

# CONSTRUCCIÓN RESIDENCIAL Y GOBIERNO DEL TERRITORIO EN ESPAÑA. DE LA BURBUJA ESPECULATIVA A LA RECESIÓN. CAUSAS Y CONSECUENCIAS\*

JUAN ROMERO\*\*

Recibido: 01-03-11. Aceptado: 15-03-11. BIBLID [0210-5462 (2010-2); 47: 17-46].

**PALABRAS CLAVE:** crecimiento desequilibrado, burbuja especulativa inmobiliaria, recesión, contextos sociales específicos, escala local y regional, nueva cultura del territorio.

**KEYWORDS:** unbalanced growth, housing bubble, recession, social contexts, local and regional level, new culture of the territory.

**MOTS-CLÉS:** croissance déséquilibrée, bulle immobilière, la récession, les contextes sociaux, au niveau local et régional, nouvelle culture du territoire.

## RESUMEN

Durante más de una década España optó por un modelo de crecimiento desequilibrado en el que el sector inmobiliario ocupó un lugar muy destacado. La sociedad española percibe ahora con mayor claridad las consecuencias presentes y futuras del colapso de la burbuja especulativa inmobiliaria. Consecuencias económicas, territoriales, ambientales, sociales y políticas. Desde las relacionadas con la excesiva dependencia de la actividad económica y el empleo al sector de la construcción residencial, hasta la desaparición irreversible de referentes de nuestra historia y cultura colectivas, pasando por el desarrollo de episodios de «captura de políticas», en especial en la escala local y regional. Un dilatado proceso que ha propiciado la corrupción del urbanismo y un incremento de episodios de mala política donde la reputación de España ha quedado muy afectada. Estas páginas se dedican al análisis de las causas que explican el modelo inmobiliario español y, sobre todo, de las consecuencias, subrayando la gran importancia de los contextos sociales, políticos e institucionales.

## ABSTRACT

For over a decade Spain has opted for a growth model unbalanced in the housing sector was a very outstanding. The Spanish company now sees more clearly the consequences present and future of the collapse of the speculative bubble in real estate. Economic, territorial, environmental, social and political. From those related to excessive dependence on economic activity employment at the residential construction sector, to loss irreversible referrals of our collective

\*. Este texto es deudor en gran medida a la invitación que se me hizo a impartir una conferencia en la Universidad de Oviedo en el X Coloquio de Geografía Urbana *Espacios y paisajes urbanos. Reflexionar sobre su presente para proyectar su futuro*, organizado por la Asociación de Geógrafos Españoles los días 28 de junio a 3 de julio en Oviedo, Santander y Bilbao. A sus organizadores y al profesor Francisco Rodríguez, que amablemente me ha solicitado este texto, les quiero dar las gracias.

\*\* Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local y Departamento de Geografía. Universidad de Valencia.

history and culture, from the development of episodes of «policy capture», especially in the local and regional level. A lengthy process that has led to corruption town planning and an increase in episodes of bad policy where reputation Spain has been hit. These pages are devoted to the analysis of causes behind the Spanish property model, and above all, the consequences, underlining the importance of social contexts political and institutional.

## RESUMÉ

Pour plus d'une décennie l'Espagne a opté pour un modèle de croissance déséquilibré dans le secteur du logement a été très remarquable. La société espagnole voit maintenant plus clairement les conséquences présent et l'avenir de l'effondrement de la bulle spéculative dans l'immobilier. Économique, territorial, environnemental, social et politique. De ces excès de dépendance lié à l'activité économique l'emploi au secteur de la construction résidentielle, à la perte renvoi irréversible de notre histoire collective et de la culture, de le développement d'épisodes de «capture de politique», en particulier dans le niveau local et régional. Un long processus qui a conduit à la corruption l'urbanisme et de l'augmentation des épisodes de la politique de mauvaise réputation où L'Espagne a été frappée. Ces pages sont consacrées à l'analyse des causes sous-jacentes du modèle de l'immobilier espagnol, et surtout, le conséquences, en soulignant l'importance des contextes sociaux politique et institutionnel.

## 1. INTRODUCCIÓN

Una parte muy importante del crecimiento económico español de los quince últimos años descansaba sobre la construcción. Llegó a representar en 2007 el 9,3% del PIB (el doble que en EEUU) y en algunas Comunidades Autónomas en torno al 11% del PIB regional. Más del doble de lo razonable (piénsese que en 1997 suponía el 4,7%). En algunas regiones se produjo una especialización casi exclusiva en construcción residencial y en demanda vinculada a la construcción, un sector muy vulnerable a las fluctuaciones cíclicas. En mitad de tanta euforia, familias y empresas se apresuraron a invertir atraídos por una elevada rentabilidad. Muchos responsables públicos en los niveles estatal, regional y local también prefirieron dejarse llevar por una aparente confortable corriente y mirar para otro lado, haciendo caso omiso a los muchos análisis que advertían sobre las consecuencias indeseables de una deriva tan previsible como inconveniente.

En esa aparente coyuntura económica favorable, poderes públicos, entidades financieras, propietarios de suelo, particulares y profesionales, optaron por lo más sencillo: vender territorio. Y en esas condiciones tan propicias, en contextos culturales e institucionales mayoritariamente productivistas, en ausencia de marcos reguladores y de control adecuados, con escasa tradición de construcción de consensos políticos que partieran de enfoques estratégicos, era previsible que sucediera lo que ahora se ha demostrado tan equivocado como insostenible. El camino era más fácil y rentable sólo en apariencia. La realidad es que se había optado por una estrategia que nos hacía muy dependientes de un sector intensivo en mano de obra abundante y barata, pero entrañaba riesgos. Después de catorce años de crecimiento ininterrumpido, la sociedad

española también se ha visto afectada por una profunda recesión económica, en parte provocada por la situación internacional y en gran parte causada por condiciones específicas de nuestro modelo de crecimiento

España afronta ahora una situación adversa en peores condiciones que otros países de la Unión Europea y algunos indicadores, en primer lugar el del desempleo, nos sitúan en el grupo de países con mayores dificultades para encarar la recuperación sobre otros cimientos que habrán de ser distintos y más sólidos, creíbles y duraderos. En el mismo grupo de países (EEUU, Irlanda y Reino Unido) que también hicieron posible el desarrollo de burbujas especulativas inmobiliarias. Ahora se ha comprobado que no estábamos mejor que los demás, sino peor, y se perciben los efectos devastadores provocados por el modelo inmobiliario español.

La construcción contribuyó con un -1,6% del PIB a la economía española en 2010. Familias y empresas afrontan un nivel de endeudamiento extraordinariamente elevado. El sistema financiero español ha de gestionar ahora sus propios «activos tóxicos» en forma de préstamos hipotecarios para adquisición de viviendas y de crédito a promotores inmobiliarios. De su volumen y alcance aún no se ha dicho toda la verdad y a inicios de 2011 todavía no se conoce con exactitud la situación real de algunas entidades financieras, especialmente Cajas de Ahorro. Las cuentas públicas han experimentado un profundo deterioro. En resumen, se ha perdido más de una década para progresar por la senda de un modelo productivo que no lo fiara casi todo a la construcción residencial.

El brusco estallido de la burbuja especulativa evidencia ahora mayores dificultades para una economía muy dependiente de esa actividad. Por eso la caída ha sido más pronunciada, la recuperación será más lenta y tardía y las consecuencias serán más visibles y dolorosas que en otros países vecinos que crecieron menos pero de forma más equilibrada durante la pasada década. Con el aumento del desempleo como expresión más dramática de nuestro fracaso colectivo, de nuestra tendencia a la procrastinación, de nuestra incapacidad para saber mirar a quince años vista y de nuestra dificultad para gestionar la transición hacia un modelo productivo más consistente, más fiable, más duradero y mejor adaptado a las posibilidades de futuro de las economías europeas, ya limitadas por su dificultad estructural para crear empleo suficiente en una economía globalizada.

La recesión española remite a dos causas superpuestas. En consecuencia, además de ocuparse de contribuir a gestionar las repercusiones de la crisis financiera global, España ha que ocuparse (debió hacerlo desde hace años) de nuestra específica situación creada tras el estallido de una burbuja especulativa inmobiliaria que se fue gestando durante más de diez años y de la que han sido responsables, por acción u omisión, gobiernos de diferente orientación. Sea como fuere, con ello se cierra un círculo de supuesto crecimiento virtuoso que además de enmascarar serios problemas estructurales, ha servido para poner a prueba muchos de nuestros mecanismos institucionales, nuestra cultura política, nuestra calidad de la democracia y los indicadores asociados de ética pública y privada, nuestros mecanismos de control y rendición de cuentas, nuestra cultura territorial y nuestra capacidad para desarrollar políticas territoriales coherentes.

Durante década y media hemos ido dando contenido a una formidable paradoja: nunca en nuestra historia hemos tenido a nuestra disposición mayor cantidad de leyes,

normas y planes. Hasta el punto de que resulta casi imposible poder hacer un seguimiento exhaustivo de todas las iniciativas legislativas e instrumentos de ordenación territorial. Y sin embargo, el nivel de descoordinación y desgobierno territorial, de agresiones al territorio y de innumerables casos de corrupción asociados al urbanismo tienen difícil explicación con estas normas. Algunos episodios incluso han superado con creces aquellas referencias tradicionales al desarrollismo de la década de los sesenta del siglo XX. Con la diferencia de que entonces no existían mecanismos democráticos y en esta etapa partimos de un marco democrático consolidado e integrado en una realidad geopolítica europea, de unas visiones culturales supuestamente más elaboradas, de unas concepciones del territorio y el paisaje supuestamente más cultas y de un grado superlativo de cobertura normativa.

El modelo de crecimiento español durante el periodo 1996-2007 ofrece dos paradojas más que ahora, en pleno desplome del sector inmobiliario y el consiguiente efecto arrastre sobre el conjunto de la economía, se hacen muy llamativas: nunca hemos construido más viviendas nuevas y jamás ha habido tantos ciudadanos sin posibilidad de acceder a una vivienda en condiciones aceptables, y en segundo lugar, mientras se urbanizaban nuevos espacios, en muchas ciudades españolas el número de viviendas vacías en mal estado supera el 15% del total y una parte desproporcionada del patrimonio inmobiliario construido ha desaparecido (NAREDO, 2011:54) sucumbiendo a los embates de la especulación, la banalidad y una supuesta modernidad mal entendida.

