

Buenas prácticas en materia de política territorial y urbanística

**I Encuentro Urbanismo para los ciudadanos.
Curso para responsables municipales.
Guadalajara 26 enero 2008**

María Soledad Gallego Bernad

1. INTRODUCCIÓN

El título bajo el que se me ha pedido que hable en esta ponencia podría ser el de un manual de urbanismo. Tal es su amplitud. Al mismo tiempo, la brevedad del espacio para exponerlo hace que necesariamente tenga que limitarme a dar unas pinceladas, simples reflexiones y preguntas sobre alguno de los conceptos básicos que están en el debate actual en torno al urbanismo y nuestro modelo de crecimiento.

Tras haberse expuesto con detalle en las anteriores intervenciones los concretos instrumentos de planificación y actuación en materia urbanística, vamos a ir ahora un poco más atrás, a un paso anterior: al sustrato o base de las decisiones que luego van a encontrar en la normativa y gestión urbanística sus instrumentos de ejecución.

Últimamente, el urbanismo está en el punto de mira en nuestro país por el crecimiento acelerado que ha sufrido la ocupación y uso del suelo, la construcción de infraestructuras, los desarrollos industriales, y la construcción de un número de viviendas que por ejemplo en el año 2005¹ ha superado las que se han construido conjuntamente en Reino Unido, Francia y Alemania.

La pregunta que se plantea es ¿hacen falta realmente tantas viviendas? Recordemos que actualmente se produce la paradoja de que un elevado número de ciudadanos, sobre todo los más jóvenes, no pueden acceder a vivienda en alquiler o compra, por su precio exorbitante, y si lo hacen es a costa de un esfuerzo altísimo en su economía doméstica. Al mismo tiempo un gran número de viviendas permanecen vacías, porque son lo que se denomina "viviendas de inversión", en las que el capital y el ahorro se ha refugiado en los últimos años, dada la situación de los mercados financieros. El número de hogares en España ha crecido de forma espectacular (17% entre 1998 y 2004), muy por encima del crecimiento demográfico (8% en el mismo período). El crecimiento del parque de viviendas ha sido superior al del número de hogares.²

¹ 800.000 viviendas en 2005; 600.000 en 2007.

² Evaluación y conclusiones generales del ciclo de Debate: El uso del Agua en la Economía Española: Situación y Perspectivas. MIMAM. Noviembre 2007.

La pregunta anterior nos lleva a otras: ¿va necesariamente el crecimiento urbanístico unido al desarrollo de una zona?, ¿el desarrollo que es sólo económico pero no es social ni ambientalmente sostenible es auténtico desarrollo?

Son preguntas que se plantean en el debate actual en torno al urbanismo y su aplicación práctica, en torno a las decisiones que cada día se toman por los responsables en esta materia, y que nos llevan a bucear en la delimitación y significado de tres conceptos fundamentales:

- Desarrollo
- Especulación
- Interés general.

Estos tres conceptos no están escogidos al azar, se derivan, conjuntamente, de tres artículos de la Constitución Española:

Artículo 40

1. Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el **progreso social y económico** y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa (...)

Artículo 45

1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un **medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona**, así como el **deber de conservarlo**.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

Artículo 47

Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, **regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación**.

La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

2. DESARROLLO Y CRECIMIENTO URBANÍSTICO

A. Concepto y límites

En cuanto al concepto de desarrollo o progreso, superadas, al menos teóricamente, las concepciones liberales desarrollistas que solamente tenían en cuenta el desarrollo económico, hoy en día todos coincidimos en que el progreso debe ser al mismo tiempo económico, social y respetuoso con el medio ambiente. Si falta cualquiera de estas tres patas, el taburete se nos cae. Esto es lo que desde 1986, tras el Informe Brutland se denomina “Desarrollo sostenible”.

Es algo muy sencillo y resulta de la aplicación del más puro sentido común. Un desarrollo o crecimiento que solo es económico y que tiene importantes desigualdades sociales o se realiza a costa de destruir los recursos naturales y valores ambientales existentes, no es un auténtico desarrollo, y tarde o temprano acabará pasando factura, en un mundo y unos territorios en los que los recursos naturales y las basuras, desechos y emisiones que podemos producir, tienen un límite que estamos superando peligrosamente.

Es cierto que en dos de los recursos fundamentales que utilizamos para nuestro desarrollo y crecimiento, el suelo, y el agua, hay que tener en cuenta la situación de cada zona y región concreta, encontrar el justo equilibrio entre la visión local y la visión de conjunto.

