

RETOS DE LAS POLÍTICAS DE SUELO PARA LA PRODUCCIÓN SOCIAL DE VIVIENDA

Arq. Fernando Gaja i Díaz*



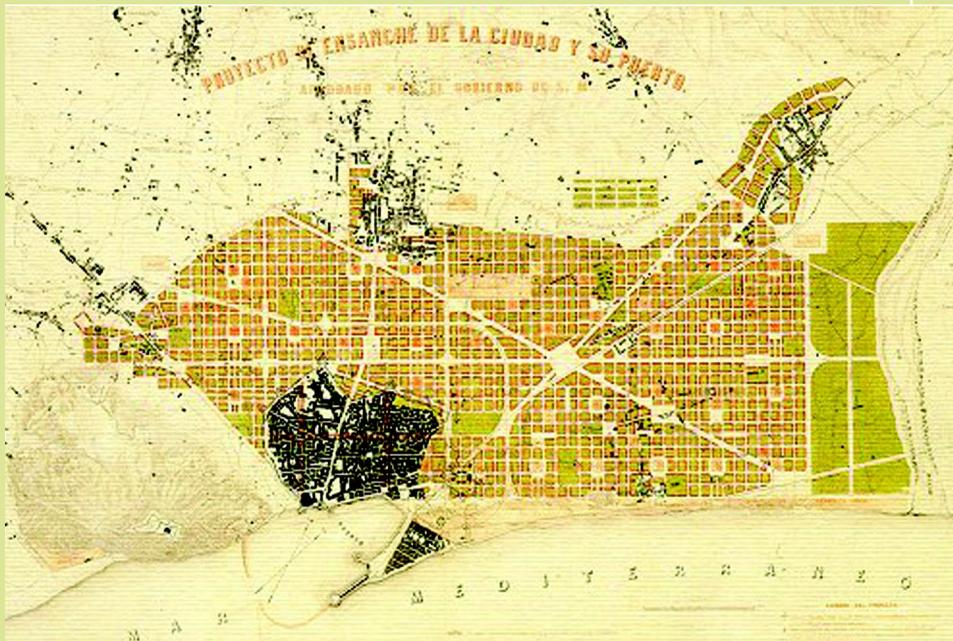
Resumen

En este texto se analiza la hiperproducción de vivienda en el Estado español. Se define el fenómeno, se traza la evolución que ha permitido pasar de un contexto de extrema penuria en el alojamiento, a una situación de falsa opulencia. Se consideran los efectos económicos, sociales, urbanísticos y ecológicos derivados de tal situación.

Palabras Clave

Ciclos de la vivienda, desarrollismo, neodesarrollismo, política de vivienda en España.

**Doctor Arquitecto, Titular de Universidad,
Departamento de Urbanismo, Escuela Técnica
Superior de Arquitectura Universidad
Politécnica de Valencia.*



Abstract

In this text it is analyzed the hyper production of housing in Spain. While the phenomenon is defined, the evolution that has allowed passing from a context of extreme shortage in the lodging to a situation of false opulence is drawn up. The text also considers the economic, social, urbanistic and ecological effects derived from such situation.

Key Words

Housing cycles, desarrollism, neodesarrollism, housing politics in Spain.



*Vivienda marginal, España de la dictadura.
Aportadas por el autor*

1. PRESENTACIÓN Y PLANTEAMIENTOS PREVIOS

En poco más de medio siglo la situación del alojamiento en el Estado español pasa de una situación de extrema necesidad e infravivienda, a la actual de falsa opulencia, con la aparición del fenómeno que podríamos denominar de hiperproducción inmobiliaria. La magnitud del cambio sorprende incluso a quienes lo hemos vivido en primera persona. Al volver la vista atrás, la perplejidad supera a la sorpresa por la extensión de la transformación: desde una sociedad donde las condiciones del alojamiento eran de una gran escasez y penuria intensa a otra, no exenta de graves problemas y amenazas, pero donde el hábitat está a años luz de aquellas. Este seminario brinda una ocasión para reflexionar de forma global sobre la evolución de las políticas de Vivienda, Suelo y Urbanismo a lo largo del siglo XX, un camino que se presenta acriticamente como el paso de la carencia a la opulencia, se esconde la cara menos amable del modelo: los costes ocultos de la hiperproducción inmobiliaria.

Al comenzar el siglo XX el sector inmobiliario en el Estado español se encuentra infradesarrollado, tecnológicamente atrasado, descapitalizado, e incapaz de satisfacer una demanda de vivienda muy amplia, pero mayoritariamente insolvente. A finales del siglo XX, la situación ha dado un giro copernicano, con un sector de construcción que podemos calificar de hiperdesarrollado, con una producción de viviendas desbocada, con una oferta muy por encima de la demanda real de alojamiento, que sin embargo, no puede dar satisfacción a esta necesidad básica. ¿Qué ha pasado a lo largo del siglo XX para que se produzca semejante metamorfosis? Vamos a intentar dar respuesta a esta (y otras cuestiones) a lo largo del texto que sigue, para ello consideraremos la evolución e interacción entre las políticas urbanísticas o de planeamiento, del suelo y de la vivienda. Conviene puntualizar, de entrada, que se trata de acciones no sincrónicas, aunque mutuamente interdependientes, y que por este motivo su desarrollo no presenta caracteres homogéneos.

1.1. Políticas Urbanas en el Estado español en el siglo XX

El objetivo del seminario "Hábitat y Suelo. Retos de las Políticas de Suelo para la Producción Social de Vivienda" es considerar la producción social de viviendas, condicionándolo a las políticas fundiarias que permitan disponer del suelo necesario. Debe entenderse que la disponibilidad de suelo requiere de un paso previo: las actuaciones urbanísticas generales, el planeamiento, en las que se inserta la producción del suelo. Por tanto en este texto no nos limitaremos a considerar el resultado (la producción de vivienda), y partiremos, por contra, del análisis de las políticas urbanísticas y de suelo, como factores condicionantes de la producción del alojamiento.

1.2. Periodización

Estudiar el proceso que ha permitido pasar de una situación de carencia a otra de falsa plenitud requiere considerar razonamientos extradisciplinares e introducir una periodización que distinga etapas y fases de la evolución. A nuestros efectos distinguiremos cuatro períodos:

Preguerra (1900-1939), una etapa caracterizada por la atonía en la producción de viviendas

Autarquía (1939-1959)

Desarrollismo (1957-1975), el período central de la Dictadura franquista

Crisis y Transición Democrática (1975-1994)

Neodesarrollismo (1994-2005)

Aunque establezcamos una periodización aparentemente rígida y determinada, debe remarcar la no coincidencia en la evolución política, económica y social.

1.3. La importancia del sector de la construcción en el desarrollo económico español

La construcción en general y la de viviendas en particular es, hoy, a principios del siglo XXI, un sector hiperdesarrollado en el Estado español. Viajar por la costa mediterránea es contemplar un bosque de grúas, un sembrado ubicuo de obras en marcha. Desde 1939 la construcción, junto con el turismo, ha sido uno de los principales motores del desarrollo económico. Un sector alimentado por la fuerte demanda interna, por las ayudas y subvenciones públicas, y por la edificación de alojamientos turísticos o secundarios.² Hay quienes críticamente destacan la otra cara de la moneda, al actuar como un "sumidero" de recursos de todo tipo, en detrimento de otras alternativas de inversión y desarrollo de menor impacto ecológico y mayor valor añadido.