El círculo vicioso de la especulación inmobiliaria en España y sus devastadores efectos en el plano político, económico, social y territorial responde a una secuencia que más adelante se analiza:

- a) canalización del abundante ahorro, nacional e internacional, hacia el sector inmobiliario como inversión y como especulación, favorecido por la incorporación al euro y por los bajos tipos de interés y una fiscalidad favorable a la adquisición de vivienda en propiedad;
- b) existencia de entidades financieras sobredimensionadas que se sumaron a la fiebre especulativa con escasa profesionalidad y sin reparar en las consecuencias;
- c) ausencia de mecanismos de gobernanza adecuados, tanto en el plano de la supervisión de la autoridad monetaria competente como en el plano territorial;
- d) legislación sobre suelo muy flexible;
- e) creciente necesidad de ingresos para las administraciones públicas, y
- e) la codicia, siempre presente en el comportamiento humano y a la que tan poca atención se ha prestado desde las ciencias sociales.

No es seguro que vayamos a aprender de los errores del pasado. La historia reciente, y la menos reciente, indica que no hemos aprendido casi nada de episodios anteriores en los que ya conocimos estallidos de burbujas inmobiliarias. Antes al contrario, en la última se ha superado con creces lo acontecido en el pasado. De nuevo, hemos seguido fielmente los pasos de aquella primera gran burbuja especulativa que tan magistralmente describiera Charles MacKay. Aquella fiebre especulativa que atrapó

a la sociedad holandesa del siglo XVII en la que todo el mundo se precipitó a invertir y a especular con bulbos de tulipán (MACKAY, 1852). En la que los beneficios se multiplicaban por 500. En la que un mismo bulbo, que cambiaba de propietario varias veces en un día, se llegó a vender por el precio de 24 toneladas de trigo o el de una casa. Como explica el maestro Fabián Estapé, siempre existía un ciudadano dispuesto a pagar en la subasta un precio mayor que el anterior por la misma flor. Hasta que el primer martes de febrero de 1637 nadie se presentó a la subasta dispuesto a pagar esos precios desproporcionados y entonces estalló la burbuja especulativa de forma rápida y fulminante ocasionando una gran crisis (ESTAPÉ, 2008). Si sustituimos tulipomanía por construcción residencial el texto tenía plena vigencia en 1929 y sigue teniéndola en nuestros días. Y también sus consecuencias.

Tampoco es seguro que la mayoría de la sociedad española y sus representantes políticos hayan tomado nota de que determinadas prácticas y políticas no debieran repetirse nunca más, sencillamente porque no son moralmente defendibles ni sostenibles. El territorio, que ha sido el gran sacrificado en la larga etapa de crecimiento económico, no ha llegado a estar verdaderamente en la agenda política salvo en contadas ocasiones. Solamente ha sido considerado como un recurso y como un soporte físico susceptible de recalificación o reclasificación o para albergar actividades económicas. No se ha considerado como un activo digno de ser preservado siquiera fuere porque de su calidad depende en gran medida el futuro de una parte muy importante de la actividad económica y el de generaciones que aún no han nacido. Por el contrario, la urbanización desbocada y anárquica ha sido consentida, tolerada, amparada, legalizada y auspiciada, cuando no deliberadamente promocionada, sin distinción de adscripción política ni de esfera de gobierno. Haya sido por indolencia política o por voluntad explícita, lo cierto es que en estos años de crecimiento sin desarrollo la política no ha hecho bien sus deberes. Y con ella otros muchos actores y agentes, públicos y privados, cooperadores necesarios en esta especie de «irresponsabilidad organizada» parafraseando a Beck, que también han preferido sacar beneficio o mirar para otro lado en vez de mirar hacia el futuro, aunque no ignorasen las consecuencias irreversibles de un proceso desenfrenado que ha asombrado al resto de países de Europa occidental.

El riesgo que ahora existe es que en la actual etapa de recesión, de nuevo el territorio sea el gran sacrificado. En la fase de expansión era para seguir creciendo a cualquier precio. Ahora, desde la esfera pública y desde la iniciativa privada, se reclama flexibilidad en la aplicación de normas e ignorancia de directrices con el pretexto de crear empleo en la fase recesiva. También existe el riesgo de que muchos puedan pensar que se trata de un punto y seguido y que, pasados unos años, podamos volver a las viejas prácticas a falta de un modelo productivo alternativo. Sin embargo, el actual momento debiera aprovecharse como final de etapa en la forma de entender la política, la democracia, el gobierno y la gestión del territorio y el paisaje. La profunda recesión y sus efectos puede ser una oportunidad para acelerar la transición hacia un nuevo modelo productivo asentado en nuevas prioridades y nuevos valores.

Pudiera pensarse que, aunque de forma muy discreta y en su fase inicial, algo está empezando a cambiar en el plano cultural, que es el verdaderamente relevante. Es más, ya estaba empezando a cambiar incluso en el punto más álgido de la burbuja

especulativa inmobiliaria (Colegio de Geógrafos y Colegio de Arquitectos, 2006). Pero no podemos engañarnos. Lo cierto es que en España todavía prevalecen prácticas tan inconvenientes como insostenibles asentadas en una cultura social hoy mayoritaria que no sanciona esas prácticas. Nuestro particular descenso a los infiernos de la distopía territorial y de la mala política ha sido intenso y duradero y dejará huellas imborrables no sólo en el territorio y el paisaje, uno de nuestros mejores activos, sino que condicionará una futura recuperación basada precisamente en la calidad del territorio y en otra forma de hacer ciudad.

Sin embargo, no es menos cierto que hoy esas prácticas gozan de menos impunidad que hace cinco años o diez años. Es decir, estamos al inicio de un proceso en el que el imaginario colectivo empieza a percibir las cosas de otra manera. El contexto cultural e institucional, aún mayoritariamente «desarrollista», empieza a emitir las primeras señales en las que emergen otras visiones que reclaman otras prácticas y una gestión más prudente de los recursos. El propio cambio social y los procesos de recomposición social que están teniendo lugar en muchos lugares ayudarán en este proceso. Los territorios rurales son cada vez más plurales. En cada lugar hay cada vez más actores diferentes, con valores territoriales y prioridades diferentes. Eso explica que la geografía de los conflictos por actuaciones sobre el territorio aumenten, pero también que sea más difícil impulsar propuestas inaceptables, por insostenibles, de urbanización que hace tal sólo una década hubieran gozado de total impunidad.

En este proceso de maduración de los contextos específicos, tan relevantes para el impulso de nuevas estrategias de desarrollo local y regional (PIKE; RODRÍGUEZ-POSE; TOMANEY, 2011), en una primera etapa tiene un protagonismo especial la comunidad académica y profesional. En la reciente historia del medio ambiente en Europa occidental, casi siempre se ha transitado por caminos parecidos: primero se alerta de la gravedad de determinados procesos desde ámbitos científicos y académicos, luego los medios de comunicación se hacen eco, más tarde la opinión pública empieza a percibir de forma mayoritaria los efectos indeseables de determinadas dinámicas y finalmente estas cuestiones se incorporan a la agenda política. Nosotros hemos iniciado este camino en fecha reciente —algunos piensan que incluso sea tal vez demasiado tarde—, pero creo que aún es posible reconducir unas malas prácticas cuyos efectos no pueden mantenerse por mucho tiempo. La cultura social y la voluntad política serán esenciales en este proceso.

## 2. LA BURBUJA INMOBILIARIA EN EL NÚCLEO DE LOS DESEQUILIBRIOS

Durante la última década y media se ha sobrepasado el límite de lo razonable en cuestiones relacionadas con la urbanización del territorio. Dos datos ilustran la magnitud del proceso: durante el periodo comprendido entre 1994 y diciembre de 2007, que coincide con el largo ciclo expansivo de la economía, se han visado en España más de seis millones y medio de viviendas nuevas, superando las 600.000 anuales en los 2003, 2005 y 2007, y de forma holgada las 800.000 en 2006. De otra parte, la información

más solvente estimaba que en 2010 en España existían en el mercado entre 800.000 y 1,2 millones de viviendas nuevas sin vender. Una sobreoferta de vivienda nueva que sea cual sea la cifra real tardará años en ser reabsorbida por el mercado. Como contrapunto, según el Censo de Población y Vivienda, ya en 2001 había 3,1 millones de viviendas vacías en España, casi un 15% del total del parque (VINUESA, 2008). A ello había que añadir la cantidad indeterminada de suelo en manos de bancos, cajas y particulares adquirido en su día para usos residenciales y que ahora tiene un destino incierto y una valoración que nada tiene que ver con el precio inicial de adquisición ni con el que aún le asignan tanto particulares y promotores privados como entidades financieras en sus balances. Sea como fuere, la opinión de los expertos es que el proceso de ajuste del sector inmobiliario se prolongará varios años (BBVA, 2007 y 2009). Por su parte, el FMI hacía público en 2010 un diagnóstico muy crítico sobre la situación de España: un mercado laboral con dificultades, depreciación inmobiliaria, déficit fiscal elevado, endeudamiento privado desorbitado, déficit exterior, crecimiento anémico de la productividad, débil competitividad y un sector financiero con puntos oscuros. Por último, la propia Comisión Europea, además de pronosticar para España un periodo prolongado de lento crecimiento, estimaba que se necesitarán entre cinco y siete años para ajustar el exceso de deuda privada.

### 2.1. *Un patrón de crecimiento desequilibrado*

El periodo 1997-2007 ha sido definido como el ciclo inversor más intenso de nuestra historia. Muy por encima de la media de la Unión Europea y similar a los niveles de inversión de los países asiáticos. Pero se trataba, en afirmación de F. Pérez, de un patrón de crecimiento desequilibrado al concentrar gran parte del esfuerzo inversor en activos inmobiliarios, tanto residenciales como no residenciales, aunque también se mantuviera un cierto nivel en inversión productiva y más intensa en capital humano (PÉREZ, 2011: 252-259). Esta inversión propició la creación de 8,1 millones de nuevos empleos, de los cuales en torno al 20% lo fueron directamente en el sector de la construcción y más del 50% en actividades de baja productividad y baja cualificación. Esos datos de creación de empleo fueron esgrimidos durante esa década por gobiernos de diferente orientación para avalar los éxitos de sus respectivas políticas económicas. Unos y otros no supieron sentar las bases de un modelo de crecimiento más equilibrado, ni corregir las distintas señales que evidenciaban la existencia de preocupantes derivas y sus fenómenos asociados de mala política, ni anticiparse a tiempo a las consecuencias del estallido de una burbuja inmobiliaria que la crisis financiera global precipitó abruptamente pero que se habría producido igualmente.

Sabemos cuáles fueron las causas fundamentales que explican este proceso tan singular e intenso que originó la burbuja inmobiliaria especulativa. En lo fundamental, respondió a patrones similares a los casos de EEUU, Reino Unido e Irlanda, pero en el caso español se añadieron los elementos específicos propios de su historia política, social y económica. A ello se unirían aspectos relacionados con el singular proceso de descentralización de poder político iniciado con el desarrollo del Estado Autonómico,

el consiguiente proceso de creación de nuevas redes de actores y la consolidación de nuevos contextos institucionales locales y regionales que habrían de ser decisivos en muchos casos.