Si solo tenemos en cuenta la visión local, podemos encontrarnos que en determinadas zonas, como el Corredor del Henares, sometidas a importantes presiones de crecimiento urbanístico derivadas del desbordamiento del área periurbana de Madrid, existen municipios que prácticamente han agotado el suelo de su término municipal. ¿Es eso un éxito? ¿Beneficia al municipio y a sus ciudadanos? En cambio, otros municipios de la misma zona han dicho, “nosotros ya hemos crecido lo suficiente, que crezcan ahora los municipios siguientes”.

Son las dos visiones actuales, la tensión que se mantiene a nivel local, nacional y mundial en la idea de progreso y crecimiento, que nos hace plantearnos nuevas preguntas:

- ¿debemos poner límites al propio crecimiento, para que puedan crecer otros, dentro de unos límites de sostenibilidad y equilibrio del conjunto?
- ¿Dónde está el límite de lo que necesitamos crecer?
- ¿es el crecimiento ilimitado un éxito o una carrera sin frenos hacia un muro?

B. Las zonas rurales

Por otro lado, y siguiendo en el nivel local, nos encontramos, que por ejemplo, dentro de esta misma provincia tenemos zonas con un crecimiento urbanístico y demográfico muy elevado, por la cercanía y presión de Madrid, y al mismo tiempo territorios de Guadalajara con un densidad de habitantes inferior a la de Siberia, que han sufrido una despoblación altísima en las últimas décadas. Municipios que se mueren sin gente joven que los habite. Es obvio que las soluciones no pueden ser las mismas, ni a nivel urbanístico ni en otras políticas

sectoriales. Por un lado, las prácticas urbanísticas tienen que ir más orientadas a rehabilitar-reciclar viviendas, que además de ser más respetuoso con el entorno, permite la adecuada integración y conservación del valioso patrimonio paisajístico y cultural. Además, las actuaciones e inversiones deben centrarse en mantener y recuperar población, de ahí la importancia de nuevas formas de empleo como el teletrabajo, y el mantenimiento, cuidado y recuperación de la importantísima riqueza ambiental y natural de esas zonas, que posibilite nuevas formas de turismo y desarrollo rural. De ahí también la importancia de que las infraestructuras necesarias se realicen con el menor coste ambiental posible, y de que además de buenos equipamientos sanitarios exista una red adecuada de guarderías y centros escolares de calidad.

C. El modelo de crecimiento urbanístico

En cuanto al modelo de crecimiento en las zonas urbanas o más cercanas a Madrid, en los últimos años hemos visto como se ha puesto de moda en nuestro país el modelo americano o anglosajón de urbanismo extenso o difuso. Casas adosadas o individuales, con sus jardines y piscinas y sus correspondientes campos de golf. Este tipo de urbanización, aunque en principio pueda ser estéticamente más agradable que la construcción en bloque, y aparentemente “más verde”, por el color de los jardines y campos de golf, lo cierto es que consume una gran cantidad de recursos, principalmente suelo y agua, además de encarecer notablemente el coste de las infraestructuras y servicios.

En concreto, en el Corredor del Henares, este es un tipo de urbanismo y de vivienda que es muy demandado por “la gente que viene de Madrid”, buscando precios de viviendas más asequibles y de mejores características que las que pueden encontrar allí. Sin embargo, el problema es que mucha de esta gente no se empadrona en los municipios de Guadalajara, por lo que no paga impuestos ni cuenta como habitante de derecho, y al mismo tiempo, consume recursos y exige todos los servicios a un municipio y a una comunidad autónoma a los que formalmente no pertenece.

En todo caso, hay que indicar que el crecimiento del Corredor del Henares está basado principalmente en viviendas de primera residencia (con un alto porcentaje de gente joven e inmigrantes). Crecimiento que se contrapone a los que se producen en otras zonas de nuestro país, basados principalmente en segundas residencias muy estacionales, para un segmento de la población muy determinado, tanto de edad, como de recursos económicos.

D. Desarrollos urbanísticos externos

Cuando hablamos de consumo de recursos no es solo el propio crecimiento urbanístico de una zona el que tenemos que tener en cuenta, ya que existen provincias como Guadalajara, que en materia de agua o energía están al servicio de otros territorios como Madrid o Levante. Esto significa que podemos encontrarnos con la paradoja de que en determinados lugares se esté aplicando una política de crecimiento urbanístico sostenido o respetuoso con el

medio ambiente y los recursos naturales, y que al mismo tiempo empeore la situación de los recursos. No podemos olvidar que tradicionalmente Guadalajara es una provincia considerada “almacén”, en la que se han instalado centrales nucleares y numerosas infraestructuras energéticas para producir electricidad destinada principalmente a Madrid, y que al mismo tiempo, en materia de aguas se considera “el gran manantial” del que suministrar agua a Levante y al este de Madrid.