Tras la instauración del estado franquista (1939), la apuesta por la construcción, como uno de los pilares maestros, de la economía es explícita, y así se ha mantenido constante hasta la actualidad, aunque sea un modelo cuyo fin se vislumbra próximo.

Desde los años sesenta el papel de la Administración Pública en la producción del hábitat ha ido en declive, guiada por la lógica de que si el sector privado era capaz de producir suficientes viviendas no tenía sentido su intervención. Pero no siempre fue así, y conviene que consideremos los diferentes papeles que la Administración Pública ha podido jugar en esta dilatada etapa, roles que resumidamente recogemos en la siguiente Tabla, con un grado de implicación creciente:

Espectador o cómplice	Nula acción pública; el mercado manda y se autorregula (por acción o por omisión de las acciones privadas). Un supuesto ideal que no se da en la práctica, propio de economías neoliberales extremas.
Regulador, juez o árbitro	Limitada acción, reducida a la promulgación de normativa, que puede incluir labores de seguimiento y disciplina. Cometidos de evaluación de la legalidad, sin otra preocupación (en los sistemas normativos, no discrecionales)
Dinamizador	Labores de fomento; subvenciones y ayudas indirectas, tanto a la oferta como a la demanda inmobiliaria.
Interventor	Acción positiva directa. La Administración se convierte en actor, frecuentemente principal, toma posiciones, en beneficio de unos o de otros. Una variante: el llamado keynesianismo perverso. Propio de economías socialdemócratas.
Constructor	Con la posible exclusión de todo otro actor. El Estado se arroga el derecho a edificar y excluye a los demás agentes. Propio de economías socialistas.

El papel de la Administración Pública en el desarrollo del sector inmobiliario ha sido insoslayable, potencia la conversión de la demanda insolvente en solvente mediante subvenciones, créditos blandos y bonificaciones; ayuda en el proceso de acumulación y concentración de capital, percibido como factor de modernización y crecimiento del sector; y colabora en el avance tecnológico por medio de los institutos y centros de

² El número de turistas crece imparablemente, año a año, alcanzándose en 2004 un total de 53,6 millones (más otros 32,1 millones de "visitantes" no turísticos), una cifra superior a la población actual de todo el Estado, unos 42 millones de habitantes en el mismo año. Fte.: Instituto de Estudios Turísticos del Ministerio de Comercio y Turismo, <http://www.iet.tourspain.es/Index.aspx>



investigación, y sobre todo la promulgación de normativas y regulaciones técnicas. La simbiosis entre el sector público y el privado ha sido manifiesta: la vivienda de promoción pública deviene un inmejorable "banco de pruebas" para la vivienda masiva, el ensayo de modelos y referentes arquitectónicos, que luego un sector privado, amparado por políticas de fomento de la producción, copiará.

A lo largo de la etapa central del régimen franquista el Estado adopta un modelo cuasifordista, en el que la Administración Pública es el primer promotor de un bien, que dentro de la lógica del Estado Social o del "Welfare", es percibido como salario social.

2. LA ESPAÑA DE PREGUERRA (1900-1939)

En este lugar voy a centrarme en el desarrollo de las políticas de Vivienda, Suelo y Urbanismo en la postguerra, a partir de 1939. Mi conocimiento es mayor, y por otra parte, en los primeros años del siglo XX la incidencia de las mencionadas políticas es muy escasa, rudimentaria y elemental. Sin embargo, daremos algunas referencias que permitan entender la situación de partida, en 1939.

El primer tercio del siglo XX es una convulsa época, caracterizada por una profunda crisis global: económica, social, política, incluso de identidad nacional. La pérdida de la última colonia³ (Cuba, 1898) supone la definitiva quiebra del sueño imperial, y el descubrimiento de una realidad que se había mantenido oculta tras las guerras de ultramar: el de una sociedad desangrada, empobrecida, económica y socialmente atrasada, y con unas tensiones sociales que van en aumento y que desembocarán en la Guerra Civil (1936-1939).

En el primer tercio del siglo XX, las actuaciones en materia de vivienda son muy escasas, pese a las enormes necesidades y a la precariedad del alojamiento. La política de vivienda en el Estado español es una de las más tardías, en relación a su entorno geográfico. Apenas unas leyes de "Casas Baratas" y "Económicas" (1908 et alt.), que establecen subvenciones, escasas en cantidad y limitadas a capas obreras insertas en economía formal de la naciente sociedad industrial. Los problemas sanitarios (epidemias), vinculados a las malas condiciones de la vivienda, van en aumento, especialmente en los "cascos históricos", mientras que para la naciente y débil burguesía industrial se construye "extramuros" la nueva ciudad de la modernidad: el Ensanche. La verdadera institucionalización de las políticas de suelo, vivienda y urbanismo, su incidencia real en la construcción del espacio, tiene lugar en la posguerra de 1939.

³ En realidad, la última colonia americana, porque en 1968 se concede la independencia a Guinea Ecuatorial y en 1975 se abandona el Sahara occidental, anexionado por Marruecos.

Ensanche de Cerda.
Aportadas por el autor



Ahora bien, la raquítica política de vivienda tiene su contrapunto en el empuje y presencia de las iniciativas de planeamiento. En ausencia de un marco normativo global -fracasado en 1861 el Proyecto de Ley General para la Reforma, Saneamiento, Ensanche y Mejora de Poblaciones del Diputado Posada Herrera- las intervenciones urbanísticas crecen por la vía de los planes y las legislaciones parciales. Tras los primitivos Planos de Alineaciones y Ordenanzas, llegan los de Ensanche y Reforma Interior (1864-1892), hasta que en 1924, el Estatuto Municipal, imponga la obligación de redactar Planes Municipales, y se plantee la posibilidad de proceder a la municipalización del suelo. Pero en estas iniciativas la acción urbanística se contempla como simple reconocimiento de derechos de la propiedad, apenas hay cargas ni limitaciones, solo atribución gratuita de posibilidades.

3. LA DICTADURA FRANQUISTA (1939-1975)

3.1. La Autarquía (1939-1957)

El período se inicia de forma virulenta. El golpe de Estado (18 de julio de 1936), la Guerra Civil (hasta el 1 de abril de 1939) y el largo período de Dictadura (1939-1978), son traumas colectivos que se tardarán en superar. La etapa inicial del régimen franquista, conocida como "Autarquía" (1939-1957), es una etapa de profunda crisis económica y social: exilio, represión extrema, caída del nivel de vida. En esos años la construcción de vivienda se mantiene bajo mínimos, aunque en él la Administración juega un papel fundamental, sienta las bases de las intervenciones posteriores.

La Autarquía (1939-1957) se caracteriza por un potente intervencionismo, pese a la limitación de los medios disponibles. Es, a partir de 1957, con la aprobación del Plan de Estabilización, cuando cambia la situación económica: se produce el fin del bloqueo, y la economía española se abre a las inversiones extranjeras, procediéndose una tímida "liberalización", inicialmente sólo económica, que se acrecentará con el paso de los años. Desde principios de los sesenta, el crecimiento económico, que coincide con la etapa dorada del fordismo a nivel internacional, se mantiene constante hasta 1973 y define un período que ha pasado a ser conocido como de desarrollismo.

La acción pública en materia de vivienda está caracterizada por el clientelismo. El Estado social, que contemporáneamente se construye en casi todo el planeta, es aquí muy limitado: apenas los sectores afines al régimen franquista acceden a él y, pese a todo, sus prestaciones son muy escasas. La Administración asume una función subsidiaria respecto del sector privado, facilita mediante los encargos de trabajo, la capitalización del sector, e incentiva su "despegue". Por su parte, la actividad del sector privado es muy reducida. A las dificultades estructurales mencionadas (baja capitalización, infradesarrollo,...) deben añadirse las derivadas de la falta de materiales y el racionamiento. En definitiva, podemos caracterizar la autarquía como una etapa de penuria e infraproducción de viviendas, donde la Administración Pública se ve forzada a asumir un papel del que pronto abdicará.