En primer lugar, se debió a la existencia de una demanda solvente, tanto española como del resto de Europa occidental, que buscaba un ambiente mediterráneo como residencia temporal o permanente. A esta se unió durante este período, tanto la creciente demanda de vivienda de una gran corriente migratoria extracomunitaria que fue creciendo en paralelo a las crecientes necesidades de mano de obra en parte generadas por el propio sector de la construcción, como la entrada de nuevos compradores de vivienda nueva interesados en especular atraídos por la creciente rentabilidad de la inversión. En uno y otro caso, la solvencia no siempre estuvo acreditada como más tarde han confirmado los hechos.

En segundo lugar, la gran facilidad para obtener préstamos hipotecarios a bajo interés y la existencia de una legislación favorable para la urbanización masiva y dispersa. España, junto a Irlanda y Reino Unido, fue uno de los países hacia los que se canalizó una gran parte del exceso de liquidez mundial atraído por la elevada rentabilidad de la inversión en la actividad inmobiliaria. Las entidades de crédito recurrieron a la financiación internacional en condiciones muy ventajosas. Esta canalización del excedente de liquidez mundial hacia España, además de por su elevada rentabilidad, se vio enormemente facilitada tras nuestra incorporación a la Unión Monetaria Europea por varios factores específicos: de una parte, la existencia de una legislación en materia fiscal que incentivaba la adquisición de vivienda y de una legislación básica de inspiración neoliberal muy permisiva y flexible que aceleró el proceso de construcción indiscriminada al convertir en urbanizable prácticamente todo el territorio español salvo pequeños reductos sujetos a protección especial. De otra parte, la creación de nuevas figuras asociadas a la urbanización (en especial la de agente urbanizador o similar y los convenios urbanísticos) que utilizadas de formas generalizada y abusiva contribuyeron de forma decisiva a los procesos conocidos de masiva urbanización residencial de forma dispersa. La ausencia de marcos legislativos y adecuados y de controles administrativos eficaces que fijaran límites a la urbanización y al impacto ambiental, así como del escaso desarrollo de mecanismos de coordinación y de buen gobierno del territorio, hicieron el resto, impidiendo que pudieran desarrollarse políticas que incorporasen el grado imprescindible de coherencia territorial (ROMERO, 2009). Finalmente, el escaso desarrollo o la ausencia de figuras legales que obligase a las administraciones a sujetarse a estrictos mecanismos de control y de rendición de cuentas, ha sido determinante para que pudieran prosperar iniciativas y prácticas que no siempre se han inspirado en los principios de defensa del interés general, transparencia y ética pública.

En tercer lugar, el modelo productivo español evidenciaba señales de un cierto un final de ciclo económico para sectores maduros. Eso situaba a la construcción como uno de los principales motores de la economía, con la consiguiente dependencia en materia de empleo. La escasa atención prestada a la mejora de la competitividad y de la productividad de sectores industriales en algunas regiones, así como a sectores de futuro y el insuficiente aprovechamiento de las TIC (PÉREZ, 2011: 262) acentuó, aún

más, esta dependencia haciendo descansar la creación de empleo en un sector como el de la construcción, con escaso valor añadido y alto grado de exposición pero que ofrecía unas expectativas de revalorización extraordinarias. Piénsese que entre 1997 y 2007 el aumento de precios de la vivienda fue del 196,7%, muy lejos de la rentabilidad a corto plazo que pudiera proporcionar la inversión cualquier otra actividad productiva.

En cuarto lugar, la existencia de una singular estructura empresarial de larga tradición. Pequeña y mediana burguesía local y regional tradicionalmente ligada durante décadas al sector de la construcción y la promoción inmobiliaria, a la que se incorporaron más tarde grandes empresas de ámbito estatal, junto a capital procedente de otros sectores tradicionales en busca de mayor rentabilidad, acabaron por conformar un influyente *bloque inmobiliario* que en cada ámbito local y regional, y en estrecha relación con los nuevos actores políticos, contribuyeron a impulsar proyectos inmobiliarios y otros eventos singulares que habrían de servir como pretexto para el desarrollo de aquellos. Más allá de normativas y reglamentaciones, estos representantes del llamado *bloque inmobiliario* son los que verdaderamente han «dictado» las leyes en muchos casos en la escala local y regional en España durante décadas en cuestiones relacionadas con la construcción.

En quinto lugar, la necesidad de creciente financiación para unas administraciones públicas cada vez más comprometidas con políticas orientadas a desarrollar el Estado de Bienestar y a favorecer nuevas iniciativas de promoción económica y de mejora de la competitividad. Muchos gobiernos locales y regionales, cada vez más endeudados por la evolución del capítulo de gastos, encontraron en los ingresos vinculados a la actividad urbanística y residencial soluciones presupuestarias a corto plazo.

Por último, pero no en último lugar, la generalización del llamado «efecto riqueza» o de «ilusión monetaria», típicos de las burbujas especulativas, acabaría por atraer y atrapar a amplios sectores sociales que vieron en la inversión inmobiliaria amplias expectativas de revalorización de forma rápida y con rentabilidades imposibles de obtener en otra parte. Esta corriente fue alimentada de forma no siempre responsable desde entidades financieras, ofreciendo préstamos hipotecarios a bajo interés en un contexto de abundante liquidez como el descrito anteriormente.

## 2.2. La crisis de 2007 y el mercado de la vivienda

A partir de la información proporcionada por el Observatorio de la Sostenibilidad en España, Rafael Mata ya informó de las transformaciones ocurridas en España en la primera fase del proceso de intensa urbanización: la formación neta de superficies artificiales alcanzó casi las 240.000 ha entre 1987 y 2000. Ello suponía un cambio neto positivo del 29,5%, muy superior a la media del 5,4% de los 23 países europeos CLC y del 13,5% de la Unión Europea (MATA, 2007). Otras estimaciones posteriores, referidas al período 1997-2006, indican que durante esa década se habrían urbanizado unas 140.902 hectáreas, una ocupación del suelo superior en un 75% a la del período 1987-2000, registrándose un incremento de la superficie urbanizada aún mayor durante el período 2001-2006. Sólo en esos seis años, la superficie urbanizada se incrementó

en España un 14,6% respecto a la del año 2000 (BURRIEL, 2008). Es decir, en apenas dos décadas se habría producido en España más de la tercera parte del suelo urbano de su historia. Estudios posteriores permiten completar el diagnóstico y disponer de una visión de conjunto sobre las consecuencias territoriales de este dilatado periodo de urbanización descontrolada (ROMERO, 2009; GONZÁLEZ PÉREZ, 2010; FARIÑA, J.; NAREDO, J. M., 2010).

Centenares de iniciativas puntuales en la escala local, en ausencia de un modelo territorial a escala regional y de planes territoriales subregionales, de mal gobierno o de «desgobierno» (NIETO, 2008) del territorio en definitiva, exacerbaron hasta límites de absoluta irracionalidad prácticas de ocupación desordenada del territorio. Por falta de instrumentos adecuados o de voluntad política para desarrollarlos, el territorio se ha ordenado (o se ha desordenado) por agregación, yuxtaposición y superposición segmentada. Así, ha habido tantas dinámicas territoriales como municipios y han sido los actores (públicos y privados) presentes en cada *lugar*, en especial en la escala local, los protagonistas principales de este proceso y de sus patologías asociadas.

Pese a que desde el gobierno central se negara el brusco estallido de la burbuja especulativa y los efectos de la recesión hasta bien entrado el año 2010, lo cierto es que ya en 2007 era evidente el final de un ciclo excepcional de febril actividad urbanizadora. Desde el segundo semestre de ese año hasta finales de 2010 todos los indicadores asociados a la construcción residencial han evolucionado de forma tan súbita como negativa. A partir de la información oficial disponible, uno de los mejores expertos en la materia ha resumido los efectos de un colapso que muestra la práctica parálisis del sector: descenso de los indicadores referidos a número de viviendas construidas, compraventas anuales, precios, número de viviendas iniciadas y terminadas, excedente de viviendas e inversión (RODRÍGUEZ, 2010).

A finales de 2010 el excedente de viviendas sin vender se estimaba entre 800.000 y 1,2 millones y la demanda privada seguía prácticamente estancada. Una oscilación muy significativa que evidencia la dificultad para obtener información plena y transparente. Circunstancia que se produce también a la hora de disponer de información veraz referida a la tasa de morosidad de los préstamos ligados a la actividad inmobiliaria, tanto en créditos a compradores como en préstamos a promotores. No menos dificultad entraña saber con exactitud el verdadero volumen del riesgo del sector inmobiliario en bancos y cajas, el valor actual de las propiedades en venta y el volumen de suelo adquirido en su día por estas entidades a precios muy elevados y que ahora permanece sin urbanizar con el consiguiente descenso de su valor real.

Finalmente, en febrero de 2011 se ha podido conocer el verdadero alcance de la exposición del sector financiero a la construcción y la promoción inmobiliaria. Según los datos reunidos por los medios especializados de la información presentada a la CNMV, y a falta de alguna información, «bancos y cajas suman 153.000 millones entre activos adjudicados —pisos que se queda el banco—, créditos a promotor y morosos y subestándar —con riesgo de impago pero que no han entrado en mora» (*Cinco Días*, 2011). Por su parte, el Banco de España, después de apremiar de forma reiterada a bancos y cajas a que comunicaran toda la información, ha avanzado en febrero de 2011 que las cajas superan los 100.000 millones de euros en créditos y activos vinculados

a la promoción inmobiliaria potencialmente problemáticos (un 40% están vinculados a la financiación de suelo). Estas cifras representa un 46% de un total de 217.000 millones de exposición al sector inmobiliario y algunas entidades importantes, resultado de fusiones de Cajas, superan una morosidad del 12,7%. Un riesgo altísimo que probablemente será mayor cuando toda la información sea depurada.

### 3. CONSECUENCIA ECONÓMICAS, TERRITORIALES Y AMBIENTALES

La primera y más dramática consecuencia derivada del colapso de la burbuja inmobiliaria ha sido el espectacular aumento del desempleo. La actividad vinculada al sector inmobiliario tuvo un efecto positivo durante años porque fue esencial para el mantenimiento de la actividad económica y el empleo y generó beneficios tan extraordinarios como desproporcionados. Es cierto que la el 90% de los empleos eran contratos temporales, el 60% de baja cualificación y la productividad del trabajo baja, pero los datos referidos a población activa ocupada reflejaron una excelente evolución.

