedad, lo haría el promotor como un sobrebeneficio.

La cuestión, más que alterar la métrica de los precios finales, enturbiaba más aún las relaciones entre los propietarios de los terrenos y los promotores, poniendo de nuevo de manifiesto sus intereses antagónicos. Tampoco evitaba que los propietarios pudieran congelar el proceso de urbanización y con él la actividad promocional con la simple retención de los terrenos. Esa estrategia les permitía llevar al máximo sus precios de venta y carecía de costos porque no había ningún mecanismo en la ley que les obligara a urbanizar y les sancionara en caso contrario.⁸

Con el propósito de terminar con esa “impunidad” nace la reforma contenida en la Ley 8 / 1990 de 25 de julio que recorre probablemente el último tramo del camino iniciado en 1956. Con ella se intenta anular los “efectos nefastos” de la propiedad del suelo sin llegar al extremo de arrebatarle expresamente la responsabilidad de urbanizar que tenía, para lo cual propone la anulación de los derechos económicos adquiridos por la propiedad si ésta no urbaniza y pone el suelo en el mercado en los plazos que el Plan establece. Lograr este aparentemente sencillo objetivo obliga a diseñar un complejo sistema de valoración y sanción que, unido a la ya de por sí complicada maquinaria de reparto de cargas y beneficios entre los propietarios que concurren en un sector de desarrollo, convierten el planeamiento en un enojoso ejercicio de contabilidad y de gestión, en el que sus contenidos propiamente urbanísticos pasan a un segundo plano. Por otra parte, la falta de voluntad política de las administraciones municipales para iniciar los procesos de reversión ante los continuos incumplimientos de la propiedad pronto pusieron de manifiesto la inutilidad de la Ley.

Para entonces, la cuestión del suelo había ido cobrando cuerpo institucional, despojando a la actividad urbanística de su genuina cultura disciplinar, de todo el dispositivo democrático que giraba en torno al proyecto de ciudad, que constituía el núcleo del Plan de Ordenación Urbana. El interés se desplazaba a gestionar un enfrentamiento entre agentes del bloque local (propietarios y promotores) y un mercado.

En este proceso de empobrecimiento cultural del gobierno de la ciudad, de desaparición del debate sobre lo urbano y su dimensión física, y de sustitución institucional del planeamiento por la gestión, cabe recordar, aunque sea brevemente, tres acontecimientos cuya coincidencia

“Lograr este aparentemente sencillo objetivo obliga a diseñar un complejo sistema de valoración y sanción que, unido a la ya de por sí complicada maquinaria de reparto de cargas y beneficios entre los propietarios que concurren en un sector de desarrollo, convierten el planeamiento en un enojoso ejercicio de contabilidad y de gestión, en el que sus contenidos propiamente urbanísticos pasan a un segundo plano...”

en el tiempo nos permite ilustrar un antes y un después de esta transformación, mostrando los conflictos entre estas dos concepciones opuestas. En 1985, se aprueba el Plan General que sustituye, sólo para el municipio de Madrid, al Plan del Área Metropolitana de 1963 y que es el último de una larga tradición de ordenación urbana vinculada a la cultura del gobierno en esta ciudad. Ese mismo año, se publica el Decreto de 30 de abril sobre medidas económicas –más conocido como Decreto Boyer–, que supone un buen ejemplo de reduccionismo en el que una determinada razón económica sacrifica valores esenciales de la convivencia cívica. Finalmente, por esas fechas se inicia el *boom* inmobiliario que ha modificado definitivamente la métrica de los precios de la vivienda, primero en Madrid y Barcelona y luego en otras ciudades españolas, y que ilustra entre otras cosas la dimensión hegemónica que adquiere la máquina inmobiliaria y el nuevo papel que la vivienda asume como espacio de acumulación.