*España Franquista
Aportadas por el autor*

En materia de suelo, el panorama es más desolador. Prácticamente no hay inversión privada, e incluso se fomenta la ilegalidad como claramente revela la lapidaria frase pronunciada por un ministro de vivienda: "Primero Vivienda, después Urbanismo", reveladora del objetivo perseguido: construir el máximo número de viviendas no importaba en qué condiciones, ni con qué calidades. El período acaba con la promulgación de la Ley del Suelo (1956), y la constitución del Ministerio de la Vivienda (1957) que, en un contexto bien diferente -el del Desarrollismo (1957-1973)- será la piedra angular de la política de vivienda.

La crítica situación del alojamiento en la postguerra, la inactividad y la incapacidad del sector privado forzaron al Estado del nacional-catolicismo a intervenir de dos formas diferenciadas: con la promoción y construcción directa de viviendas y con el fomento de las actuaciones privadas mediante subvenciones y ayudas. La política de vivienda fue una de las políticas sociales clave en el franquismo, el buque insignia de los avances sociales del "régimen" -se atribuye a Franco el lema "un propietario más, un comunista menos"-, especialmente a partir de 1957, cuando se aprueba el llamado "Plan de Estabilización", que supone la apertura de la economía española a los mercados internacionales, superadas las tensiones de la posguerra mundial, el Estado se convierte en el primer promotor de vivienda. Pero no es sólo una cuestión cuantitativa, las formas, los modelos, los tipos edilicios que la iniciativa pública adopta se convierten en la referencia para el sector privado. Los numerosos Planes Nacionales de la Vivienda (hasta cuatro, el último desde 1961 hasta 1976), planes que estaban en relación con la Planificación Económica (con vigencia plena llegó a haber tres Planes de Desarrollo Económico y Social, ya que el cuarto redactado en 1976 quedó sin aprobar), instituyeron un modelo de apoyo a la oferta, a la producción, que se ha mantenido hasta la actualidad.

Las actuaciones en materia de suelo tienen un carácter subordinado a la producción de vivienda, manifestándose como producción pública y directa de suelo en los sesenta y setenta, los denominados "Polígonos", o como simple impulso a la promoción privada posteriormente.

En la etapa central del régimen franquista, en el Desarrollismo (1957-1978), la producción pública de suelo urbano adquiere una gran importancia. Básicamente se utilizan dos tipos de intervenciones: a) la directa, consistente en la construcción directa de "Polígonos" (versión española de los Grands Ensembles franceses); y b) la indirecta, de fomento de las actuaciones privadas.

Para la implementación de las políticas directas sobre el suelo, se crean agencias públicas especializadas (INUR, el Instituto Nacional de Urbanización; OSH, Obra Sindical del Hogar,...) que adquieren gran fuerza en los años sesenta, aunque se eclipsaran rápidamente a partir de los setenta, con la excepción de las actuaciones de algunas comunidades autónomas.

La mejora en las condiciones del alojamiento corre pareja con la prosperidad económica general. El ascenso de las condiciones de vida en los años sesenta es un hecho planetario, que el régimen franquista quiso presentar como una singularidad propia, acuñando la divisa del "milagro" económico español, un lema que se ha repetido por doquier. La mejora de la renta per cápita y de las condiciones materiales de vida en el Estado español (sin olvidar la dura represión a que se vieron sometidos los trabajadores, o la ausencia de derechos sindicales) es un hecho incontestable, que trasciende la propia vida del régimen surgido con el golpe de estado del 18 de julio de 1936. El despegue económico español, el famoso "milagro" no lo es tal, tiene cau-

sas y explicaciones que no requieren la intervención de ninguna potencia sobrehumana, y una de ellas es el espectacular crecimiento del sector inmobiliario.

PIB Estado español/ Media UE	2005 (Media UE 25 = 100 %)
1959 = 58,3 %	Polonia = 46 %
1998 = 77,5 % (UE15)	Portugal = 74 %
2002 = 95 % (UE25)	España = 98 %
2005 = 98 %	Italia = 109 %
	Alemania = 109 %
	Francia = 113 %
	Inglaterra = 118 %

La política de urbanismo, de planeamiento, es la que presenta una mayor continuidad desde 1939, sin olvidar los interesantes precedentes anteriores. Durante el franquismo deviene una actividad plenamente institucionalizada, reforzada con la aprobación de un marco legal estable, y que alcanzará, acabada la Dictadura, su época dorada en los años ochenta. En la década de los cuarenta, todavía sin un marco normativo general, se redactan los que serán conocidos como Planes Generales de la I Generación, que tendrán continuación en los de la IIª aprobados en la etapa desarrollista, en los años sesenta.

3.2. La Ley del Suelo, 1956

El próximo año se cumple medio siglo de la aprobación de la conocida como "Ley del Suelo" (en realidad Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana), auténtico cimiento de todo el sistema urbanístico español, y en gran medida de las políticas de suelo y vivienda. Una ley que con sus modificaciones y revisiones -la de 1976, la malograda de 1992, y la última de 1998-, sigue vigente en gran parte del Estado.⁴ Los principios, objetivos e instrumentos de dicha texto han calado de tal forma en la sociedad española que hoy son considerados valores paradigmáticos e indiscutidos.⁵

No es el este el momento de hacer balance de su trayectoria y resultados, pero sí señalar al menos, que se trata de una normativa avanzada, que supuso en aquel momento una ruptura histórica -la que no había sido posible a lo largo del siglo XIX- y que muchos de los errores y fracasos, que interesadamente se le imputan, han sido más debidos a la indisciplina, la mala gestión y vulneración desde la propia Administración Pública que a la propia Ley. Nos extenderemos en algunas de sus particularidades, sin cuya consideración difícilmente se entienden las posteriores políticas de vivienda.

La ley se formula con el objetivo explícito de atajar la especulación, pero esta finalidad pasa en la realidad a un segundo plano, mientras establece los principios básicos del sistema urbanístico español, que, en la práctica, se han consolidado. La normatividad de las actuaciones urbanísticas (frente a la opción por un sistema discrecional), la jerarquización o secuencialidad y la prevalencia de lo público son elementos definitorios que se mantienen hasta hoy día. Otros, como el carácter "reformista" o social de la acción urbanística pública, o la equidad, plasmada en la obligación de proceder a la redistribución de plusvalías, han quedado un tanto diluidos en las últimas décadas, aunque formalmente se mantengan.

⁴ Desde la aprobación de la vigente Constitución (1978) el Estado español se ha dotado de una estructura de facto federal. Los entes que lo integran las "Comunidades Autónomas" tienen la competencia exclusiva en materia de Urbanismo y Ordenación del Territorio, de modo que en la actualidad hay ya un número significativo de ellas que disponen de un marco normativo en materia de Urbanismo distinto y diferente del Estatal, que tiene carácter supletorio en ausencia de regulación autonómica.

⁵ Los intentos por poner en cuestión algunas de sus hipótesis, formulados desde posiciones que podemos etiquetar, sin animus injuriandi, de ultraliberales o neoliberales, apenas han encontrado apoyo y eco. Menor impacto han tenido en la práctica real del Urbanismo, aunque la desregulación de la actividad de producción de suelo sí se haya dado, por vías distintas.