El brusco desplome del sector de la construcción residencial supuso un aumento sin precedentes del desempleo: desde el inicio de la recesión se han destruido más de 2 millones de empleos, de los cuales la mitad corresponden a la construcción. El ritmo de destrucción de empleo ha sido equiparable a la velocidad con la que se crearon durante la década anterior. Como es lógico, la crisis del sector inmobiliario afecta de modo más intenso a aquellas regiones en las que el avance del proceso urbanizador había sido más intenso, se había generado mayor actividad y empleo asociado a la construcción residencial y, en consecuencia, estaban más expuestas a las consecuencias de una crisis del sector: regiones urbanas de Madrid y Barcelona y espacios litorales, en especial la franja litoral de Cataluña, Comunidad Valenciana, Murcia y Andalucía. En conjunto, España, que había reducido hasta mínimos históricos su tasa de desempleo y había mantenido ritmos de crecimiento económico superiores al resto de países de Europa occidental, ha experimentado la caída más brusca. España, que es ahora la economía que más desempleo ha generado (no solamente provocado por la paralización del sector residencial) y la que más tiempo tardará en superar la recesión, vuelve a ocupar el primer lugar de países de la Unión Europea, duplicando la tasa de desempleo de los países de la eurozona en 2010 y situándose en niveles de desempleo que superan el 20% de la población activa.

La segunda consecuencia importante es que el modelo de crecimiento no sólo enmascaró debilidades estructurales de la economía española, sino que propició una clara desconexión entre rentabilidad y productividad. Este aspecto, junto a otros desequilibrios importantes gestados durante el periodo, es esencial para entender lo acontecido y para comprender las dificultades de recuperación futura como bien ha analizado F. Pérez (2011: 258-269). El «efecto llamada» provocado por el sector de la construcción residencial ha sido tan intenso que, en un contexto de crisis de modelo productivo y de maduración de otros sectores, ha acentuado la pérdida de competitividad, de equilibrio y de cohesión territorial por la «huida» de capitales procedentes de otros sectores hacia la construcción en busca de mayor rentabilidad inmediata.

De igual modo, la crisis del sector ha tenido un efecto devastador sobre el conjunto de los sectores económicos y ha agudizado las tensiones del sistema financiero. Una vez que la crisis financiera bloqueó el acceso al crédito, bancos y muy especialmente Cajas de Ahorro, tienen en el crédito al promotor y en la concesión de préstamos hipotecarios a particulares con bajo nivel de ingresos dos serios obstáculos que han comprometido muy seriamente su viabilidad, estabilidad y solvencia a la vez que han hipotecado su capacidad para proporcionar créditos a empresas y a particulares. Hoy, junto a Estados Unidos, Reino Unido e Irlanda, España es el país más dependiente, más expuesto y más vulnerable a las oscilaciones del sector de la construcción residencial. De ahí la relación entre crisis inmobiliaria, crisis del sistema financiero y recesión económica sea más intensa en nuestro caso y de ahí que España también atravesase por turbulencias específicas que tienen un origen muy parecido a los casos estadounidense e irlandés. En el caso español, esta circunstancia se ha aprovechado para acometer un rápido y poco meditado proceso de privatización de Cajas de Ahorro que se ya ha calificado, en afirmación que comparto, como «el mayor desmán financiero de nuestra historia» (COSTAS, 2011) y cuyas consecuencias no se han ponderado, a mi juicio, de forma adecuada. Por último, la falta de plena transparencia en la información relacionada con el grado de exposición de las entidades financieras, supone un obstáculo importante para que los inversores recuperen plena confianza en la solvencia del sistema financiero español.

La tercera consecuencia ha sido el endeudamiento de familias, empresas, entidades financieras y administraciones públicas. El nivel de endeudamiento privado, tal vez nuestro mayor problema ahora, es abrumador y el sistema financiero se encuentra atrapado y condicionado para hacer frente a sus propios «activos tóxicos». A finales de 2009 se elevaba a 1,8 billones de euros (173% del PIB) lo que suponía más de 61 puntos por encima de la media de la zona euro. El saldo vivo del crédito inmobiliario superaba los 1,2 billones de euros en diciembre de 2009 (59,5% afectaba a familias y empresas y el resto a entidades financieras) (RODRÍGUEZ, 2010). Empresas y particulares tienen gran dificultad para acceder al crédito, ha arraigado el llamado «efecto pobreza», se ha contraído el consumo y ha aumentado de forma muy significativa el riesgo de morosidad (en especial en el grupo miles de familias humildes —muchas inmigrantes— atraídas por ofertas y productos financieros que llegaron a cubrir el 120% del precio de una vivienda). De otra parte, ha aumentado rápidamente el déficit público y la deuda del Estado español (administración central, autonomías y ayuntamientos) ascendía a fines de 2009 a un 53,2% del PIB para situarse en 2011 en el 69,7%, según previsiones de la Comisión Europea. El rápido deterioro de las cuentas públicas ha obligado, tras no pocas indefiniciones y contradicciones, a acometer reformas orientadas a contener el gasto. Los poderes públicos, que ahora asisten a una caída muy significativa de sus ingresos, han podido comprobar hasta qué punto era arriesgado depender de esa febril actividad y afrontan el futuro inmediato con serias dificultades presupuestarias.

En cuarto lugar, se ha producido un consumo abusivo y desordenado de suelo hasta límites que no admite parangón con ningún otro país de la Unión Europea. Ha sido un proceso febril que, por lo general, ha partido de la escala local sin reparar en sus efectos. Este formidable despilfarro de recursos en el que se instaló la sociedad

española durante más de una década ha supuesto pérdida irreparable de patrimonio territorial y la banalización y degradación de referentes paisajísticos y culturales únicos e irrepetibles. Junto a ello, y de forma general, se ha producido una saturación y artificialización de muchos espacios y una pérdida de calidad territorial que hipoteca seriamente el futuro de muchos territorios. Hasta el punto de que, finalmente, acaba por convertirse en un factor que reduce las expectativas de competitividad inicialmente fundamentadas en la calidad del territorio y el paisaje. Ni siquiera quedaron a salvo muchos espacios naturales, paisajes culturales de alto valor y espacios protegidos que han sido modificados, invadidos o mutilados mediante diferentes mecanismos que han ido desde la modificación legislativa para favorecer la urbanización, hasta la utilización de tácticas dilatorias en la aprobación de PORN por parte de la autoridad regional competente (DELGADO, 2008). Casi la totalidad de Comunidades Autónomas españolas ofrecen conocidos ejemplos de nuestro particular catálogo de malas prácticas.

Este largo ciclo de «hiperproducción inmobiliaria» que algunos han definido como «*tsunami urbanizador*» (GAJA, 2008) y otros califican como «*deriva patológica*» dentro de un modelo inmobiliario de inspiración neoliberal (ROCH, 2008), ha sido particularmente intenso en tres ámbitos específicos: las grandes regiones urbanas españolas, los espacios periurbanos de las ciudades y los espacios litorales de vocación turística. Pero durante la segunda mitad del ciclo expansivo, la onda de construcción residencial acabó por alcanzar también a otros muchos espacios rurales de interior y de montaña que contaran, además de su atractivo y singularidad indudables para amplios sectores de las clases medias urbanas, con buena comunicación con los espacios urbanos.

Muchos ayuntamientos, sin distinción de color político, han pugnado por presentar decenas de iniciativas que van desde la irracionalidad al puro dislate. Casi la totalidad de estos proyectos de urbanización, que ha supuesto la construcción de más de seis millones y medio de nuevas viviendas en trece años, se han realizado dentro de los Planes Generales, pero en muchas ocasiones fuera de estos. En ocasiones, aunque no estuviera agotado el suelo programado en el Plan o aunque el Plan General hubiera sido aprobado pocos meses antes. Y en muchos casos ha supuesto duplicar o triplicar la población de un municipio. En otros casos, y esto resulta más difícil de explicar si cabe, ha sido el propio gobierno regional el que ha contribuido o facilitado la promoción mediante la declaración de Actuación de Interés Regional o mediante la creación de sociedades mixtas con empresas privadas. Pero, más allá de las figuras de ordenación y planeamiento existentes en cada Comunidad Autónoma, este ha sido un proceso extendido al conjunto del territorio. Lo acontecido en la región urbana de Madrid y su extensa área de influencia interregional; la extensión de la urbanización dispersa en la región urbana de Barcelona o en el Pirineo catalán, el avance de la urbanización dispersa en la isla de Mallorca, la urbanización masiva en la Comunidad Valencia, Murcia y litoral de Andalucía, los episodios de recalificación y dilaciones en áreas singulares con valores paisajísticos y una carga simbólica y cultural extraordinarias, como por ejemplo la Sierra de Guadarrama; determinadas actuaciones, como el proyecto de urbanización (con alteración del PORN mediante Decreto aprobado por el gobierno regional de Castilla y León) y construcción de la estación de esquí alpino «San Glorio» en el Parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuentecobre; el proyecto

anunciado de construcción de la llamada «Ciudad del Golf» en las Navas del Marqués; la aprobación por el gobierno regional de Castilla-La Mancha del macro proyecto de urbanización en Seseña...son algunas muestras conocidas porque han sido objeto de seguimiento por los medios de comunicación. Pero no son más que una insignificante muestra de entre las miles de iniciativas insostenibles promovidas desde cada gobierno local y posteriormente aprobadas por el respectivo gobierno regional.

Esos procesos fueron particularmente intensos en los espacios litorales de vocación turística (VALENZUELA, 2008) en especial en todo el litoral mediterráneo peninsular, en Canarias y en las islas de Mallorca e Ibiza (ALBERT; RULLÁN, 2007; DEL ROMERO, 2008). En otras partes del litoral de Murcia las cosas no fueron muy diferentes. Con otras normas, como las Directrices y el Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia, se promovieron actuaciones de urbanización masiva, como Marina de Cope, que supusieron la urbanización en suelo rústico de más de dos mil hectáreas en el litoral suroccidental de la región (VERA; ESPEJO, 2007). La historia de la ordenación de los espacios litorales del mediterráneo andaluz evidencia también un rotundo fracaso del gobierno regional en este campo. Después de más de diez años de vigencia de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía y de reiterados anuncios de Planes de ordenación del litoral, algunos de excelente factura pero sin apenas trascendencia, el gobierno regional no ha demostrado voluntad política para desarrollarlos ni para dar contenido pleno a los Planes de Ordenación Territorial de ámbito subregional. Un seguimiento pormenorizado de todo el proceso de transformaciones de los usos del suelo y la urbanización de algunos municipios del litoral de Almería (Garrucha, Mojácar y Vera), recientemente analizados (MARTÍN GARCÍA, 2010), son la mejor sugerencia que puede darse a cualquier estudioso verdaderamente interesado en conocer el fondo de una cuestión. Lamentablemente, y pese a las reiteradas recomendaciones de la Comisión Europea en materia de gestión integrada de zonas costeras (CE, 2002 y 2007), el ejemplo andaluz tiene continuidad en otros espacios litorales, tanto en la Península como en las islas (BARRAGÁN, 2011; FARINÓS, 2011).