Agotado el modelo de crecimiento industrial metropolitano, comienza la década de los ochenta con un período de baja actividad y creciente desempleo. El Gobierno, que sigue pensando que la construcción es una locomotora esencial para la economía en cualquier circunstancia, pone en marcha un conjunto de mecanismos para desviar el ahorro familiar hacia la inversión inmobiliaria, tanto en primera como en segunda residencia, mediante importantes bonificaciones fiscales. En un proyecto semejante es vital activar la producción de suelo y eliminar restricciones y el Plan General de Madrid que se acaba de aprobar contiene limitaciones importantes.

Con independencia de que este Plan asumiera la ruptura del orden metropolitano, renunciando a seguir planificando de forma conjunta ese territorio, lo cual era una pérdida considerable, se trataba de un Plan presidido por la ordenación detallada de sus espacios, por la voluntad de crear una ciudad equipada que cubriera los déficits históricos acumulados, frenando al mismo tiempo el crecimiento de una ciudad que ya había sobrepasado el tamaño eficiente.

Este Plan heredaba todo el largo proceso de análisis y debate ciudadano que se había generado alrededor de los PAIs a finales de la década anterior y que contribuyó a crear un alto clima de participación. Inspirado en la austeridad, en reducir el crecimiento y mejorar las condiciones de vida de la ciudad existente, fue acusado luego de imprevisión, de ignorar las grandes fuerzas que gobiernan el mundo y el reparto de la riqueza, incluso desde posiciones pretendidamente progresistas. Poco menos que por su culpa, Madrid quedaba fuera de los circuitos por los que inmediatamente iban a discurrir los flujos vitales de la globalización.

En este Plan, el centro de Madrid se volvía a considerar como un espacio de habitación destinado a la vida ciudadana y, en consecuencia, se habían establecido cautelas para frenar el proceso de terciarización que daba al traste con ese objetivo y mejorar sus condiciones de habitabilidad. Se proscribían, en consecuencia, las transformaciones de viviendas en oficinas en determinadas calles madrileñas, pero el Decreto Boyer levantaba la prohibición con carácter general, para ofrecer un mercado abundante de ese uso, en lo que puede considerarse la primera institucionalización de una medida decididamente neoliberal que se entromete en el gobierno de la ciudad para favorecer una determinada estrategia mercantil que la realidad se encargó de demostrar equivocada.

Este episodio cobraba especial significación si se entendía como parte de un enfrentamiento entre dos visiones radicalmente diferentes: una mercantilista, que sólo valoraba la provisión de suelo en abundancia para perpetuar el crecimiento más allá del crecimiento real y que supeditaba el uso de la ciudad a su rendimiento monetario y, otra, que hoy calificaríamos de más sostenible, y que optaba por la cualidad del objeto urbano después de asumir que se había llegado al final de un período histórico de crecimiento irrepitable.

No se puede caer en la tentación simplista de responsabilizar directamente a ese paquete de medidas económicas del fuerte alza de precios de la vivienda que siguió⁹ pero es plausible que, junto con el debilitamiento de los conglomerados industriales metropolitanos, ayudara en todo

9. En realidad, se cayó en la tentación aún más simplista de responsabilizar del alza al propio Plan de Madrid que había recortado las nuevas extensiones al mínimo imprescindible, que tampoco era tan reducido. Por lo visto, todas las ciudades tenían planeamiento restrictivo porque terminó por subir el precio en todas ellas. Sobre el origen y naturaleza de este alza véase, por ejemplo, F. Roch “Algunas notas sobre el funcionamiento del mercado de vivienda” en *Vivienda y Familia*, Fundación Argentaria, Visor, Madrid 2000, p. 417-442.

“Para entonces, la cuestión del suelo había ido cobrando cuerpo institucional, despojando a la actividad urbanística de su genuina cultura disciplinar, de todo el dispositivo democrático que giraba en torno al proyecto de ciudad, que constituía el núcleo del Plan de Ordenación Urbana. El interés se desplazaba a gestionar un enfrentamiento entre agentes del bloque local (propietarios y promotores) y un mercado.”

caso a propiciar un cambio de hegemonía en la vieja alianza para el crecimiento en las esferas locales, en beneficio de los agentes inmobiliarios o de los intereses inmobiliarios de las propias entidades financieras.¹⁰