La Ley del Suelo de 1956 supone un cambio histórico: pone fin al denominado *ius Aedificandi*, herencia del Derecho Romano; en definitiva, a la visión civilista, establece que sólo el planeamiento determina el derecho a edificar. Un texto avanzado para su época, sorprendentemente si se tiene en cuenta el contexto político, en el que las influencias de la *Town & Country Planning Act* inglesa (1940) o de la *Legge Urbanística* italiana (1942) son detectables. Las sucesivas reformas (1976, 1992 anulada por el Tribunal Constitucional, 1998) han mantenido en esencia sus principios fundamentales, aunque las nuevas legislaciones urbanísticas autonómicas, especialmente la LRAU valenciana de 1994, suponen lo que podríamos considerar una segunda ruptura histórica.

Una de sus principales aportaciones es la que podríamos denominar ecuación básica del Urbanismo, la que establece que sólo la asunción de cargas otorga el derecho a edificar (atribuido en ese momento en exclusiva al propietario). Una ecuación que sigue vigente y que fija, desde el principio, estas cargas en 3: a) las cesiones dotacionales y lucrativas; b) el costeamiento de la urbanización; y c) la obligación de proceder a la equidistribución, al reparto de los aprovechamientos o plusvalías urbanísticas.

La Ley del Suelo ha demostrado ser una herramienta que ha contribuido a la contención del "sprawl" o difusión urbana, ha impuesto cargas que de otra forma no se hubieran conseguido y ha establecido un marco estable y seguro para la acción de los privados, pero... no puede desconocerse que se trata de un instrumento dirigido al fomento de un crecimiento, que todavía se pensaba infinito, continuo, y que se muestra incapaz de conducir el gran reto del siglo XXI: la transformación sin crecimiento.

4. TRANSICIÓN Y CRISIS INMOBILIARIA (1979-1995)

El final del franquismo coincide con una aguda crisis económica internacional (primera crisis energética o del petróleo de 1973), que tiene un especial impacto en el Estado español. A las dificultades económicas hay que sumar la inestabilidad política (la necesidad de reformar las estructuras políticas, democratizándolas para ingresar en la Unión Europea, entonces Comunidad Económica Europea), y un no menor malestar social (desempleo, inflación, tensiones independentistas centrífugas, ...). La democratización de las estructuras políticas y administrativas tiene lugar mediante pactos y consensos entre el poder vinculado al antiguo régimen y la oposición, en muchos casos en el exilio.

No puede sorprender que en este contexto la política de vivienda decaiga de forma espectacular. A partir de 1973 casi no se construyen viviendas de promoción pública y la acción pública se limita al fomento de las actuaciones privadas de algunos tipos de viviendas, las denominadas Viviendas de Protección Oficial (VPO) que gozan de generosos subsidios y ayudas a cambio de limitaciones en los precios de venta, y rígidos condicionantes en el diseño. Si la política de vivienda decae, la de suelo prácticamente desaparece, con la posterior excepción de la promoción de suelo industrial por medio de agencias especializadas (SEPES), de gestión sumamente centralizada y opaca.

La política estrella en la primera etapa de la transición es el Urbanismo. La datación de la etapa de "Transición" es sumamente imprecisa; abarcaría desde la muerte física del dictador (1975) hasta la victoria electoral del partido socialista -PSOE- (1982), hecho que supone un punto de no retorno en la instauración de un régimen democrático. Nadie puede dudar de la importancia de la coyuntura política en la evolución de las políticas públicas, pero la toma en consideración de los ciclos económicos es otro dato que no debe ignorarse.

Lo cierto es que en la etapa de la transición, las políticas de suelo y vivienda menguan, especialmente las segundas, con la excepción de algunas actuaciones singulares, como la de "Remodelación de Barrios" en Madrid, una amplia operación de eliminación de la infravivienda y el chabolismo. En realidad, deberíamos decir que decaen las políticas activas y directas, no así la promulgación de legislación y las actuaciones indirectas.

A partir de 1979, año en que vuelven a celebrarse elecciones municipales, son el Urbanismo y la legislación en materia de suelo, directamente vinculada a la acción urbanística, los que adquieren el protagonismo. La construcción de viviendas se desarrolla casi íntegramente a cargo del sector privado -un sector al que las actuaciones de los años de la autarquía y el desarrollismo habían permitido su desarrollo y capitalización-.

Entre 1982 y 1996, gobierna el PSOE, doce años de gobierno socialdemócrata, tras los que la derecha neoliberal ocupa de nuevo el gobierno (1996-2004), para retornar a un gobierno del PSOE a partir de ese año. A mediados del mandato de gobierno PSOE, en 1986, comienza lo que se ha dado en llamar el "Iº Boom Inmobiliario" (1986-90), para distinguirlo del segundo, el actual que se inicia aproximadamente en 1996. Podemos observar como las últimas dos décadas han venido marcadas por la espiral inmobiliaria (con la mínima tregua que va de 1991 a 1995), una situación en la que se aúnan un aumento considerable de la producción de viviendas y un no menos llamativo incremento de precios.

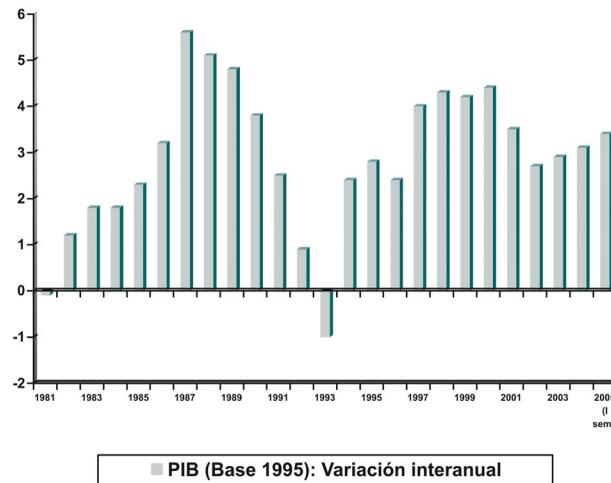
Frente a este escenario, se han adoptado políticas de *laissez faire*, neoliberales, con simultánea retracción de la acción pública directa, y la práctica desaparición de la intervención pública en vivienda. Esta inactividad contrasta con la fuerte acción desplegada en materia de planeamiento. Los años ochenta han sido considerados la "era dorada" de la política urbanística, la del Urbanismo Reformista, ejemplarmente plasmada en la III Generación de Planes Generales [AA.VV., 1990]

Durante los doce años de gobierno socialdemócrata el énfasis se puso más en la transformación que en el crecimiento, en las políticas expansivas. Las actuaciones en esta etapa estuvieron muy concentradas en algunos grandes núcleos urbanos, especialmente en Madrid, donde se realizó un gran esfuerzo para acabar con el chabolismo [Moya & Vinuesa, 1987], pero la atención, y la inversión, se centró en compensar lo que se llamó la "deuda urbana": el lacerante déficit de urbanización y equipamientos, fruto de la indisciplina y el descontrolado crecimiento del Desarrollismo. La recualificación de la periferia, la construcción de las infraestructuras básicas concentraron la inversión pública en detrimento de otras acciones encaminadas al crecimiento. Unas políticas urbanas típicamente reformistas, con resultados poco espectaculares pero de gran valor social.

