

# Sobre suelo y vivienda

## Algunas reflexiones

JOAQUÍN LEGUINA HERRAN

### En torno al debate público-privado

18

No es nuevo el debate respecto del papel que debe de jugar el Estado en el desarrollo territorial. Un debate que se ha presentado históricamente bajo la forma «eficiencia privada versus equidad pública», y que el pasado año se encargó de impulsar el Tribunal para la Defensa de la Competencia.

Poner la «carreta antes que los bueyes», respecto al problema de la vivienda ligado a la cuestión del suelo, no es otra cosa que asignar al mercado la exclusividad de la creación eficiente de la riqueza, al tiempo que teorizar la «necesaria» reducción de la intervención del Estado. Y ello no sólo en términos sociales, también económicos.

Dentro de la ola neo-liberal se ha defendido arduamente la necesidad de eliminar los monopolios en su seno, sin embargo, la competencia no siempre es la mejor solución para defender los intereses del conjunto de los ciudadanos de una nación.

- En el caso de bienes y servicios cuya provisión se realiza mediante redes de infraestructuras (transportes, comunicaciones, agua, electricidad y servicios postales), son necesarias inversiones muy cuantiosas, con plazos de amortización que a veces superan los veinte años.

- En el caso de servicios universales, o sea, servicios cuyo acceso debe ga-

rantizarse de forma homogénea a todos los usuarios a unos niveles razonables de calidad y precio, se plantean a menudo problemas de equilibrio financiero, que pueden solucionarse mediante subvenciones públicas o mediante la atribución de derechos de monopolio en un perímetro de actividad suficientemente amplio.

Un nivel adecuado de infraestructuras y servicios públicos constituye, por otro lado, una condición necesaria para el desarrollo económico y social de cualquier territorio. Pero el mercado es indiferente a objetivos de solidaridad, de cohesión y de equidad.

No debería olvidarse que han sido los monopolios más o menos públicos, indiscriminadamente denostados en los últimos tiempos, los que han permitido el cumplimiento de misiones de interés general que la libre competencia no es capaz de allegar.

### Suelo y vivienda, una cuestión estructural

La política de vivienda muestra mejor que muchas otras hasta qué punto los problemas del Estado del Bienestar giran en torno a las capas medias.

Una política de vivienda dirigida exclusivamente a «los pobres» no sólo genera reticencias entre las capas medias sino verdaderas injusticias y, con ellas, tensiones sociales indeseadas. Veamos un ejemplo.

A partir de 1982, con la llegada del PSOE al Gobierno nacional se decidió impulsar en Madrid un programa de viviendas llamado «Barrios en remodelación» tímidamente iniciado en la época de UCD, siendo Ministro del ramo precisamente un representante del ala liberal de aquel partido. El programa pretendía dotar de vivienda a las familias chabolistas instaladas en Madrid desde la etapa del «boom» desarrollista y cuyo ejemplo emblemático fue El Pozo del tío Raimundo. El Gobierno nacional y el de la Comunidad de Madrid, socialistas ambos, llevaron a buen término ese programa construyendo en torno a 40.000 viviendas con una inversión que en valor de hoy alcanzaría a más del medio billón de pesetas.

Los viejos barrios de chabolas fueron derribados y sustituidos por modernos y bien acabados edificios en cuyo diseño y construcción participaron notables arquitectos y constructoras prestigiosas. Algunas capas medias no recibieron bien dicho programa. En primer lugar, empezó a correr la idea de que «para que la Administración te dé casa hay que ser gitano». Por otro lado, la necesidad de vivienda incluye, a través de los hijos, a una buena parte de las capas medias incluso si hace tiempo los padres tienen resuelto el problema.

En este caso concreto de los «Barrios en remodelación» el programa no estaba dirigido ni exclusiva ni principalmente a la población marginal, sino a

los habitantes del viejo chabolismo madrileño, cuya integración en el trabajo asalariado era la norma desde mucho tiempo atrás. Con todo, el rechazo se produjo y las manifestaciones contra el traslado de chabolistas, por ejemplo, al edificio llamado «el rueda de la M-30», están aún en la memoria reciente de los madrileños. Los órganos políticos y los medios de comunicación de la derecha arremetieron contra esa instalación atacando incluso al diseño arquitectónico del edificio que se debe, por cierto, a uno de los arquitectos españoles más notables, el navarro Sáenz de Oiza. Se trataba de una manipulación política, pero la base sentimental era y es real.