En gran medida, estas prácticas tan depredadoras e insostenibles como impropias de una democracia madura y una sociedad culta, se han desarrollado dentro de las previsiones incluidas en los respectivos planes de ordenación de ámbito local. La actitud permisiva de gobiernos regionales, que no han ejercido sus obligaciones de coordinación y de elaboración y ejecución de Planes Territoriales de ámbito supramunicipal, ha sido determinante en la mayor parte de los casos. De ahí su responsabilidad indeclinable, dado que tienen atribuidas competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio. En otros, en fin, la posibilidad de promover de forma indiscriminada procesos de urbanización en suelo rústico al margen de los Planes de Ordenación Urbana municipal, ha desencadenado unos procesos de incalculables consecuencias, en buena parte irreversibles.

En algunas Comunidades Autónomas, como la Comunidad Valenciana o Castilla-La Mancha, la combinación de la figura del agente urbanizador incorporada en la legislación autonómica —aunque pensada inicialmente para suelo urbanizable— con la legislación estatal aprobada por las Cortes Generales en 1998 sobre medidas liberalizadoras en

materia de suelo, ha resultado letal para el territorio. Pero en otros muchos casos, aunque esa figura no existiera en su ordenamiento no impidió que los efectos fueran similares. Hasta el punto de que, salvo contadas excepciones, es imposible establecer diferencias remarcables entre Comunidades a la hora de valorar políticas territoriales y urbanas durante el periodo 1996-2007. La clave ha estado, básicamente, en la actitud permisiva de gobiernos regionales que han dimitido voluntariamente de sus obligaciones de control y coherencia a la hora de aprobar propuestas insensatas remitidas desde diferentes municipios y de sus capacidades de coordinación y de elaboración de Planes Territoriales de ámbito supramunicipal. Unido todo ello a la posibilidad de promover de forma indiscriminada procesos de urbanización en suelo rústico al margen de los Planes de Ordenación Urbana municipal y al amparo de figuras como la de Actuación de Interés Regional, que han desencadenado procesos de incalculables consecuencias, en buena parte irreversibles.

La propia lectura de causas y consecuencias territoriales del proceso, antes enunciadas, ya permite colegir que acarreará muchos más inconvenientes que ventajas a medio y largo plazo. Así se reconoce desde hace tiempo por informes de orientación diferente que abordan el proceso de urbanización en España y sus consecuencias (Greenpeace, 2007; 2008; Exceltur, 2005; 2007) y por numerosos expertos profesionales cuando han analizado la deriva del urbanismo municipal en España (VVAA, 2006; Asociación de Geógrafos Españoles, 2007; MATA, 2007; ROMERO, 2009; NAREDO; MONTIEL, 2011).

En quinto lugar, durante esta fase de intensa urbanización de espacios litorales y territorios rurales se ha desvirtuado el modelo de ciudad mediterránea que nos es propio y, en consecuencia, el modelo de ciudad compacta sin duda más sostenible. Como bien han estudiado los geógrafos españoles (BELLET, 2007), se ha producido mucho suelo urbano de forma compulsiva, desordenada y dispersa, pero no se ha hecho más ciudad, sino menos. Porque como han explicado Horacio Capel y Francesc Muñoz, mientras la voz ciudad hace referencia a un conjunto que integra la práctica social, cultural y política que se engloba en la idea de *polis* y *civitas*, la urbanización dispersa se refiere estrictamente a la vertiente física o material del crecimiento de la *urbs* y su expansión sobre el territorio (CAPEL, 2003; MUÑOZ, 2004:101).

El propio Muñoz ha explicado el significado de esos procesos en los que los espacios contruidos de forma dispersa, devienen en no-lugares, en territorios contruidos desanclados de la historia y la cultura de cada lugar, estandarizados y perfectamente intercambiables. En territorios sin discurso, sin identidad ni proyecto, sin propósito colectivo. «Aparece así un tipo de urbanización banal del territorio, en tanto en cuanto los elementos que se conjugan para dar lugar a un paisaje concreto pueden ser repetidos y replicados en lugares muy distantes tanto geográfica como económicamente. La *urbanización* se refiere, así pues, a cómo el paisaje de la ciudad se tematiza, a cómo, a la manera de los parques temáticos, fragmentos de ciudades son actualmente reproducidos, replicados, clonados en otras» (MUÑOZ, 2008:52). Un proceso de urbanización dispersa que además del consumo masivo de suelo y la devastación de paisajes, ha dejado con la recesión una extensa muestra de grandes desarrollos residenciales sin habitar, inacabados y sin equipamientos, de «estructuras abandonadas» en

afirmación de Joan Nogué. Ha contribuido además a acentuar formas de segregación y dualismo territorial y social que nada tienen que ver con la diversidad social y cultural de la ciudad, al tiempo que ha provocado un incremento exacerbado de la movilidad obligada y voluntaria y del consumo de energía.

En definitiva, podría decirse que durante un largo periodo y de la mano de modificaciones legislativas determinantes, se produjo, en acertada definición de F. Gaja, un proceso de «corrupción del urbanismo» que no guarda relación con la mera corrupción urbanística, sino cuando el urbanismo abandona sus objetivos de mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, para ponerse a servicio del sector inmobiliario (GAJA, 2007). Remite por tanto a la forma de entender la ciudad, la *no ciudad* en este caso. Al desvirtuar los planes, hasta el punto de hacerlos irreconocibles en muchos municipios, se apostó por un modelo consistente en urbanizar sin hacer ciudad, sembrando literalmente el territorio de operaciones urbanísticas definidas por la extensión de una banal simetría, de la efímera vulgaridad, de patrones constructivos clonados e intercambiables, de lo perfectamente prescindible. Las consecuencias de todo tipo derivadas de esta forma de ocupar el territorio, también para la ciudad, son de una gran envergadura.

En sexto lugar, lo que inicialmente era una fuente importante de ingresos para las administraciones públicas, ahora se ha traducido en una súbita reducción. Una situación que presenta especial dificultad para gobiernos locales y regionales. Lo que se pensó que era ventajoso por muchos gobiernos locales, ha acabado acarreado dificultades crecientes para muchos municipios que, además de los recursos que destinan a políticas sociales y de seguridad ciudadana, ya tienen que atender gastos crecientes ocasionados por un modelo de urbanización dispersa que incrementa extraordinariamente el coste de la provisión de determinados servicios (alumbrado, recogida de residuos, suministro de agua, alcantarillado, seguridad...). Muchos municipios que optaron por la estrategia de vender territorio de forma masiva y de impulsar la urbanización dispersa, se ven ahora abocados a situaciones de gran dificultad presupuestaria una vez que los gastos ordinarios van en aumento a la vez que los ingresos no recurrentes procedentes de la actividad urbanística han caído bruscamente. Los ejemplos que se conocen (téngase en cuenta que la información que los gobiernos locales remiten a sus respectivos Tribunales de Cuentas autonómicas es muy deficiente y algunos incluso eluden ese requisito) son expresión de una situación que debe estar más generalizada de lo que los responsables de muchos gobiernos municipales indican, así como sus representantes.

Durante muchos años, muchos municipios obtuvieron una parte muy significativa de sus ingresos, en algunos casos hasta más de un tercio del total, de impuestos y licencias vinculadas a la urbanización, de la firma de convenios urbanísticos y de la venta directa de patrimonio público de suelo. En muchos casos recurrieron de forma equivocada a la ficción contable de computar como ingresos ordinarios lo que en muchos casos eran en realidad ingresos no recurrentes. Una vez que estos han caído tras el desplome del sector inmobiliario, la presión sobre muchos presupuestos municipales, que ya han recurrido al endeudamiento hasta los límites autorizados, puede resultar insostenible. Una tensión que también afecta a numerosas Comunidades Autónomas igualmente afectadas por una preocupante evolución de sus cuentas públicas.

#### 4. CONSECUENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Además de las consecuencias económicas y territoriales, deben tenerse muy en cuenta las consecuencias sociales y políticas de un proceso en el que el planeamiento no siempre ha estado orientado por la defensa del interés general como única guía inspiradora de los responsables públicos. Por el contrario, en demasiadas ocasiones ha obedecido a decisiones que han tenido como finalidad atender peticiones de determinados grupos de presión y sectores de negocio.

Con un rasgo distintivo que no debe omitirse: la inmensa mayoría de decisiones de urbanización impulsadas en España se han hecho dentro de la más estricta legalidad y en la mayor parte de ocasiones se ha tratado de desarrollos urbanísticos ya previstos en planes aprobados previamente. Este es un dato muy significativo al que no se ha prestado, a mi juicio, la debida atención: mientras que en la década de los sesenta del siglo XX buena parte de la urbanización dispersa se hizo al margen de la legalidad, en la etapa democrática el avance de la urbanización dispersa se ha producido, con mayor intensidad, pero dentro de la legalidad formal. De ahí la referencia al hecho de que, más allá de la valoración que merezca el proceso, hayamos asistido a un dilatado periodo que he querido definir como de *destrucción en toda regla*.

Esta es otra paradoja del modelo español que también invita a la reflexión y que, de nuevo, remite al plano de la cultura social, política e institucional: hasta hace unos años pensábamos que la época predemocrática de la década de los sesenta y primeros setenta de siglo XX simbolizaba y sintetizaba todos los elementos más destacables del llamado *desarrollismo*. Era lógico, se decía, si tenemos en cuenta que era un periodo en el que no existían gobiernos democráticos, se carecía de normas adecuadas y además España no formaba parte del grupo de países democráticos que integraban la Comunidad Europea. Sin embargo, y esta es la paradoja, ahora que formamos parte de una Unión Europea que ha hecho de la defensa del medio ambiente, de la protección del territorio y del paisaje, uno de sus objetivos más destacables, que contamos con un sistema democrático consolidado, y que disponemos de un desarrollo normativo insuperable, se ha producido el mayor avance urbanizador de nuestra historia, en la mayor parte de los casos sobre bases completamente insostenibles y totalmente alejadas de lo que indican las directivas europeas y las propias normativas y planes de gobiernos democráticos en la escala regional y local. Hasta el punto de que el llamado desarrollismo de la etapa predemocrática, que ha quedado ampliamente superado por el avance urbanizador de la pasada década, palidece ahora ante la magnitud del desastre.