5. LA SITUACIÓN ACTUAL: EL NEODESARROLLISMO (1994-2005)

Coincidiendo con el cambio de gobierno -triumfo electoral de la derecha neoliberal en 1996- se acelera el crecimiento económico. Esta circunstancia, junto con la entrada del Estado español en la UE, que imponía una estricta política monetaria, con contención de la inflación y de los tipos bancarios, va a impulsar la eclosión de un nuevo boom inmobiliario que, pese a todos los augurios, se prolonga hasta la actualidad.

Producto Interior Bruto a precios de mercado. Precios constantes de 1995. Base 1995. Tasa de variación interanual. (Los datos del período 2001-2005 se calculan sobre la base 2000).

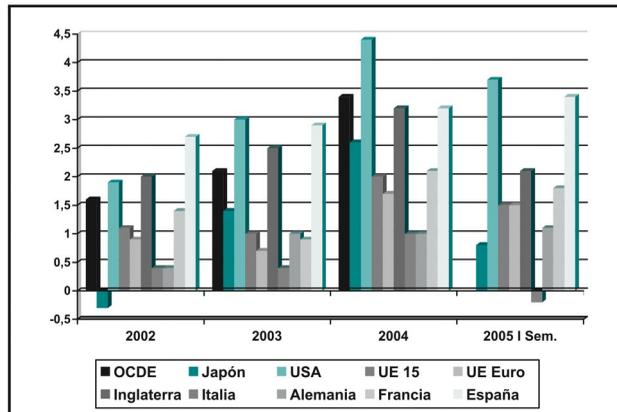


Fte.: Elaboración propia a partir de datos del INE.

Desde 1997 las tasas de crecimiento del PIB registran valores positivos y muy altos, en comparación con la media del entorno geopolítico.

Tasas de variación interanual del PIB

	2002	2003	2004	2005
OCDE	1,6	2,1	3,4	S/D
Japón	-0,3	1,4	2,6	0,8
USA	1,9	3,0	4,4	3,7
UE 15	1,1	1,0	2,0	1,5
UE Euro	0,9	0,7	1,7	1,5
Alemania	0,4	1,0	1,0	1,1
España	2,7	2,9	3,2	3,4
Francia	1,4	0,9	2,1	1,8
Inglaterra	2,0	2,5	3,2	2,1
Italia	0,4	0,4	1,0	-0,2



Fte. Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

Al ciclo expansivo de la economía hay que añadir, en algunas comunidades autónomas, caso del País Valenciano, la aprobación de normativas liberalizadoras, de clara inspiración neoliberal, que ha sido como echar gasolina al fuego para la actividad del sector inmobiliario. Vamos a verlo con algún detalle.

5.1. La inversión de las relaciones de poder: la LRAU valenciana

En 1994 se aprobaba para el País Valenciano, una ley urbanística que alteraba las reglas del juego, las relaciones de poder establecidas, entre propietarios del suelo, administración y promotores inmobiliarios. La magnitud del cambio en aquel momento era imperceptible, pero 11 años después sí lo es. La LRAU ha supuesto un cambio en los planteamientos, estrategias e intervención en la producción del suelo, aunque no tanto en el de la vivienda.

Las líneas de la reforma estaban explícitamente señaladas en el texto: Invertir las relaciones de poder entre los agentes urbanos, para evitar que la propiedad del suelo sea el elemento determinante (un factor considerado "parasitario") Producir la mayor cantidad de suelo urbanizado posible, bajo la hipótesis de que ello redundará en una reducción de su precio (hipótesis que ya se había demostrado repetidamente como falsa, y como de nuevo la experiencia de esta última década viene a confirmar de nuevo) Crear un nuevo actor urbano, "el urbanizador", una especie de concesionario, dotado de poderes extraordinarios, encargado de ejecutar esta ley manu militari.

La ley se basa en una hipótesis central errónea: que el encarecimiento del suelo, y por tanto de la vivienda, se debe a la falta de suelo urbanizado. No podemos discutir in extenso esta aseveración, que presupone para el mercado del suelo un funcionamiento ajustado a la ley de la oferta y la demanda, algo que en la realidad dista mucho de producirse; sí constatar, de nuevo, que la desbordada producción de suelo facilitada por esta normativa no ha servido para reducir su precio [Gaja, 2003], dándose la paradoja de que la gran denuncia de la LRAU (que el suelo era el principal factor de carestía de los productos inmobiliarios), se ha acrecentado en la actualidad.

La LRAU acusa a los propietarios fundiarios de ser el principal obstáculo para la "modernización" del sector inmobiliario, para el desarrollo de la urbanización, al identificar "modernización", "progreso", eufémicas palabras, con expansión urbanizadora sin freno ni control. Que los propietarios del suelo han sido una rémora para la ejecución del planeamiento es indudable; que la inmensa cantidad de suelo planeado era pura ficción, que difícilmente se urbanizaba...



zaba por las trabas y sobrecostes que aquellos introducían es asimismo innegable, pero la ley yerra el tiro al pensar que la simple presencia de otros agentes más "modernos", es decir, más capitalizados y profesionalizados, es garantía para su adecuado desarrollo.

La dejación de funciones por parte de la Administración Pública está en la raíz de todos los males que este neodesarrollismo está trayendo, un auténtico tsunami urbanístico (permítaseme la descriptiva expresión ya que estamos en presencia de una oleada urbanizadora que tiene su epicentro en el litoral y que desde él arrasa en su avance los territorios más interiores). La LRAU desconoce además que el precio del suelo es función del precio de la vivienda, y no al revés; es decir, que la demanda de suelo es derivada de la demanda de vivienda. En definitiva, que sólo la acción pública, al modular o intervenir el mercado puede frenar y ajustar precios.

Hay otras cuestiones que la LRAU omite pero que deben ser tenidas cuenta: a) es cierto que hay exceso de suelo vacante, pero éstos son suelos retenidos, para los que no se establece ninguna medida -sin duda debió pesar el fracaso de la Ley del Suelo de 1988, que sí intentaba atajar este problema-; b) que el planeamiento no es la causa de esas retenciones, ya que su actual flexibilidad es ya muy alta, quizás excesiva; c) que los ayuntamientos necesitan perentoriamente aumentar su financiación, para no hacer de la expansión urbanística un sistema de financiación ineludible; y d) que la reducción de impuestos y cesiones, no redundan en un abaratamiento de la vivienda, sino en un aumento de beneficios

Los efectos de la LRAU, en un contexto de fuerte expansión económica, han sido espectaculares; la producción de suelo urbanizado (no planeado, sino realmente ejecutado) ha crecido de forma exagerada (alcanzándose una situación de sobre-oferta), ya que impulsa la creación de empresas especializadas en la urbanización (aunque muchas de ellas sean simplemente filiales de grandes grupos constructores, no propiamente empresas independientes). Sin embargo, como ya se ha mencionado no se han reducido los precios del suelo, mientras, por contra, se ha producido una notable concentración de la propiedad fundiaria, con la creación de un mercado oligopólico.



Y ello por no mencionar otras patologías y disfunciones auspiciadas por este texto legal:

- a) el exceso de discrecionalidad, campo abonado para todo tipo de ilegalidades, infracciones y corruptelas;
- b) la pérdida de protagonismo, de dirección y control de la Administración Pública; c) los abusos y tropelías sufridos por los propietarios (no todos ellos terratenientes especuladores parasitarios);
- d) la puesta en crisis del planeamiento urbanístico, que privado de su capacidad de establecer previsiones, y dejado a merced del "mercado", pierde gran parte de (o todo) su sentido;

- e) un aumento considerable de la conflictividad urbana, en respuesta a la hegemonía absoluta otorgada (y no modulada) a los "urbanizadores"; y
- f) el brutal desarrollo de la "hiperurbanización", en mi opinión el peor de sus efectos, cuyas consecuencias se materializarán a largo plazo con un agravamiento de la crisis ecológica.