En 1991, el Gobierno ante la subida de los precios, cambió sustancialmente su política de vivienda, dirigiéndola ahora a toda la población con necesidades de ella, es decir, básicamente las capas medias y en especial los jóvenes pertenecientes a esas capas sociales. El ala más liberal del Gobierno emprendió, en 1985, una política de suelo y vivienda, muy concretamente desde el Ministerio de Economía y Hacienda, consistente en la liberalización de alquileres y el cambio de usos para facilitar la transformación de viviendas en oficinas. El llamado «Decreto Boyer» fue la fórmula jurídica que dio expresión legal a este pensamiento. Los resultados fueron negativos y no sólo a causa de la filosofía liberalizadora que inspiró la norma, sino también por una coincidencia no del todo casual: en efecto, a partir de 1984, las tensiones embalsadas sobre el mercado de la vivienda se dispararon, presionando al alza los precios de las viviendas y de los suelos urbanizados. El «boom» acabó por sacar del mercado a una parte sustancial de las capas medias. Ello trajo, como se ha dicho, una nueva política de vivienda dirigida básicamente a esas capas. Pero los pésimos resultados a que dio lugar la liberalización precedente no acallaron las voces liberales.

Unas declaraciones del ex-Ministro de Economía y Hacienda proponiendo

nuevas recetas liberalizadoras achacando a las regulaciones urbanísticas de Ayuntamientos y Comunidades Autónomas buena parte del problema habitacional, han tenido la virtud de colocar el debate urbanístico en sus justos términos. A saber: 1) ¿El mercado de suelo asigna por sí mismo eficientemente los recursos? y 2) ¿Qué papel deben jugar los poderes públicos?

Responder a la primera cuestión demanda algunas precisiones.

- El suelo urbanizado, desgraciadamente y en contra de las apariencias, no se produce como las hamburguesas o los coches. Sus ciclos de producción son largos y complejos. ¿Cómo se explica, si no, la paradoja de que, por un lado, sobre terreno calificado urbanísticamente y, por otro, los precios se disparen? Sencillamente, porque no existe un nexo causal inmediato entre la calificación urbanística de los suelos y su entrada en el mercado.

- El suelo sigue marcado por la desigualdad de los distintos espacios. La generalización del automóvil y las modernas tecnologías de tele-comunicación hicieron pensar en que la utopía de la ubicuidad en los asentamientos se iba a realizar. No ha sido así. La congestión y el riesgo contra los recursos naturales han puesto límites objetivos a la dispersión espacial que, por otro lado, demanda unas inversiones públicas en infraestructuras y transporte colectivo que el mercado no está dispuesto a internalizar fácilmente.

- Cálculos recientes muestran que, por ejemplo, en la Comunidad de Madrid, existe suelo calificado con una capacidad superior a las 230.000 viviendas. Por otro lado, la actividad inmobiliaria en los años del «boom» se concentró en el desarrollo de los suelos que contaban previamente con infraestructuras de urbanización. Ambos hechos evidencian que hoy el estrangulamiento no se encuentra, lamentablemente, en el «lápiz» que califica suelos urbanizables, sino en el complejo entramado de la producción misma del suelo. El mercado, en

efecto, no funciona con la necesaria transparencia y agilidad. Decididamente, problemas complejos no tienen soluciones ni fáciles ni unidimensionales.

Con el «Decreto Boyer», se pretendió corregir los efectos negativos de la vieja regulación de los alquileres (proteccionista para el inquilino), la inexistencia de un mercado de viviendas para alquiler, el deterioro de los centros históricos etc., mediante la libertad de cambios de uso (de vivienda a oficinas) y la liberalización de los precios para los alquileres nuevos. Las medidas no trajeron sino efectos perversos. Solas o coadyuvando con otros mecanismos, produjeron la subida de los precios y agravaron la expulsión de la población, especialmente la joven, hacia la periferia y, además provocaron:

- Congestión en la ciudad puesto que las actividades de negocio tienen más movilidad que la residencial.

- Incremento del precio de los alquileres sin que prácticamente se consiguiera «más mercado».

- Desorbitada subida de precios del suelo al permitir que las oficinas, con alquileres de 3.000 pts./m<sup>2</sup> y precios de venta a 500.000 pts./m<sup>2</sup>, se instalaran en edificios de viviendas.

Estos fueron los resultados más llamativos de estas medidas tan desreguladoras como improvisadas y no precisamente porque no se les advirtiera a los redactores de los riesgos que se corrían.

Lo dicho lleva a la segunda pregunta ¿Qué papel deben jugar en esto los poderes públicos?