Por tanto, el modelo de crecimiento urbanístico y desarrollo en esas zonas, incidirá profundamente en la situación de los recursos y espacios naturales en Guadalajara.

El caso del trasvase Tajo-Segura es paradigmático, y no tiene su incidencia solo en la Cabecera de la Cuenca. Según la ley, antes de poder trasvasar una gota de agua a Levante o a cualquier otra zona del país, ya sea para regadío o abastecimiento, deben haberse satisfecho al 100% todos los usos de la cuenca del Tajo, sin ninguna restricción. Y no hablamos solo de los usos de abastecimiento en la cuenca, sino de los usos para regadío, industriales, recreativos, etc. que son preferentes al abastecimiento de agua a Levante, ya que se supone que el trasvase se realiza solo sobre agua “que sobra”. El problema es que la determinación de cuanta es el agua que sobra es algo que depende de cómo se hagan las cuentas. Así, por ejemplo, contraviniendo la Ley, se calcula el agua excedentaria solo en el sistema de Cabecera, porque con una lógica aplastante, si tenemos en cuenta menos usos, las cuentas darán como resultado más agua sobrante. De esta manera, el sistema de Cabecera se ha desgajado en la práctica de la cuenca del Tajo, e idealmente, nos lo tendríamos que imaginar pegado a la cuenca del Segura.

¿Qué incidencia tiene esto a nivel urbanístico en Guadalajara? En primer lugar, significa que cualquier ahorro en los consumos de agua que pudiera realizarse por prácticas de ahorro de agua urbana, contención de crecimientos, disminución del regadío, etc, se va a considerar “agua sobrante” que se irá de inmediato rumbo a Levante desde Entrepeñas y Buendía. No llegará ni a circular por el río. Y como ese agua que “se ahorra” en la cuenca ya no va a producir retornos en la misma, el resultado es que cuando se consume menos agua del Tajo en la cuenca, no aumenta el agua y las reservas existentes, sino que al contrario, disminuyen.

Por otro lado, al desaparecer en la práctica, y aunque sea contradiciendo la ley, la posibilidad de utilizar las aguas de los embalses de Cabecera, como recurso complementario en el resto de sistemas de abastecimiento de las provincias de Guadalajara, Madrid o Toledo, las demandas adicionales de agua que exigen los nuevos crecimientos urbanísticos de Madrid, están suponiendo una presión importantísima no solo sobre los embalses y ríos de dicha comunidad, sino también sobre ríos como el Alberche, el Jarama o el Sorbe, planteándose la realización de nuevas obras e infraestructuras en Guadalajara, cuya finalidad última es el abastecimiento a los crecimientos urbanísticos de Madrid, y sus más de 6 millones de habitantes. Sin que podamos olvidar la paradoja de que desde los años 70, y por efecto de la regulación del trasvase, la provincia de

Madrid, ubicada íntegramente en la cuenca del Tajo, es legalmente excedentaria de agua.

3. EL MANDATO CONSTITUCIONAL DE IMPEDIR LA ESPECULACIÓN

A. La vivienda “digna” de la Constitución

En cuanto al otro término del que consideramos necesario hablar, la especulación urbanística, ya vimos que nuestra constitución exige a los poderes públicos que regulen la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación y conseguir hacer efectivo el derecho de todos los españoles a una vivienda digna.

En este sentido, el mandato “negativo” de impedir la especulación va ineludiblemente unido al mandato “positivo” de hacer efectivo el derecho de todos los españoles a obtener una vivienda digna.

Por tanto, debemos considerar la existencia de dos tipos de viviendas:

- La vivienda del art. 47 de la Constitución.
- Y la vivienda de Inversión.

¿Cuál es la vivienda del art. 47, la vivienda de la que habla la Constitución? Muy sencillo: la vivienda digna y adecuada a la que todos los españoles tenemos derecho, equiparable a un producto de primera necesidad. Pero ojo, la Constitución habla de “una vivienda”, no habla de dos o de tres viviendas dignas, o de la segunda vivienda en el campo o en la playa.

Y ahí es donde deben incidir, *e incluso “intervenir” de manera contundente* los poderes públicos: independientemente de la evolución del mercado de la vivienda, que la entiende como un bien más de inversión, se debe garantizar en todo momento el que cualquier ciudadano, sean cuales sean sus ingresos, pueda acceder a una vivienda digna, bien en alquiler o en propiedad.