En definitiva, haber convertido la producción de suelo urbanizado en el objetivo central de la acción urbanística, e ignorar y olvidar la componente reformista, sustancial y central en el urbanismo de la modernidad.

5.2. La "hiperproducción" inmobiliaria

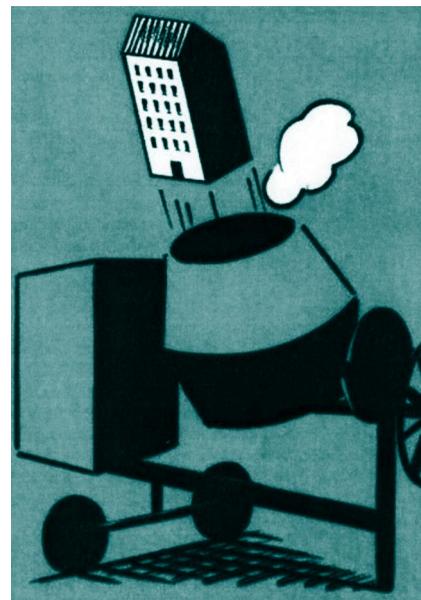
El sector de la construcción de viviendas en el estado español se encuentra en una situación que puede ser calificado, sin exageración, de hiperproducción; pocos datos bastan para captarla.

En 2003 se construyeron 670.000 viviendas, que ascendieron a 770.000 al año siguiente, cuando la previsión máxima cifraba la producción en unas 400.000 viviendas anuales, para el período (2005-11), de ellas unas 100.000 destinadas a la demanda de los inmigrantes o extranjeros (se consideraban 230.000 principales y 170.000 secundarias o turísticas) [Oliver, 2005]; o que la construcción de viviendas en el 2004 equivale a 18,1 por cada 1.000 habitantes, un indicador que se sitúa en 5,7 para la UE. O, por ejemplo, los datos referidos a la Ciudad de Valencia: el último censo (2001) indica que hay ya 275.594 viviendas principales y otras 98.951 no principales, y que de ellas 65.464 están vacías (probablemente bastantes no se ocuparán jamás). Para 738.441 habitantes, es decir casi 1 vivienda por cada dos habitantes (no llega: 1,97). En estas condiciones: ¿Qué sentido tiene la actual construcción de otras 60.000 más?

Y si consideramos las cifras a nivel estatal, son también suficientemente elocuentes. Según los datos del Censo de 2001, la ratio de habitantes por viviendas es de 1,95, superior incluso a la de la Ciutat de Valencia, debido, sin duda, al peso de la vivienda turística que supone un 16,04 % del total, y nada menos que 14,83 % las vacías.

Población	40.847.371	
Viviendas	20.946.554	
Principales	14.187.169	67,73 %
Secundarias	3.360.631	16,04 %
Vacías	3.106.422	14,83 %
Otras	292.332	1,40 %

No vale la pena desgranar un rosario de datos y estadísticas: todos los indicadores revelan una situación de sobreproducción, donde se construyen muchas más viviendas de las necesarias, que sin embargo... se venden. Y ésta es la gran paradoja: ¿Por qué se venden todas las viviendas que se construyen, cuando encima son caras, escandalosamente caras, y la gente que las compra no tiene necesidad de ellas?



5.3. Un piso no es una vivienda: las claves del boom

Paradojas inmobiliarias. Recuerdo que en los años setenta nos enfrentábamos a otra aparente paradoja: durante algún tiempo no entendíamos las razones que llevaban a los propietarios de edificios ubicados en los cascos históricos a forzar su destrucción, deteriorándolos deliberadamente, a costa, en ocasiones de incurrir en la ilegalidad y de afrontar sanciones. La lógica nos decía que nadie destruye un bien propio premeditadamente, salvo que se haya vuelto loco (y la hipótesis de la locura múltiple no la queríamos asumir). Hoy nos enfrentamos a una antinomia distinta. Cuantas más viviendas se construyen más suben los precios; cuanto más suelo se urbaniza, más se encarece. Una paradoja que tiene muchas facetas: parece poner en cuestión la sacrosanta ley de la oferta y la demanda; echa por tierra todos los presupuestos y objetivos de la acción urbanística, y nos enfrenta a preguntas sin respuesta: ¿Quién ocupará todas esas casas que se construyen si la población no crece (incluso decrece)?

A mi me enseñaron, cuando estudié para urbanista, que los planes se formulaban entre otras cosas para dar satisfacción a las necesidades de una colectividad, y que de forma inexcusable había que hacer previsiones (proyecciones) y cuantificar el suelo que era necesario urbanizar para poder construir las viviendas necesarias. Muchas de las viviendas que se construyen hoy no responden a la satisfacción de la necesidad básica de disponer de un techo: son antes que nada inversión. Y aquí está la clave de este aparente sinsentido: hoy un piso (un apartamento) no es una vivienda. Los pisos que vemos no son viviendas, son pura inversión. Un piso, ha dejado de ser, en muchos casos, una vivienda, para ser simplemente una inversión, un "producto inmobiliario"; de hecho en muchos anuncios no se habla de adquirentes o compradores, sino de inversores. Cabe preguntarse a continuación por las razones que han hecho al sector inmobiliario tan atractivo como inversión, ese panal de rica miel al que gozosas acuden las moscas (inversoras) en tropel.

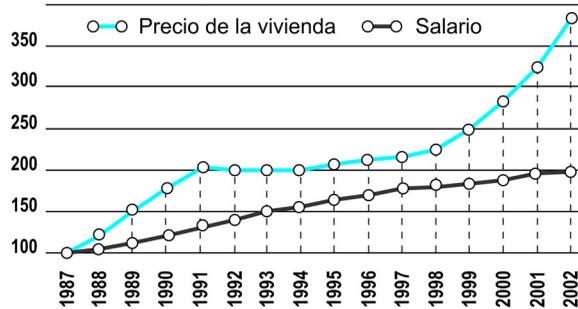
El actual boom inmobiliario se explica por la concurrencia de varias concausas. En primer lugar por la abundancia de dinero, gran parte del cual tiene color: el negro (llámase así en la jerga popular al dinero procedente de la evasión fiscal), un capital que no encuentra inversiones de similar rentabilidad, y para el que tradicionalmente el negocio inmobiliario ha sido un "lavadero", por la opacidad fiscal característica del sector. Un fraude generalizado frente al que la Administración Pública, anclada en posiciones neoliberales, ha actuado con una notable pasividad.

Pero tras los inversores han acudido las familias, atraídas por el señuelo de la alta rentabilidad de las compras inmobiliarias, que efectivamente han doblado precios cada pocos años. La bajada de los tipos de interés hipotecarios, en el entorno del 3 % anual, ha conducido a los hogares a cifras de endeudamiento insólitas. Se mire como mire, el crecimiento de la deuda es francamente preocupante; por dar algún dato que ilustre la situación: la relación crédito inmobiliario/PIB pasó del 28,4% en 1997 hasta el 69,7% de 2004; o que en ese mismo año, a 31 de diciembre, el crédito al sector inmobiliario equivalía al 54,3% del total del crédito al sector privado, que en 1997 era del 39,9% [Rodríguez, 2005]. Algunos expertos, con poco eco, todo hay que decirlo, han alertado de la eventualidad de una crisis bancaria sin precedentes, en el supuesto de que los tipos de interés (regulados por la UE) subieran, siquiera sea mínimamente, ya que la capacidad de pago de muchos hogares está al límite.