Todo conduce a pensar que ni el mercado soluciona por sí mismo los problemas ni la acción pública estrictamente fiscalizadora es suficiente garantía. Es preciso que los poderes públicos sean el motor del desarrollo urbano. Para conseguirlo deben, en primer lugar, multiplicar la oferta de suelos de calidad. Dada la limitación de los mejores espacios, es necesario crear nuevos suelos capaces de competir en ventajas relativas. Ello implica la multiplicación de las infraestructuras de comunicaciones

en especial de transporte colectivo, la urbanización de los suelos y medidas garantes de la calidad ambiental. En segundo lugar, debería apostarse por la formación de un tejido empresarial interesado en la inversión a medio y largo plazo que la preparación de suelo exige, para lo cual es preciso superar las prácticas de retención especulativa de suelo o la actitud empresarial del «pelotazo». También es necesario remover las trabas burocráticas que alargan improductivamente los procesos administrativos sin aportar por eso mayores garantías.

Los milagros escasean hoy hasta en Lourdes. Cuando se intenta hacerlos con medidas que apenas ocupan una página del BOE suelen salir muy caros en términos de eficiencia social.

El Plan de Vivienda puesto en marcha por el Gobierno socialista en 1991 pretende alcanzar en cuatro años el medio millón de actuaciones, el 80% en vivienda y el 20% restante en suelo. En España el mercado de alquileres es apenas superior al 10% del total del mercado de la vivienda. De todas las viviendas en alquiler, el 64% pagaba, en 1991, precios inferiores a las 10.000 pesetas mensuales. Todos los datos llevan a una conclusión: es impensable idear una política de vivienda que no tenga por objetivo las capas medias, tanto en lo que se refiere a los costes del suelo, como a la financiación a largo y los apoyos fiscales. Es impensable hoy en España, en éste como en tantos campos, una política social que tenga tan sólo en cuenta el estado de necesidad. Al no obtener respuesta en el mercado, la demanda de ayuda pública deviene cuasi-general en las capas medias urbanas.

## Un instrumento de vertebración territorial y social

La creciente complejidad metropolitana que define Madrid ha suscitado la necesidad de un nuevo enfoque en materia de política territorial. El gobierno del terri-

torio no puede limitarse a constituir una nueva racionalización del ejercicio de la tutela administrativa sobre la actividad urbanística de los municipios. Se hace necesaria una acción territorial positiva dirigida a la vertebración del espacio regional orientada tanto a promover las oportunidades de desarrollo regional como a corregir los desequilibrios ambientales, sociales y territoriales.

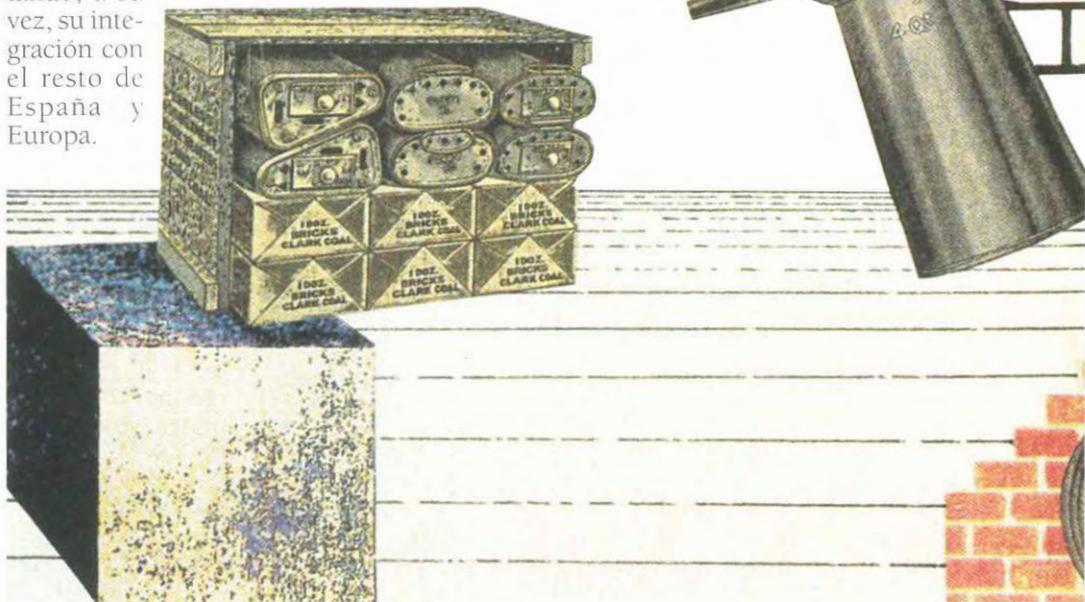
Durante los últimos años, el gobierno regional ha promovido grandes actuaciones públicas con capacidad para desencadenar procesos de reestructuración territorial apoyados en sectores claves de desarrollo regional. La experiencia de gestión de estas operaciones suscita la necesidad de una reforma que complete la legislación vigente en materia de ordenación del territorio. El diseño de nuevos instrumentos de gobierno del territorio se convierte así en objetivo prioritario para definir una estrategia territorial válida para la región.