La primera cuestión que invita a la reflexión es que la burbuja especulativa se desarrolló en un contexto de amplio respaldo social. La explicación, que a su vez sigue siendo nuestro mayor reto colectivo, sigue estando en el plano de la cultura social, política e institucional. Intangibles esenciales sobre los que únicamente pueden construirse edificios democráticos con sustrato moral y cimientos sólidos basados en la ética pública y privada. Cuando falla la cultura, cuando hay escasa densidad en la sociedad civil, cuando la democracia no ha arraigado ni ha madurado de forma plena, es más fácil que prosperen episodios de mala política. En ese caso fallan incluso las formas. Y en democracia, ya se sabe, las formas son fundamentales. Sin embargo, las

evidencias de lo acontecido en el pasado inmediato dejan pocas dudas acerca de la existencia de colusión de intereses, de confusión entre público y privado, de tráfico de influencias, de utilización ilícita de información privilegiada para especular, de falta de transparencia, de falta de información completa y veraz a los ciudadanos. En definitiva, de patologías del desgobierno y de corrupción política y administrativa, sin distinción de orientación ideológica. Nunca se ha hablado tanto de corrupción difusa en relación con el urbanismo desde el inicio de la transición democrática y nunca hubo tanta difusa opacidad en los procesos de toma de decisiones relacionados con la urbanización. Pero también, y no conviene olvidarlo, de permisiva complicidad entre amplios sectores sociales partícipes del juego «todos ganamos», cuando en realidad es cierto que ha habido más «ganadores» de los que suele decirse, pero todos hemos perdido como colectividad

La segunda es que se desarrollaron procesos de «captura». Como si se hubiera producido una cierta vuelta al pasado, alejándonos del código de buenas prácticas en el gobierno del territorio que hoy inspiran directivas y reglamentaciones europeas, para adentrarnos en el terreno intransitable, por antidemocrático, de la mala política, del *capitalismo de casino*, como en su día ya calificué el proceso ocurrido en España en plena euforia especulativa (ROMERO, 2005). De forma resumida quería referirme a lo siguiente: cuando grandes proyectos que modificaban sustancialmente los usos del suelo en centenares de municipios respondían a acuerdos privados previos y legitimados legalmente *a posteriori*, entre promotores y representantes políticos locales o regionales; cuando intereses generales eran orillados o ignorados en favor de grupos de interés; cuando desaparecían o se modificaban «protocolos» básicos del Estado de derecho, esenciales para proporcionar transparencia y seguridad jurídica a todos los ciudadanos; cuando se favorecía la financiación irregular de partidos políticos; cuando el territorio se entendía tan sólo como activo financiero y como recurso explotable y no como referente identitario y cultural; cuando prevalecía el corto plazo del ciclo político; cuando la discrecionalidad prevalecía sobre la seguridad y la participación democrática de todos los actores implicados y afectados; cuando los gabinetes de las empresas promotoras eran los que realmente daban forma a los procesos de urbanización; cuando iniciativas insensatas de urbanización fueron avaladas por informes favorables de impacto ambiental elaborados por técnicos que desconocían los efectos o, lo que es más grave, no tenían ningún rubor en certificar y defender lo indefendible; cuando el territorio se consumía a grandes bocados dispersos, con el resultado final de centenares de actuaciones tan incoherentes e irracionales como insostenibles; cuando se insistía en crecimiento y no en desarrollo, en cantidad y no en calidad.

Estas consideraciones conducen a la reflexión sobre quién ha seguido a quién en el terreno de las políticas públicas con fuerte impacto territorial en estos años. Y con escasas y honrosas excepciones da la impresión de que son los gobiernos (locales y autonómicos) los que en muchas ocasiones han seguido las iniciativas de los promotores, y no a la inversa como debe ser en democracia. De ahí también las reiteradas referencias a especulación desmedida, a urbanismo de promotor, urbanismo transaccional y urbanismo discrecional. En realidad, son acepciones que en muchos casos remiten a fenómenos de «captura del Estado», de «captura de políticas», de colonización *de*

*facto* de instituciones y gobiernos locales por parte de sectores de negocio y grupos de interés. Procesos que son bien conocidos, por ejemplo en algunos países de América Latina como Méjico y en otros países de escasa tradición democrática (MATSUDA, 2007) y que acabaron por arraigar también en Europa en países como España e Italia.

La tercera es que la corrupción política aumentó. Las evidencias dejan pocas dudas acerca de la existencia de colusión de intereses, de confusión entre público y privado, de tráfico de influencias, de utilización ilícita de información privilegiada para especular, de falta de transparencia, de corrupción en definitiva. Nunca se ha hablado tanto de corrupción difusa en relación con el urbanismo desde el inicio de la transición democrática. Procesos que han puesto a prueba el funcionamiento, no siempre eficaz, de los protocolos básicos del Estado de derecho, que en demasiadas ocasiones han socavado la confianza ciudadana en el funcionamiento del sistema (hemos descendido posiciones en los últimos informes de Transparencia Internacional, 2010) y que incluso han provocado la consternación de un Parlamento Europeo que desde 2005 ya ha debatido tres informes muy críticos sobre la preocupante situación del urbanismo en España (PARLAMENTO EUROPEO, 2007; 2008).

Durante los últimos años se han realizado excelentes estudios sobre los casos de corrupción asociada al urbanismo —que algunos han calificado de sistémica—, de sus causas y de sus consecuencias sobre la calidad de nuestra democracia. Algunos de los más representativos (Greenpeace, 2007 y 2008; IGLESIAS, 2007; ESTEFANÍA, 2007; JIMÉNEZ, 2008; JIMÉNEZ; VILLORIA, 2008; Transparencia Internacional España, 2008 y 2010; Fundación Alternativas, 2010) entiendo que son de obligada lectura si se quiere obtener una visión global acerca del calado de un proceso que trasciende con mucho al ámbito estricto de la política, así como de la necesidad de acometer reformas urgentes y de amplio alcance en muchos ámbitos, en especial en la escala local, a la vista del repertorio de incumplimientos y de zonas de sombra que han facilitado la impunidad y las prácticas ilegales. El catálogo de las ilegalidades más frecuentes, bien sistematizado por alguno de los estudios e informes antes referidos (IGLESIAS, 2007; JIMÉNEZ, 2008; Transparencia Internacional España, 2008 y 2009), ya sugiere dónde deberían actuar de forma prioritaria los poderes públicos. No menos sorprendentes resultan algunos de los informes más recientes del propio Tribunal de Cuentas cuando aluden al «generalizado incumplimiento» de la legislación sobre el destino de los bienes del patrimonio municipal de suelo (PMS) en el 72% de los ayuntamientos fiscalizados (Tribunal de Cuentas, 2008: 41-46).

En este punto, considero esencial que en España se acometan reformas para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas. Reformas que en modo alguno debe encontrar solución partiendo exclusivamente de las propuestas y reivindicaciones formuladas desde la Federación Española de Municipios y Provincias en las que, básicamente, se reclaman más ingresos, menor control externo, reducir aún más la capacidad de control democrático de los plenos y mayor autonomía para determinar el gasto (FEMP, 2006:88-108). Por el contrario, debiera obligar a las partes concernidas de los tres niveles de gobierno a revisar el actual modelo de financiación y el mapa de competencias hoy asignadas a los gobiernos locales que aquí se han definido como insuficiente e incompleto. Pero a la vista de la experiencia reciente y desde el

conocimiento de qué mecanismos han fallado de forma ostensible en la escala local, los gobiernos locales también deben incorporar un nuevo y amplio capítulo de obligaciones, contrapartidas y controles externos del tipo del que ya reclaman los expertos (MIRA-PERCEVAL, 2009).

La cuarta es que se resintió la calidad de la democracia. Estos procesos antes descritos, y sus consecuencias, nunca son casuales y desbordan ampliamente tanto el ámbito estricto de partidos y gobiernos como el de la orientación ideológica. Remiten más bien al debate sobre la calidad de la democracia, sobre la densidad de la sociedad civil de un país y sobre la cultura social mayoritaria. Muchas elecciones locales y regionales avalan esta afirmación al comprobar cómo los episodios de mala política e incluso de corrupción no son sancionados posteriormente en las urnas. Pero eso no significa que no se produzca un deterioro de la confianza ciudadana en los gobiernos y en los partidos políticos como ponen de relieve de forma reiterada encuestas de opinión del Centro de Investigaciones Sociológicas. Otros informes van más allá y alertan sobre el deterioro de la calidad de la democracia en España y los riesgos de desafección (Fundación Alternativas, 2010). No menos relevante es el riesgo de que el cinismo político arraigue en la sociedad española en momentos en los que la política, aunque sea en tiempos postheróicos (INNERARITY, 2009), es más importante que nunca.

Por último, se ha producido un deterioro evidente de la reputación y la imagen de España. Con el precedente nada desdeñable de los Informes del Parlamento Europeo sobre el urbanismo, desde hace años España es objeto de atención y seguimiento por expertos y medios de comunicación internacionales y advierten no solamente de su situación económica y de la falta de transparencia de su sistema financiero, sino que de forma reiterada contribuyen a trasladar una imagen de España distinta de la que podía existir hace unos años. El conocido informe de *The Economist* (2008) marcó un punto de inflexión al que han seguido otros muchos. De ahí que ahora un objetivo esencial ha de ser mejorar la marca España (Fundación Everis, 2010:99) y recuperar la imagen de país fiable y transparente.

En resumen, más que hablar de episodios corrupción política, por numerosos que sean, habría que referirse más bien a corrupción de la política y de las políticas. Algo por tanto mucho más trascendente y estructural porque rebosa el marco estricto de partidos y gobiernos para hundir sus raíces en el cuerpo social. Muestra evidente de que los retos de futuro son mayores y los procesos de maduración de contextos culturales distintos, aunque serán lentos, ha de ser una prioridad.

## 5. LA GRAN IMPORTANCIA DE LOS CONTEXTOS CULTURALES, POLÍTICOS E INSTITUCIONALES

De forma reiterada se muestra cierta predilección por achacar el actual estado de cosas y la previsible evolución a actuaciones (por acción u omisión) de diferentes gobiernos, preferentemente conservadores, en la escala regional y local. Pero esta argumentación no basta para entender otras claves fundamentales de dinámicas y procesos con fuerte impacto territorial ocurridos en España durante el periodo estudiado.

Más que en la orientación ideológica, la explicación hay que buscarla en el ámbito cultural. Los procesos tuvieron lugar en contextos específicos en los que propuestas de urbanización insostenibles estaban socialmente legitimadas por la mayoría y gozaron de un amplio consenso social.