Pero, por más que mejoren las condiciones hipotecarias, la vivienda es un bien cada vez más caro, más inaccesible para el adquirente-usuario. Los datos adjuntos, nos describen un producto cuyo precio crece muy por encima (y no cesado de crecer desde 2002) de

los salarios. Un dato permitirá valorar relativamente el proceso de encarecimiento: el valor medio de una vivienda, medido en rentas familiares medias anuales, era en 2004 en la UE 15 de 3,50; el doble 7,00 en el Estado español.

Tasa de crecimiento del precio de la vivienda respecto al salario medio. España 1987-2002
(100=Índice de 1987)

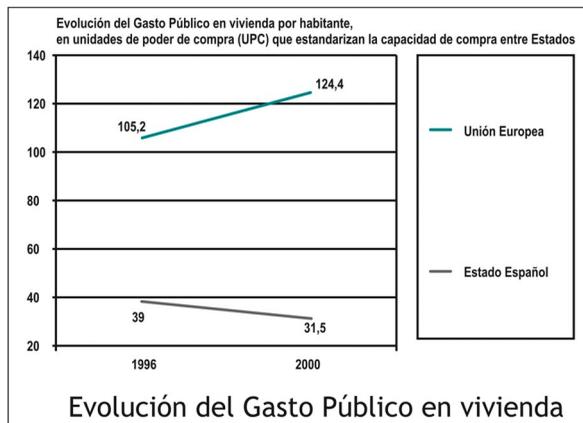


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Fomento.

Fte.: Comisión de Estadística y Edificación del Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España

El recurso al endeudamiento (con créditos hipotecarios a plazos cada vez más dilatados) no es sino una huida hacia delante, que engruesa la bolsa de demanda potencialmente insolvente, y que ya deja fuera del mercado a una porción significativa de la población.

El aumento de la demanda insolvente, de la de adquirentes de alojamiento, no de los inversores, se produce en un contexto de eclipse de las políticas públicas de vivienda, de su práctica desaparición. A las dificultades legales de la Administración Central del Estado (la competencia en materia de vivienda es exclusiva de todas las comunidades autónomas) se suma la inconsciencia sobre el problema, deslumbrados los gestores públicos por la exitosas cifras de producción de alojamientos.



5.4. ¿Del boom al crack? La burbuja inmobiliaria

El actual boom inmobiliario es un fenómeno típicamente especulativo. No se trata de un encarecimiento simple, derivado de la insuficiencia de la oferta, al contrario parece haber un exceso de ella. Estamos en presencia de la expresión perfecta, de los síntomas clásicos de lo que se ha dado en llamar una "burbuja" económica. La vivienda convertida en

inversión se instala en una espiral de precios que atrae a nuevos inversores ávidos de ganancias rápidas y abundantes, y el proceso se perpetúa... mientras dura la coyuntura, mientras la burbuja no se estalla. Una bola de nieve que engruesa mientras rueda.

La burbuja inmobiliaria. Los expertos llevan tanto tiempo avisando del inminente reventón de la "burbuja inmobiliaria"... que ya nadie le da crédito. ¿Estamos ante un caso de "wishful thinking" (confusión de los deseos y anhelos con la realidad), o la susodicha burbuja acabará explotando cuando menos nos lo esperemos, pillándonos desprevenidos pese a los reiterados avisos y advertencias? ¿"Qué viene el lobo" o "La zorra y las uvas"? No estoy en condiciones de poder afirmar ni una cosa, ni la otra, ni todo lo contrario, y por ello me centraré en describir las evidencias. La realidad, fuera de toda duda, nos enfrenta a un período -desde 1996- de encarecimiento de la vivienda muy por encima de la media general, pese a la existencia de una oferta más que abundante.

"Las cifras del sector desde 1999 son espectaculares, superiores al boom inmobiliario de finales de la década de 1980. En los últimos cuatro años, España ha producido el 40 % de las viviendas de la Unión Europea -se ha pasado de una media de 250.000 viviendas nuevas al año a 550.000-, los precios se han doblado en sólo cinco años y han crecido muy por encima de los salarios, el endeudamiento de las familias a largo plazo se ha disparado con la suscripción masiva de créditos hipotecarios y la inversión inmobiliaria en las carteras familiares alcanza el 69 %.

La "bomba de relojería" de la vivienda. No es un caso aislado: la mayoría de los expertos ya no discuten sobre si existe la burbuja inmobiliaria, sino sobre cuándo se va a deshinchar y qué efectos tendrá para el conjunto de la economía española, cuyo último milagro -crecer año tras año por encima de la media de la UE- se basa precisamente en las hiperbólicas cifras del sector."⁶

⁶ El País, 10 de octubre de 2003

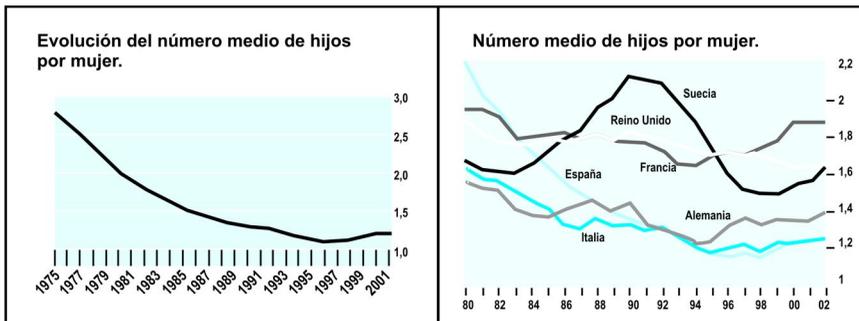
¿Hasta cuándo se podrán mantener las tasas de actividad del sector? ¿Habrán, finalmente, estallido de la burbuja inmobiliaria? ¿Cuáles podrían ser sus consecuencias? Preguntas sin respuesta; por ahora.

5.5. El declive demográfico

Si el hiperdesarrollo del sector inmobiliario no fuera suficientemente preocupante, hay que añadir el declive demográfico (un hecho que permite una lectura positiva, contemplado a largo plazo, a nivel planetario y desde la perspectiva de un modelo sostenible alternativo al vigente, un modelo de no crecimiento, estacionario). El descenso demográfico es, en el Estado español, y en la UE, relevante e irreversible. Veamos algunos datos.

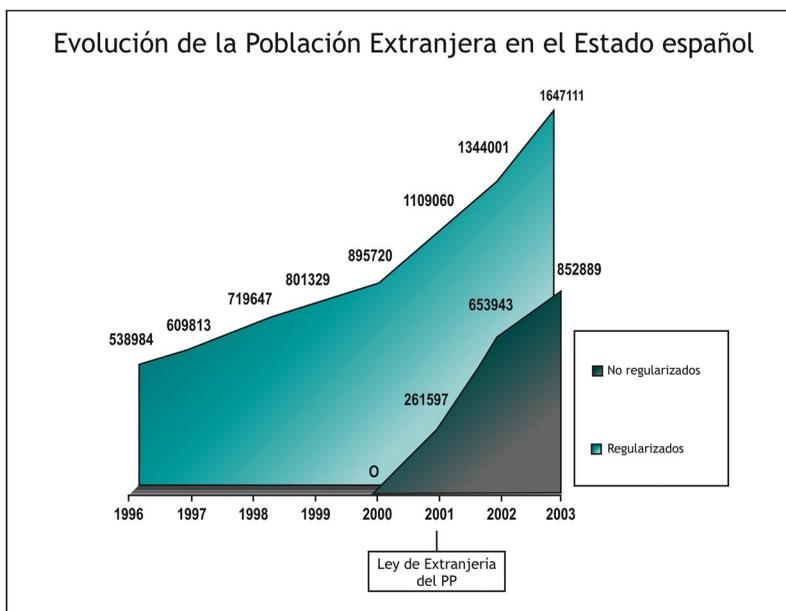
Número de hijos / mujer (2002)			
Irlanda	1,98	UE 15	1,47
Francia	1,88	Portugal	1,42
Dinamarca	1,73	Alemania	1,40
Suecia	1,65	Austria	1,37
Bélgica	1,64	Italia	1,26
Inglaterra	1,64	Grecia	1,25
Luxemburgo	1,63	España	1,25