La Ley de 1990, que había llevado a una vía muerta la línea principal de la lucha radical contra la renta del suelo, no convenció a los verdaderos teóricos del mercado y de la liberalización que pidieron insistentemente la supresión del planeamiento y de cualquier barrera a la producción masiva de suelo. Después de una lucha legal que acabó anulando en 1995 esa Ley, y con el permanente fondo alcista de los precios de la vivienda como legitimación, se ha llegado finalmente a un texto regulador en el que prácticamente se han borrado las huellas de la vieja actividad ordenadora para centrarse en garantizar un abundante suministro de suelo urbanizado en el mercado. Si para salvar la práctica planificadora se había hipertrofiado el proceso de gestión, ahora que no se admite otra regulación que las coyunturas del mercado de suelo, no hay otra solución para bajar su precio que urbanizarlo casi todo.

Efectivamente, en el primer párrafo de la Exposición de Motivos de la Ley hoy vigente Sobre Régimen del Suelo y Valoraciones de 13 de abril de 1998, se dice expresamente que su propósito principal es superar la limitación de la oferta de suelo, responsable, sin ninguna duda, del encarecimiento del “producto final”. Y es que nadie parece tener “ninguna duda” de que eso es así.

Para que quede claro, cuatro párrafos más adelante, se dice textualmente: “la presente Ley pretende facilitar el aumento de la oferta de suelo, haciendo posible que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones para su preservación, pueda considerarse como susceptible de ser urbanizado”. Y para mostrar que tal medida se adecua a la naturaleza más profunda de nuestro sistema, termina ese párrafo con el siguiente argumento: “Hay que tener presente, asimismo, que la reforma del mercado del suelo en el sentido de una mayor liberalización que incremente su oferta forma parte de la necesaria reforma estructural de la economía española, para la que el legislador estatal tiene las competencias que le atribuye el artículo 149.1.13ª de la Constitución Española”. La liberalización mercantil del suelo se ha convertido en un mandato constitucional, mientras que el planeamiento urbano no parece gozar de ninguna propiedad beneficiosa para el bienestar de la sociedad.

La Ley 6/98, por lo visto, presentaba alguna fisura en su perfecta ortodoxia mercantilista; en su artículo 9 donde se establecen las condiciones para clasificar los suelos no urbanizables, es decir, los únicos que se salvan del nuevo furor edificatorio, incluía entre esos suelos: “... aquellos otros que (el planeamiento general) considere inadecuados para un desarrollo urbano”. Se trata de un anatema que atribuye implícitamente al Plan la posibilidad de decidir sobre esta cuestión porque tiene capacidad para hacer previsiones de desarrollo y voluntad de controlar y dirigir el crecimiento. Sin duda, un desliz nacido de un arraigo insuficiente de la nueva fe liberalizadora. En todo caso, nada que no se pueda corregir fácilmente. Para poner las cosas en su sitio, el Real Decreto-Ley de 23 de junio de 2000 de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes, elimina el párrafo.¹¹

Sin embargo, se puede llegar al mismo punto sin seguir un camino neoliberal. Si la Ley de 1990 fue anulada, aún sobrevive una peculiar rama del árbol radical en uno de nuestros jardines regionales. Se trata de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística del País Valenciano. Centrada en los problemas de la gestión, esta ley se enfrenta con decisión al problema de la propiedad, eliminando al propietario directamente. Para este texto, los propietarios son

10. La llamada Operación Chamartín en Madrid puede ilustrar bien este último aspecto.

11. Alguien podría argumentar que eran precisamente esas previsiones el talón de Aquiles del planeamiento ya que siempre se quedaban cortas, pero lo cierto es que no se trataba solamente de un cálculo aritmético más o menos acertado, sino que estaba implicada la propia posibilidad de gobernar la ciudad y gestionar su dinámica, lo que exigía su estudio y comprensión. Aceptar cualquier crecimiento como algo positivo, sin contraponerlo a otras alternativas, ha conducido a algunas de nuestras ciudades a convertirse en espacios inhabitables e ineficientes, además de favorecer graves desequilibrios territoriales.