La necesaria distinción entre actividad urbanística autónoma y municipal exige definir con claridad la noción de interés regional. Se trata de organizar de forma racional y equilibrada la cohesión interna de la región madrileña facilitando, a su vez, su integración con el resto de España y Europa.

La lógica municipal y la regional no siempre van acompañadas. De ello se derivan conflictos de intereses sobre campos competenciales cuyas lindes carecen a menudo de la nitidez necesaria.

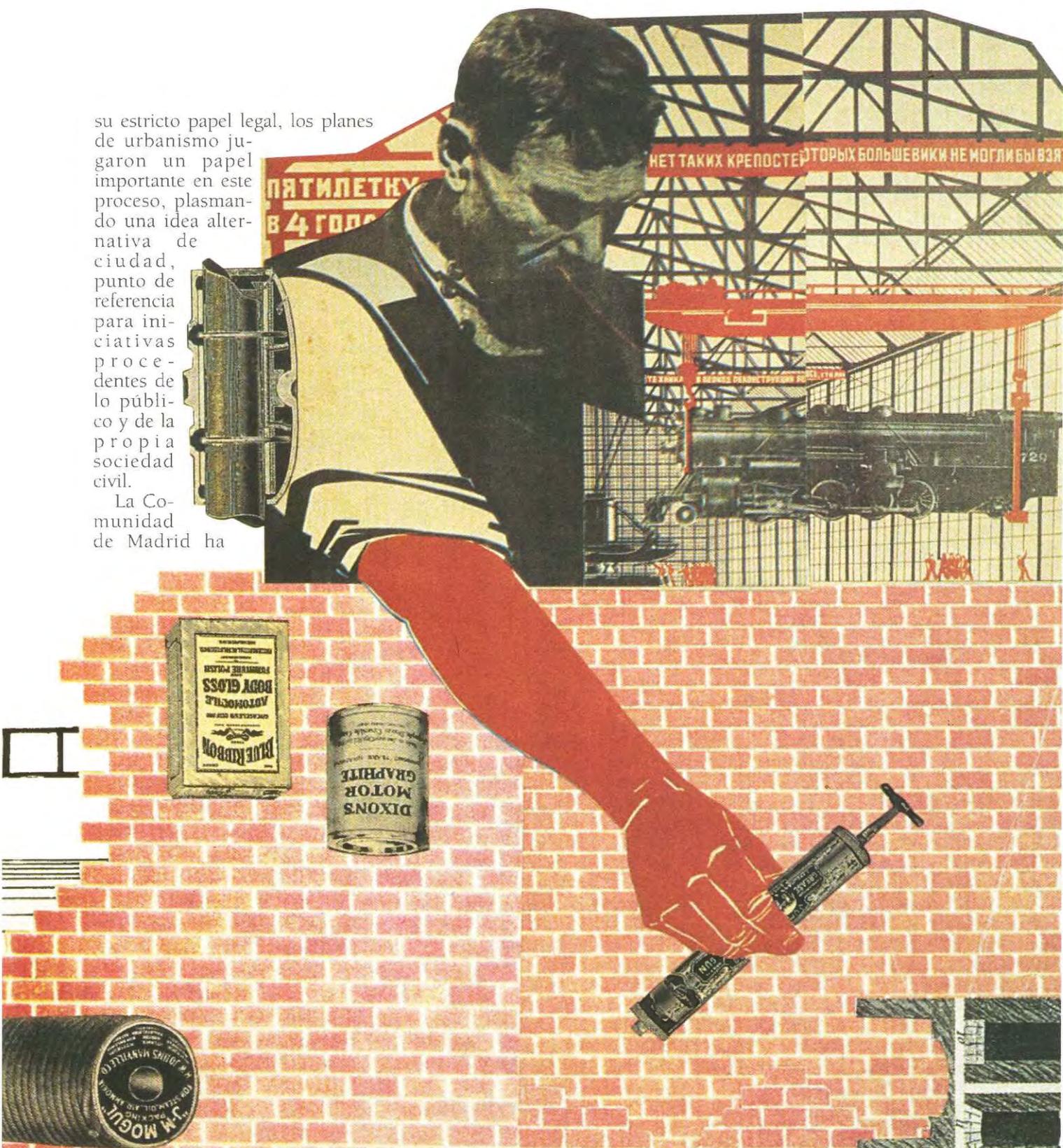
Este factor objetivo, que bien resuelto termina por redundar en una mayor solvencia, invita a la creación de instrumentos formales que garanticen de forma eficiente la plena colaboración entre las administraciones implicadas. De ahí que el Proyecto de Ley de Medidas de Política Territorial, suelo y urbanismo se preocupe no sólo de establecer una noción lo más precisa posible del interés regional, sino también por articular mecanismos de concertación y participación social.