Salvo voces minoritarias, nadie prestó la atención debida a la devastación de paisajes culturales que simbolizan la memoria colectiva, al despilfarro de suelo, a los problemas de abastecimiento o escasez de recursos (en especial agua y energía), a las dificultades para afrontar la recogida de residuos, a la provisión de servicios públicos, a los problemas de seguridad asociados al modelo de urbanización dispersa, a las dificultades presupuestarias a medio plazo para hacer frente al incremento de gastos cuando ya no hubiera territorio por vender o estuviera colmatado. Prevalció el corto plazo en un contexto mayoritario propicio que apenas iba más allá de «es bueno para el pueblo» o «crea puestos de trabajo». Otros aludían al «progreso» para avalar estos procesos de desarrollismo despilfarrador. El ciclo político, como es sabido, ayuda poco y no entiende de plazos que vayan más allá de los cuarenta y ocho meses que median entre dos convocatorias electorales. El contexto productivista que inspiró las decisiones en el ámbito local es inseparable de la *cultura territorial* mayoritaria.

Eso no significa que no quepa atribuir al ámbito de la política una responsabilidad ineludible. De acuerdo con la actual distribución de competencias en España, los gobiernos regionales han sido en gran medida responsables en España de proponer y, en su caso, aprobar (o no) un marco legal dirigido a mejorar un determinado estado de cosas en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Por ejemplo, cuando retenían deliberadamente iniciativas legislativas y reglamentarias en materia de ordenación del territorio para facilitar de forma indiscriminada procesos urbanizadores. Cuando se remitían iniciativas legislativas a parlamentos regionales y se aprobaban reglamentos, pocos meses antes de agotarse una legislatura con el único objeto de aparentar y de cumplir con meras formalidades, sabiendo que no habría posibilidad alguna de que leyes o reglamentos entraran en vigor. Cuando se toleraba la deforestación (legal e ilegal) de grandes áreas para su transformación en regadío. Cuando se promovían normativas que favorecían la ampliación de suelo urbanizable incluso en espacios definidos como espacios naturales. Cuando aceptaban, aprobaban y tramitaban propuestas de urbanización que en muchos casos no eran procedentes Y, sobre todo, cuando de forma intencionada renunciaron a sus propias competencias para establecer marcos de ordenación vinculantes a escala supramunicipal.

Dicho en otros términos, si hubiera habido voluntad política los gobiernos y parlamentos regionales disponían de amplia capacidad para establecer Directrices en materia de ordenación territorial, para impulsar Planes Territoriales de ámbito supramunicipal, para garantizar que los Planes sectoriales sean coherentes con un modelo territorial y para velar por que los procesos de urbanización a escala municipal se ajustaran a Directrices básicas previamente establecidas.

Sin embargo, en la mayor de ocasiones la política se limitó a incorporar la retórica de la gobernanza y de la gestión sostenible del territorio y el paisaje sin que existiera voluntad política real de trasladarlo a los hechos. Durante la década de mayor agresión al territorio se publicitaron en España el mayor número de Planes, Directrices y Estra-

tegias de nuestra historia, muchas de ellas de excelente factura técnica y conceptual, pero muy pocas fueron desarrolladas y aplicadas (ROMERO, 2009). Esta es otra gran paradoja del ejemplo español: nunca tantas Estrategias, Directrices y tanta normativa de ordenación territorial, de información pública y de participación ciudadana sirvió para tan poco. No existió una sociedad civil que de forma mayoritaria lo exigiera. Por eso aquí se ha dado mucha importancia a los contextos culturales y sociales específicos. Entendemos que los contextos son mucho más importantes que los textos. Cultura territorial, contexto y percepción social mayoritaria son condición necesaria para la aplicación de una gestión sostenible del territorio.

En el caso español existe un contexto social en el que propuestas de urbanización insostenibles están socialmente legitimadas por la mayoría y gozan de un amplio consenso social. Propuestas a favor de una gestión prudente aún tienen muchas dificultades a la hora de hacerse escuchar y algunas regulaciones fijadas desde el espacio público pueden ser percibidas como restricciones a la actividad económica y, en consecuencia, rechazadas. Es más, cuando en alguna ocasión cuando algún gobierno ha querido transitar por la senda de las recomendaciones de buen gobierno del territorio y se ha distanciado mucho de la percepción mayoritaria de su electorado, ha tenido resultados desfavorables en la siguiente convocatoria electoral. Incluso se han expuesto a ser estigmatizados o calificados de contrarios a los intereses locales si expresan una valoración crítica sobre algunas de estas iniciativas. El contexto local suele aislar en muchos casos a los grupos minoritarios o más concienciados que defienden otros valores. Ejemplos en sentido contrario también existen en España, pero son mucho más excepcionales.

Los representantes del *bloque inmobiliario* aprovecharon muy bien la favorable coyuntura económica y el contexto social e institucional para consolidar un modelo territorial que nos llevó a la actual situación. Los propietarios y el conjunto del «bloque inmobiliario» no fueron cuestionados, y tampoco sus prácticas, por la mayoría. Al igual que voces autorizadas de la profesión y sus representantes también defendieron las posiciones urbanizadoras tradicionales, apoyadas en un discurso *técnico* en el que los impactos ambientales quedaron reducidos a mero trámite administrativo.

Es probable, pero no es seguro, que nos encontremos al inicio de una nueva etapa en España. La coincidencia en el tiempo de un conjunto de grandes tendencias de fondo, propias de las sociedades desarrolladas, unido al debate social sobre las negativas consecuencias, económicas, sociales, culturales y políticas del desgobierno territorial, ahora evidenciadas con las consecuencias de la recesión, tal vez contribuyan al proceso de maduración de contextos culturales, condición necesaria que para que las normas demuestren toda su eficacia y coherencia. La emergencia de movimientos y nuevos actores políticos en la escala regional y local, la demanda creciente de más democracia y mayor participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, la emergencia de nuevos valores ambientales y el «retorno» al paisaje y a los territorios rurales (NOGUÉ, 2007; MATEU, 2008; MARTÍNEZ DE PISÓN, 2009), van creando condiciones más propicias para evitar actuaciones insostenibles y para que directivas, recomendaciones europeas y legislación y normativa españolas vayan ganando en eficacia.

¿Cuáles son los elementos que permiten afirmar que tal vez nos encontremos al inicio de un nuevo y prometedor periodo en el que emergen actitudes y propuestas que

reclaman otra forma de gobierno del territorio y una nueva cultura del territorio y de protección del paisaje? En primer lugar, la posición más activa demostrada por amplios sectores de la comunidad académica y profesional. Durante estos años, la producción científica y el esfuerzo de divulgación desplegados han sido impresionantes. En este contexto social mayoritario los discursos que desde el ámbito académico y profesional proponen una *nueva cultura* del territorio fueron inicialmente muy minoritarios, pero una década después incluso han desbordado el propio ámbito académico para situarse claramente, y cada vez de forma más consistente, en un ámbito más próximo al terreno de las propuestas y del compromiso cívico. El *Manifiesto por una nueva cultura del territorio* impulsado en 2006 —y renovado en 2009— por un grupo de profesores y profesionales (Colegio de Geógrafos; Colegio de Arquitectos, 2006), no era más que una muestra de una corriente pluridisciplinar mucho más amplia que además entiende que todas las miradas académicas y todo compromiso son imprescindibles. El *Manifiesto fundacional por una nueva cultura del agua* o los manifiestos y declaraciones en favor de una mejor protección del paisaje, son otras muestras de esta actitud propositiva.

En segundo lugar, la extraordinaria atención prestada por los medios de comunicación a todas las cuestiones relacionadas con especulación urbanística, con prácticas insostenibles en materia de urbanismo y ordenación del territorio y con casos de corrupción urbanística. En menos de un lustro, se ha producido un cambio que ha sido determinante dado el papel fundamental de los medios de comunicación en la formación de percepciones sociales. Así como hace años, los medios apenas prestaban atención a determinadas cuestiones que tenían lugar en territorios rurales pero no asociadas al urbanismo (trazado de infraestructuras o ubicación en zonas rurales de actividades con fuerte rechazo social como centros penitenciarios, plantas de residuos o trazado de líneas de alta tensión), desde hace años su atención se ha orientado de forma preferente a informar sobre procesos que implican transformaciones intensas relacionadas con el urbanismo desbocado y que se entienden indeseables.

En tercer lugar, el impresionante movimiento ciudadano que ha ido adquiriendo relevancia en toda España durante los últimos años. Desde cada lugar, muchos actores sociales expresan también sus reivindicaciones a favor de otra forma de entender y gestionar el territorio. La experiencia de los «salvemos» y la proliferación de plataformas, asociaciones, movimientos e incluso de Fundaciones culturales «en defensa» o de «custodia» del territorio y de los recursos naturales, son expresión de la creciente recomposición social y cultural y de un amplio proceso de *empoderamiento cultural* en muchos lugares. También de una nueva geografía de los conflictos, expresión de este inicio prometedor de un proceso de maduración de contextos culturales. Como en otros países europeos, como por ejemplo en Francia donde se ha producido un intenso movimiento de protesta y reivindicación desde los territorios (SUBRA, 2007), también en España se está produciendo una clara transición de movimientos sociales del tipo «aquí no» (NELLO, 2003), hacia aquellos que ya reivindican «así no» y el balance provisional de los últimos años es más que significativo en su dimensión sustantiva, relacional, simbólica y política (ALFAMA, CASADEMUNT *et al.*, 2007; CRUZ, 2010).

En cuarto lugar, los poderes públicos también han iniciado una nueva etapa que probablemente también es de no retorno. Gobiernos y parlamentos impulsando una

nueva generación de iniciativas legislativas que antes o después acabarán por demostrar eficacia. Desde la modificación de la legislación básica en materia de suelo, hasta la nueva generación de planes urbanísticos municipales, pasando por la profusa producción legislativa y normativa en la escala regional, en un contexto cultural menos permisivo y con la experiencia de los efectos de la recesión, tendrán mayor repercusión. Por otra parte, el poder judicial también ha reforzado su capacidad al tiempo que se va incorporado a esta forma de entender la relación existente entre cultura, territorio y actividad productiva. La simple lectura de las memorias correspondientes a 2006 y 2007, en especial la última, elaboradas por la Fiscalía Coordinadora de Medio Ambiente y Urbanismo (Fiscalía General del Estado, 2007), así como las cada vez más numerosas sentencias de distintos Tribunales Superiores de Justicia y algunas muy significativas del Tribunal Supremo, son una demostración esperanzadora de que también algo está empezando a cambiar en el poder judicial en relación con estos temas.