incapaces de urbanizar y deben ser despojados de esa responsabilidad. Esa labor deben hacerla profesionales, los urbanizadores. La Ley, en definitiva, traspasa ese derecho a la administración pública que, a su vez, la delega en la promoción, porque urbanizar es una tarea que requiere inversiones económicas importantes y la correspondiente actividad gestora, de manera que, a pesar de su carácter público, es “una típica función empresarial”. Esa “empresarialización” del urbanismo tiene como objetivo incrementar el suelo urbanizado para que bajen los precios. Por fin disponemos de una máquina urbanizadora implacable que no conoce obstáculo alguno, para la que el territorio en toda su complejidad geográfica e histórica no es más un solar en agraz.

Materialmente, se realiza el traspaso delimitando un paquete de urbanización, el Programa de Actuación Integrada (PAI), que incluye toda la operación de urbanización con sus plazos y en el que la Administración Pública actúa como garante si declina ser la promotora, en cuyo caso hay un urbanizador privado que gana ese derecho en concurso público. En cuanto a los propietarios, si no actúan como urbanizadores, reciben una recompensa en parcelas o en metálico. Este mecanismo ha tenido un efecto espectacular incrementando la urbanización de suelo. Precisamente ahora que se reducen las necesidades, se despliegan las grandes periferias y la promoción encuentra todo el suelo que desea. Los precios no parecen haber bajado en el mercado final, pero sí la retribución de los propietarios sujeta a una tasa del valor estimado de repercusión, que permite al promotor ingresar la diferencia que antes se embolsaba el propietario.¹²

“... se trataba de un Plan presidido por la ordenación detallada de sus espacios, por la voluntad de crear una ciudad equipada que cubriera los déficits históricos acumulados, frenando al mismo tiempo el crecimiento de una ciudad que ya había sobrepasado el tamaño eficiente. Este Plan heredaba todo el largo proceso de análisis y debate ciudadano que se había generado alrededor de los PAIs a finales de la década anterior y que contribuyó a crear un alto clima de participación...”

MÁS SUELO, MENOS CRECIMIENTO Y NINGÚN PLAN

De esta forma, el último eslabón de la línea radical se une a la propuesta más neoliberal por caminos muy diferentes, aunque con el mismo escaso grado de participación social y el mismo efecto demoledor sobre la cultura de la ciudad. Y todo este cambio institucional para alimentar la actividad hipertrofiada de una máquina inmobiliaria, que sigue demostrando su preferencia por los segmentos claramente solventes de la demanda, que ya están alojados y a los que sólo puede ofrecer un espacio de mejora, pero sobre todo de acumulación de rentas.

Si hace cuarenta años el objetivo principal era ordenar el territorio para crear mejores y más eficientes ciudades, hoy todo se reduce a aumentar el suelo en el mercado, aunque sea de forma indiscriminada, para que bajen unos precios que siguen sin darse por aludidos. Da igual cómo y dónde, y no importa si para ello hay que invadir nuevos territorios consumiendo un recurso irremplazable, y cubrirlos de costosas infraestructuras, aumentando las distancias, los tiempos y los consumos del conjunto de los desplazamientos incrementados. No importa si bajo ese despliegue crecientemente disperso se desarticula la naturaleza orgánica de nuestras ciudades y nosotros acabamos perdiendo nuestra condición de ciudadanos. Para los promotores es el paraíso donde encuentran el suelo que necesitan a buen precio, pero en el que sigue deslizándose la serpiente alcista del “producto final”, como dice la Ley.

Hoy tenemos, como se ha señalado, la tasa más alta de la Unión Europea de alojamiento en propiedad; la ocupación media de las viviendas ha descendido notablemente pero crece el parque de viviendas vacías y volvemos a alcanzar niveles de producción de viviendas similares a los de los años setenta cuando se construían febrilmente los cinturones metropolitanos que absorbían fuertes incrementos demográficos y migratorios. Y toda esa desproporción se reproduce, precisamente, cuando nuestro crecimiento demográfico conoce

12. Debe ser así puesto que los precios de la vivienda siguen subiendo en la Comunidad Valenciana y los propietarios históricos de los terrenos reciben, en general, menos por su propiedad. En todo caso, no se ha demostrado que no sea así y no hay dudas sobre el alza continua de la vivienda. Véase F. Gaja i Díaz, “La producción de suelo urbanizado como objetivo de la actuación urbanística”, *Urban* nº 5 otoño / invierno 2000 / 2001, Madrid.