¿Cuál es el alcance que en este sentido tiene el derecho que establece la constitución a la vivienda y el mandato de impedir la especulación?

El artículo 47 se configura como un principio rector que informa la actuación de los poderes públicos, que tienen la obligación de promover las condiciones para conseguirlos, pero sin que la Constitución otorgue un derecho concreto al ciudadano que pueda reclamar ante los tribunales. El ejercicio efectivo de estos derechos dependerá de la regulación y gestión posterior que realicen las administraciones públicas y de la incidencia de otros elementos económicos y de mercado.

B. El concepto de especulación

Dentro del significado que en el diccionario de la Real Academia Española encontramos para la palabra “especular” (*En sentido peyorativo, “Efectuar operaciones comerciales o financieras, con la esperanza de obtener beneficios basados en las variaciones de los precios”*), podríamos distinguir a priori dos tipos de actuaciones, que en muchos casos pueden ir relacionadas y tener distintas variantes:

1. El primer tipo de especulación estaría relacionada con la retención de suelo, y actúa a medio o largo plazo. Determinados compradores o propietarios de suelo urbano o urbanizable lo retienen o lo van sacando a cuentagotas, para conseguir que la “escasez” provoque un encarecimiento de los precios.
2. El segundo tipo de especulación supondría poseer o comprar un suelo a un determinado precio, bajo, y posteriormente, sin haber realizado ninguna actividad sobre él o haber realizado una actividad mínima, por el simple hecho de haber obtenido una determinada clasificación o expectativa urbanística, revenderlo a un precio muy superior. De esta manera la plusvalía generada por el ejercicio de una potestad administrativa, queda en poder de un particular, y no de la sociedad, encareciéndose, por la repercusión del valor del suelo, el precio final de las viviendas. Es decir, no solo se embolsa un particular la plusvalía generada por la actuación administrativa, sino que se detrae también una cantidad equivalente de los bolsillos de los compradores finales.

El primer tipo de especulación (la que retiene suelo), es la que los poderes públicos han tratado de combatir con medidas de liberación del suelo (Ley del suelo de 1998) o a través de la intervención de agentes privados distintos de los propietarios, lo que conocemos como figura del agente urbanizador.

El problema, es que estas dos medidas, combinadas, si no van unidas a un control estricto de la valoración del suelo y del precio final de las viviendas, así como a una defensa decidida de los intereses generales en materia ambiental, lleva al segundo tipo de especulación, y produce el fenómeno al que estamos asistiendo en nuestro país en la última década: la construcción de un gran número de viviendas, no solo no ha conseguido abaratar el precio de las mismas, sino que ha provocado que un importante segmento de la ciudadanía no pueda acceder a ellas, ni en compra ni en alquiler, y que muchos de los que lo han hecho lo hagan a costa de un esfuerzo y un nivel de endeudamiento que sobrepasa con creces el límite de lo razonable. Al mismo tiempo, existe un enorme parque de viviendas vacías. A esto se une la destrucción de zonas, elementos naturales y paisajes únicos, y el correlativo incremento de consumos de agua, energía y otros recursos. En el momento en que el ciclo económico sufra una recesión y la construcción, como ya ha empezado a suceder, frene su impulso, muchas de las empresas del sector hará ya tiempo que habrán empezado a derivar los espectaculares beneficios obtenidos a otras inversiones y países. El problema, es que ese beneficio, concentrado en muy pocos bolsillos (empresas constructoras y bancos), es detraído mes a mes de las economías domésticas y del ahorro de gran parte de los españoles. Y todavía seguirá siendo detraído durante las décadas que duren las hipotecas.

Si disminuye el empleo en el sector de la construcción y suben los precios de las hipotecas, son los ciudadanos los que estarán en una situación realmente complicada.

C. La valoración del suelo rural

Además de otras medidas de la legislación urbanística, como las cesiones obligatorias de suelo, de mayor o menor éxito en su aplicación, hay que destacar la regulación que se realiza en la recientemente aprobada ley estatal 8/2007 de suelo, para que en la valoración del suelo rural no puedan considerarse expectativas derivadas de edificabilidades y usos aún no plenamente realizados (art. 22).

Esto sin duda, beneficiará a las Administraciones públicas o empresas privadas que expropien terrenos para infraestructuras o actuaciones públicas de interés general. También será beneficioso para las Administraciones en las indemnizaciones a los particulares por cambio de clasificación en espacios que por planeamientos anteriores tuvieran clasificación de suelo urbanizable y urbano, pero que por sus valores ambientales requieran ser protegidos tras la revisión del planeamiento.