El gran activo de las políticas urbanas desarrolladas por los gobiernos municipales en los primeros ochenta fue saber entender la ciudad como espacio de intervención, vinculando la necesidad de graves carencias heredadas en materia de infraestructuras, equipamientos y vivienda con la formulación de un proyecto positivo de transformación y vertebración social. Más allá de



su estricto papel legal, los planes de urbanismo jugaron un papel importante en este proceso, plasmando una idea alternativa de ciudad, punto de referencia para iniciativas procedentes de lo público y de la propia sociedad civil.

La Comunidad de Madrid ha



desarrollado hasta el momento diversas líneas legislativas complementarias que se sustancian en la puesta en funcionamiento de medidas defensivas tendentes a atajar situaciones de grave inseguridad urbanística y la creación de nuevas figuras de planificación e intervención en el territorio regional.

Hoy se hace necesaria una reforma que complete la legislación de ordenación del territorio vigente. Desde este nuevo enfoque, la Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid se define a través de un Plan Regional de Estrategia Territorial, que tiene vocación no solo de coordinar las actuaciones sectoriales con reflejo físico en el territorio y compatibilizar los planeamientos municipales, sino también definir la actividad urbanística propia de la región.

El Proyecto de Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid también presta una especial atención al planeamiento urbanístico. Se trata, sin duda, y dentro de la actividad urbanística ordinaria, de uno de los aspectos que precisaban de una adaptación a las circunstancias específicas de la región metropolitana madrileña.

Las modificaciones e innovaciones que se introducen en el nuevo texto legal parten de algunos criterios. En primer lugar, no perjudicar innecesariamente la cultura jurídica urbanística establecida. En segundo término, ampliar el campo competencial de los municipios, acotando a la par la capacidad de actuación de la Comunidad en este campo. En tercer lugar, pero no el último, el Proyecto de Ley busca incrementar la flexibilidad y agilidad en los procesos de planeamiento, aumentando a la par la transparencia y garantía jurídica.

En relación con el mercado de suelo, el Proyecto de Ley establece algunos ejes básicos en torno a impedir la especulación y el alza injustificada de los precios del suelo, a regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general y a sentar las bases para una participación distributivas en las plusvalías que genere la acción urbanística

de los entes públicos de intervención en el mercado inmobiliario posibilitando así el sostenimiento de los principios que, de acuerdo con la Constitución, han de seguir las políticas sociales y económicas.

La vigente Ley de Régimen de Suelo establece la obligación de los municipios con planeamiento general, de constituir un patrimonio de suelo con el que intervenir en el mercado inmobiliario en ejercicio de sus responsabilidades territoriales. Con la Ley de Medidas la propia Comunidad se incorpora a estas obligaciones, regulando la constitución, gestión y destino del Patrimonio Regional de Suelo y detallando y precisando lo relativo a los bienes y los fondos que constituirán y habrán de considerarse adscritos a los patrimonios públicos, municipales o regionales.

La constitución de estos patrimonios tiene una finalidad de carácter fundamentalmente preventiva: garantizar la capacidad de reacción de las administraciones ante las eventuales evoluciones negativas del mercado, ya sean de carácter especulativo o contrarias al interés general, al disponer de reservas de carácter estratégico en cantidad y ubicación adecuadas.

En definitiva, nos encontramos ante un instrumento jurídico que intenta, de una parte, evitar las rigideces burocráticas que impiden desarrollar en transformaciones territoriales y urbanas que demandan los tiempos y la sociedad y, de otra, permitir la creación de «riqueza urbanística» con el fin de que el mayor número de gente viva lo mejor posible.

Robert Musil dejó escrito que «A las ciudades se las conoce, como a las personas, en el andar»; el Proyecto de Ley que hoy se está debatiendo, tiene la clara vocación de que las ciudades anden, pero no de cualquier forma, no con la estética del «laissez-faire», sino con la del bienestar colectivo. ■

**Joaquín Leguina Herrán**

*Demógrafo*

*Presidente de la Comunidad de Madrid*