“Se proscribían, en consecuencia, las transformaciones de viviendas en oficinas en determinadas calles madrileñas, pero el Decreto Boyer levantaba la prohibición con carácter general, para ofrecer un mercado abundante de ese uso, en lo que puede considerarse la primera institucionalización de una medida decididamente neoliberal que se entromete en el gobierno de la ciudad para favorecer una determinada estrategia mercantil que la realidad se encargó de demostrar equivocada.”

su tasa histórica más baja, la población envejece inexorablemente y aquellos saldos migratorios de hace treinta años son historia.

Peor aún, contradiciendo las leyes del mercado, todo este exceso se corresponde con un máximo histórico de precios, que además deja sin cubrir las verdaderas necesidades de alojamiento, el único pretexto que legitimaba tan radicales medidas liberalizadoras. Y, para ello, hemos sacrificado nuestra cultura urbanística abandonando la práctica de la planificación, sustituida por ejercicios banales de diseño urbano que sirven de propaganda a esas ciudades-empresas empeñadas en competir en el espacio globalizado.

El plan debe morir para ser sustituido por mecanismos de gestión cada vez más simplificados al servicio del exceso inmobiliario, única fuerza que puede materializar ese aglomerado amorfo de construcciones que rodean la red de canales de circulación de flujos en que se ha convertido el proceso de urbanización. Cuando la ocasión lo exige, se puede disfrazar este proyecto con argumentos descontextualizados, haciendo referencias a la calidad de vida, a los reencuentros con la naturaleza, a la globalización-modernización y, en el colmo del desahogo, a la sostenibilidad, campos retóricos que con razonamientos adecuados pueden justificar la producción incesante de espacio edificado.

“... hoy todo se reduce a aumentar el suelo en el mercado, aunque sea de forma indiscriminada, para que bajen unos precios que siguen sin darse por aludidos. Da igual cómo y dónde, y no importa si para ello hay que invadir nuevos territorios consumiendo un recurso irremplazable, y cubrirlos de costosas infraestructuras, aumentando las distancias, los tiempos y los consumos del conjunto de los desplazamientos incrementados.”

Es una gran victoria para la máquina inmobiliaria, pero una victoria amarga para el resto de la formación social, de confirmarse los oscuros pronósticos sobre nuestro futuro demográfico y la creciente inhabilitabilidad de nuestras urbes sin urbanismo ni ciudadanos. Cuando alguna de las lumbreras de la arquitectura de la gran pasarela internacional, autonombrado notario forense, certifica la muerte del urbanismo, lo hace en nombre de un orden hegemónico, de ese discurso único del que él mismo es publicista y metáfora, en el que actúa como mercader y mercancía, ese orden, en definitiva, que sólo necesita ciertas condiciones para desplegar automáticamente su devastadora mecánica.

Esas condiciones consisten en aniquilar la pluralidad, destruir para siempre la dimensión local en la que anida lo complejo y cobra sentido lo diverso, donde las resistencias a la visión del cíclope pueden tener su oportunidad, donde los automatismos mercantiles carecen de sentido y el Plan como instrumento de articulación y preservación de esa pluralidad orgánica, como guía de creación colectiva, como herramienta de gobierno ciudadano cobra pleno significado.

Mientras estos irreductibles Polifemos siguen lanzando a ciegas su arsenal de pedradas, es el momento de ignorar su necedad, de hacerse fuertes en los reductos de urbanidad que aún perduran y de volver la mirada hacia nuestra disciplina para rearmar esa cultura sin la cual habremos perdido para siempre nuestra condición de ciudadanos y la capacidad para seguir recreando la obra más profundamente humana, compleja e inagotable de cuantas podremos imaginar.