Pero por otro lado, esta contención de la valoración del suelo rural, beneficiará también a los agentes urbanizadores que adquirirán dicho suelo a un coste menor. Si no se obliga de alguna manera a que ese precio menor se refleje en el precio final de las viviendas, solo se habrá conseguido que ahora el que se beneficie sea el urbanizador, y no el propietario del suelo. Al final de la cadena, las cosas seguirán igual que están, o incluso peor, ya que se facilita todavía más la adquisición y urbanización de suelo rural que no esté expresamente protegido. En este sentido, el porcentaje obligatorio de un 25% de vivienda protegida que establece la ley, puede no ser suficiente, ya que hay comunidades autónomas como Castilla-La Mancha que tienen establecido incluso un 50%, y debería tenderse a igualar esos porcentajes.

D. La potestad municipal para excluir suelo del proceso urbanizador

Tras la última modificación de la ley del suelo estatal vuelve a otorgarse una mayor discrecionalidad a los municipios para decidir el modelo de crecimiento y desarrollo que quieren para su término municipal. Recordemos que tras la Ley estatal del suelo de 1998 el modelo que se impuso fue el de “todo urbanizable”, en el que los responsables municipales, aunque quisieran, no podían impedir que se construyera en cualquier suelo rural que no reuniera los requisitos establecidos por el legislador estatal para ser protegido. Aunque en el año 2003 con la reforma de la ley del suelo volvió a permitirse considerar inadecuados para el desarrollo determinados suelos, todavía era con unos condicionantes impuestos por el legislador estatal. De esta manera se identificaba el interés general con la construcción y urbanización prácticamente ilimitadas.

Tras la nueva ley del suelo de 2007, el planificador municipal puede volver otra vez a decidir qué modelo de crecimiento quiere para su municipio, y puede

excluir del proceso urbanizador, si así lo desea, determinados suelos, que no tienen porque ser protegidos.

4. CONCLUSION: INTERESES EN JUEGO E INTERÉS GENERAL

Cuando hablamos de los intereses en juego ante un determinado proyecto todavía es muy frecuente oír frases peyorativas, como “antes los hombres que los pájaros” o el “agua que le sobra a un río”. Se considera que el único desarrollo válido es el económico y como mucho, el social, debiéndose sacrificar los valores e intereses ambientales en nombre de los otros dos. Esto, en la letra de nuestras normas y leyes no es así, pero en la práctica, en la gestión cotidiana de las administraciones y poderes públicos, e incluso en las decisiones judiciales, es todavía, salvo algunas excepciones, lo más frecuente. Todo depende del valor que socialmente demos a nuestros recursos, así como de la capacidad de discernimiento que tengamos para ver el coste y las externalidades que realmente tienen las decisiones que tomamos.

Según el artículo 47 de la Constitución será la regulación del uso del suelo conforme al “interés general” la que impida la especulación.

Pero ¿qué debemos entender por interés general?

Es este un concepto escurridizo, indeterminado, en cuyo nombre se toman las más variopintas y contrapuestas decisiones, dependiendo del “intérprete” del mismo.

El interés general consiste en el interés de la colectividad en su conjunto, y debe tener en cuenta, en equilibrio, los tres pilares de los que hablamos en nuestra intervención para considerar que un desarrollo es sostenible: el económico, el social y el ambiental.

Los derechos civiles y políticos que fueron reconocidos por el estado liberal (derecho de propiedad, derecho a la justicia, derecho de participación política, etc), fueron ampliados con los derechos sociales que reconoce el estado social de derecho (trabajo, educación, vivienda, salud...). Pero no podemos olvidar que en nuestras sociedades se ha reconocido además una tercera generación de derechos ciudadanos, entre los que destaca el derecho al medio ambiente, que tiene también en cuenta el interés de las generaciones futuras.

Pero a pesar de la utilización de la expresión “desarrollo sostenible” hasta la saciedad en los preámbulos y articulados de nuestras leyes y normas, lo cierto es que en relación con la materia que estamos tratando, el suelo, al igual que otros recursos naturales, como el agua, sigue viéndose casi exclusivamente como un recurso, que como mejor está es “utilizado” o urbanizado, y además esto, cuanto más deprisa y “ágilmente” se haga, mejor.

Dentro de las legítimas perspectivas de crecimiento y desarrollo equilibrados, debemos tener cada vez más en cuenta que el crecimiento sano, ya sea de un

ser humano o de una sociedad, llega un momento en que debe cambiar de nivel, para transformarse en un crecimiento o madurez interior en las personas, y cultural, social y ambiental en nuestras sociedades (R. Dalkhe).