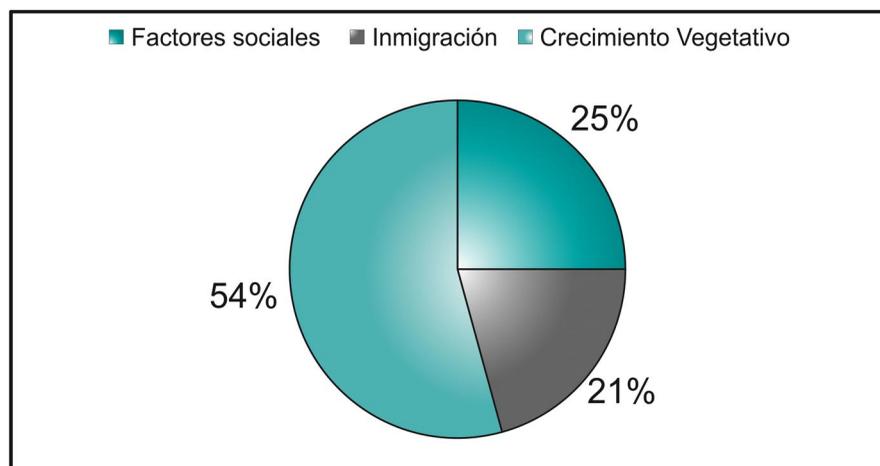
Fte.: EUROSTAT



El caso del Estado español es muy llamativo por la previa situación de alta natalidad, pero el descenso es común a todos los Estados miembros de la UE. Un declive en el que la incorporación de la mujer al mundo laboral formal es elemento clave, así como el cambio en los patrones y modelos de conducta, y en la propia estructura de la unidad familiar.

El creciente aporte de la inmigración puede hacer más suave la transición a una sociedad demográficamente estacionaria, pero no va a compensar, previsiblemente, la acelerada caída de la natalidad. Refiriéndonos a la vivienda, se estima que la inmigración puede suponer un 20,7% de la nueva demanda, otro 25% se generaría por "factores sociales": nuevas formas de la estructura familiar con abundancia de grupos monoparentales, y gente que viviría sola (nótese la paradoja aportada por los cambios sociales: crecen las unidades familiares mientras baja la población); y el resto tendría su origen en el crecimiento vegetativo, al que podríamos añadir alguna demanda adicional derivada de la movilidad laboral forzada (una situación que encuentra fuerte resistencia en la sociedad española), o de la obsolescencia del parque edificado, aunque gran parte de esta demanda se traducirá en el auge de la demanda de rehabilitación.





6. PERSPECTIVAS DE FUTURO

Los sistemas de planeamiento, vivienda y suelo del Estado español necesitan urgentemente un cambio en profundidad. No es posible mantener por más tiempo un modelo desarrollista cuyo objetivo era el crecimiento de todas sus variables. Aunque casi está untado, como el chiste, de pedir que me quede como estoy. Pero la terca realidad ofrece una evidencia irrefutable de la caducidad del modelo: el agotamiento de los recursos. Son incontables los informes que desde hace décadas están avisando de esta eventualidad; finalmente estos pronósticos comienzan a materializarse en el aumento galopante del precio de las materias primas, desde el agua al petróleo. Pero, mientras tanto, las políticas urbanísticas en el Estado español permanecen ajenas a este inestable escenario. Siguen aferradas a un modelo obsoleto que, aparentemente, sigue funcionando, pero cuyo derrumbe a corto plazo es inevitable, con todos los costos que ello supondrá: costes sociales, sobre el ecosistema, laborales, económicos. Las voces de alerta (hoy ya de alarma) son ridiculizadas y descalificadas, tildadas de catastrofistas, de agoreras.

Frenar el crecimiento urbanístico. El modelo urbanístico de crecimiento insensato y sin fin debe cesar, evolucionando hacia un Urbanismo de Estado Estacionario, al igual que se plantea para la Economía. Siempre será mejor tomar tierra de forma suave, que no efectuar un aterrizaje de emergencia (por no considerar la eventualidad de acabar estrellados). Nuestro modelo urbanístico (y por extensión económico) semeja a un avión en vuelo que estuviera consumiendo todo el combustible que ha podido cargar. Los pasajeros, indiferentes e inconscientes, le piden al piloto que prosiga su navegación, pese a que todos los indicadores avisan del inevitable agotamiento de los depósitos.

El Urbanismo del No Crecimiento no quiere decir el Urbanismo de la parálisis, el final del Urbanismo. No implica que las ciudades ya estén hechas de una vez y para siempre. Por el contrario queda por delante una formidable tarea de transformarlas, mejorarlas, hacerlas más habitables, teniendo como objetivo un modelo que consuma menos recursos y genere menos residuos.

El modelo hiperproductivista de vivienda innecesaria puede tener un fin abrupto si la burbuja inmobiliaria finalmente estalla. Nadie lo cree ya: demasiados años avisándonos de que viene el lobo han conducido, como en el cuento, a que creamos que el lobo no vendrá. La ciudad alegre y confiada.

En todo caso, hay costes que ya podemos vislumbrar: el despilfarro, la destrucción del medioambiente, del paisaje, en definitiva de unos ecosistemas difícilmente recuperables,

atenazados por unas infraestructuras depredadoras, que fragmentan el territorio, lo que fomenta la dispersión ("sprawl") del espacio urbanizado, la colonización indiscriminada. Y como guinda, el turismo del Golf, paradigma de actividad sumamente rentable, pero ecológicamente insostenible. Supongo que después de lo dicho me habré ganado el título de aguafiestas, de cenizo, agorero y otras lindezas. Ojalá me equivoque, porque el panorama que uno puede atisbar no es nada halagüeño **M**



Bibliografía

AA.VV. [1990]: "10 Años de Planeamiento Urbanístico en España, 1979-1989" Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid

GAJA, Fernando [2003]: "El Suelo como Excusa: el Desarrollismo Rampante". Papeles de la Fundación de Investigación Marxista, Número 20, Monográfico "Suelo y Vivienda", (ISSN): 1133-0562-1993, pp. 55-65

MOYA, Luís & Vinuesa, Julio [1987]: Barrios de Promoción Oficial de la Operación de Remodelación Madrid 1979-1986. IVIMA, Madrid

OLIVER i Alonso, Josep [2005]: Demografia i Habitatge a Espanya i a les CC.AA. Caixa d'Estalvis de Catalunya, Barcelona

RODRÍGUEZ, Julio [2005]: "Especulación Inmobiliaria y Globalización Financiera en España". Conferencia dictada el 19 de Mayo de 2005 en la Sede de la ONG "Attac". Vid. <http://www.attacmadrid.org/d/6/050524113151.php>

Casablanca d'Almenara, miércoles, 24 de agosto de 2005