El contrapunto a lo anterior viene dado por algunos hechos inquietantes que pudieran hacer pensar que algunos responsables públicos entienden la recesión como un paréntesis. En primer lugar, episodios que he calificado de «urbanismo preventivo» consistentes en que determinados gobiernos locales se han apresurado en plena recesión a recalificar suelo para tenerlo disponible una vez superada la actual situación. En la Comunidad Valenciana por ejemplo, los planes generales de 94 municipios proyectan construir 870.734 viviendas. De ese total 154.628 ya son definitivas y 718.106 provisionales (BURRIEL, 2008). En segundo lugar, algunas iniciativas de parlamentos o gobiernos regionales (Andalucía y Comunidad Valenciana por ejemplo) dirigidas a simplificar y flexibilizar normativa referida a política territorial para favorecer la actividad en el sector de la construcción esgrimiendo la recesión como el pretexto. Confiamos en que sean la excepción y no la norma.

## 6. CONCLUSIÓN

En esta segunda década del nuevo milenio algunas ideas se van abriendo paso con claridad. En relación con el tema que nos ocupa destacaría tres: en primer lugar, que en Europa es imprescindible sentar las bases que permitan transitar hacia un nuevo modelo productivo; en segundo lugar, que la escala local y regional es fundamental para desarrollar estrategias de desarrollo, y en tercer lugar, que los territorios con mejor futuro en Europa son los territorios con cultura y aquellos que tienen un propósito colectivo.

En relación con los usos del territorio, durante los últimos años muchos países de la Unión Europea han demostrado una clara intención de incorporar nuevas formas de gobierno y de gestión del paisaje. Desde diferentes ámbitos y desde distintas esferas de gobierno se constata una clara voluntad de transitar hacia nuevas formas de entender el territorio, de diseñar y evaluar políticas y de propiciar la participación ciudadana. Por esa razón se habla de la emergencia de una nueva cultura del territorio, de retorno al paisaje, del territorio como referente cultural e identitario, de territorios multifuncionales, de territorios inteligentes, de gestión sostenible, de consulta pública y de participación.

El caso de España ha sido diferente. Durante más de una década se ha producido el triunfo de lo banal, en la cultura social mayoritaria, en la factura técnica de los proyectos, en su concreción en los territorios y en la política. Por eso, cuando a veces se hacen propuestas acerca de modelos territoriales futuros y se establece la comparación entre la conveniencia de transitar por el *modelo California* o el *modelo Florida*, algunos pensamos que habría sido suficiente con haber eludido, como estación término para muchos municipios españoles, el *modelo Torre Vieja*, el *modelo Rivas Vaciamadrid*, el *modelo Seseña*, el *modelo Mojácar*, el *modelo Castroudiales*, el *modelo Marina D'Or* o el *modelo Polaris World*. Y por descontado, el *modelo Marbella*, *Estepona* o *Andratx*. Y ese riesgo todavía no es descartable en una futura fase expansiva del ciclo económico.

La sociedad española percibe ahora con mayor claridad las consecuencias presentes y futuras de una década y media de desmesura, de excesos y desgobierno territorial. Consecuencias económicas, sociales, ambientales y políticas. Desde las relacionadas con la excesiva dependencia de la actividad económica y el empleo al sector de la construcción residencial, ahora evidentes, hasta la desaparición irreversible de referentes de nuestra historia y cultura colectivas, pasando por el desarrollo de episodios de «captura» de las administraciones públicas, en especial en la escala local y regional y de corrupción de la política y de las políticas. Un dilatado proceso que ha propiciado la corrupción del urbanismo y un no menos inquietante incremento de episodios de mala política donde la ética pública ha salido muy dañada y la reputación de España muy afectada.

España debería ser capaz de aprovechar la recesión como oportunidad e incorporarse al grupo de países que han decidido hacer suya una *nueva cultura* del territorio. No sólo porque otorguemos al territorio unos valores identitarios y culturales, sino porque la calidad territorial será uno de nuestros mejores activos en un contexto en que ya no podremos competir con Alemania y tampoco podemos hacerlo con las economías emergentes. Quiero pensar que algo está empezando a cambiar en nuestro imaginario colectivo. Incluso antes de que el ciclo económico anunciara una paralización de la construcción residencial, ya existían voces que expresaban su desconcierto y su descontento con las formas y con el fondo de un proceso desbocado que no anunciaba un buen final. Y es a partir de estas expresiones desde donde pueden construirse discursos consistentes que pongan más el acento en el desarrollo y la cohesión territorial que en el crecimiento, que antepongan la cultura, la historia y criterios sostenibles, a cualquier otra opción o práctica que persiga la rentabilidad electoral a corto plazo o el beneficio inmediato. Discursos positivos, propositivos y participados por una ciudadanía que ha de estar implicada y comprender que cuando un territorio o un paisaje irreplicable se pierde, desaparece una parte de su historia y de su cultura, pero también oportunidades de futuro. Hemos de persistir para que esta forma de pensar sea compartida por una amplia mayoría social.

Nuestra mayor debilidad reside en la incapacidad para identificar, consensuar e impulsar de forma coordinada una agenda real con los mayores desafíos colectivos para desarrollar un conjunto de políticas públicas a favor de una mayor cohesión y coherencia territorial. Nuestro mayor problema ya no es de información. Sobran diagnósticos elaborados a escala local, regional, estatal y europea. Sobran planes y

proyectos. Sobra retórica. Pero falta cultura y voluntad política para adentrarnos en el camino de la buena gobernanza democrática y del buen gobierno del territorio.

Nuestro principal problema sigue siendo cultural y político y desborda ampliamente expresiones políticas y límites administrativos. Por tanto, todos somos responsables y cada uno desde su ámbito de responsabilidad y en la medida de sus posibilidades debiera contribuir al cambio. Desde los distintos poderes del Estado, hasta el último responsable de cualquier gobierno local, pasando por el trabajo de profesionales, de académicos, de ciudadanos activamente comprometidos que forman parte de plataformas o movimientos o de personas solidarias con las generaciones que aún no han nacido, todos y todas hemos de ser capaces de anteponer la defensa del interés general y una forma más respetuosa de relacionarnos con el medio por encima de cualquier otra consideración. Sabiendo que, como decía el maestro Vidal de La Blache «ningún territorio civilizado ha sido el artesano exclusivo de su propia civilización», pero sabiendo también que una sola generación puede ocasionar daños irreparables a un territorio.

Es desde el trabajo que haga posible que los contextos culturales cambien desde donde será posible conseguir cambiar la percepción social mayoritaria en relación con la utilización de sus recursos o de su paisaje como cultura, bien público y legado. Y será entonces cuando las políticas, más coordinadas, con mayor voluntad de cooperación y más claras, ganarán en eficacia.

Las cosas se pueden hacer de otra manera. Incluso se pueden hacer razonablemente bien. Sólo se requiere voluntad política para promover un desarrollo territorial que sea capaz de conciliar historia, cultura, identidad, productividad y modernidad. Las Estrategias Territoriales han de servir para inspirar y orientar realmente las políticas. El territorio es mucho más que un recurso o un soporte físico para asentar actividades. Las actuales dinámicas territoriales comprometen el bienestar colectivo, hipotecan y condicionan el de futuras generaciones. Por eso el gobierno del territorio tiene que situarse en el centro del debate como objetivo político estratégico. Entendiendo por político, ciudadano. Es decir, una cuestión que compete a todos y no solamente a políticos o a expertos. Hay que exigir más información, mayor participación en la toma de decisiones y más respeto colectivo y generacional. Más democracia en definitiva. De ahí que el debate ciudadano en torno a estas cuestiones sea tan necesario como inevitable.

Por eso es muy importante insistir en la necesidad de alentar un debate público sobre nuestro Modelo Productivo y nuestro Modelo Territorial. Además de las medidas urgentes, el programa de trabajo para encarar el futuro con mejores garantías y aprendiendo de la experiencia del pasado es amplio: a) mejorar la co-gobernanza territorial multinivel; b) más ciudad, más sostenible; c) gestionar la transición hacia un nuevo modelo productivo que aunque tendrá en la construcción una actividad fundamental sea menos dependiente de ésta y que en todo caso apueste por lo que se ha definido como *Construcción 2.0* (Pedreño *et al.*, 2011), y d) reformas que mejoren la calidad de la democracia, la transparencia, la profesionalización de la administración pública (en especial en la escala local y regional) y los mecanismos de rendición de cuentas. Un ambicioso programa de trabajo que en definitiva intente dar respuesta a cuatro cuestiones centrales: qué queremos vender, además de territorio, en el futuro inmediato, cómo queremos que se nos vea desde fuera, cómo queremos ser dentro de veinte años y qué hemos de hacer para conseguirlo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBERT, A. y RULLÁN, O. (2007): «Nuevo modelo de producción residencial y territorio urbano disperso (Mallorca. 1998-2006)», *IX Coloquio Internacional de Geocrítica*, Porto Alegre, 28 de mayo- 1 de junio de 2007. Disponible *on line*.
- ALFAMA, E.; CASADEMUNT, A.; COLL-PLANAS, G.; CRUZ, H. y MARTÍ, M. (2007): *Per una nova cultura del territori? Mobilitzacions i conflictes territorials*, Barcelona, Icaria.
- ASOCIACIÓN DE GEÓGRAFOS ESPAÑOLES (2007): *Espacios públicos-espacios privados. Un debate sobre el territorio*, XIX Congreso de Geógrafos Españoles (Santander, 2005), AGE-Universidad de Cantabria.
- BAÑO, J. M. (2005): «Los planes autonómicos con incidencia en el urbanismo municipal», en VVVV. *Informe Comunidades Autónomas*, Barcelona, Universitat de Barcelona, Instituto de Derecho Público, págs. 802-818.
- BBVA (2007): *Situación Inmobiliaria*, Servicio de Estudios Económicos del BBVA, enero de 2007.
- BBVA (2009): *Servicios de Estudios Económicos*, diciembre de 2009.
- BARRAGÁN, J. (2011): «La gestión de los espacios y recursos costeros en España: política e instituciones de una legislatura (2004-2008)», en Farinós, J.; Cortés, M<sup>a</sup>.C. (Eds.) *Revisitando la Gestión Integrada de Zonas Costeras*, Valencia, Universitat de València, Ministerio de Ciencia e Innovación e IIDL.
- BELLETT, C. (2007): «Los nuevos espacios residenciales: estructura y paisaje», en Delgado, C. *et al.* (Coord.) *Espacios públicos, espacios privados. Un debate sobre el territorio*, Asociación de Geógrafos Españoles, Departamento de Geografía, Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Universidad de Cantabria y Gobierno de Cantabria, págs. 93-130.
- BURRIEL, E. (2008): «La “década prodigiosa” del urbanismo español (1997-2006)», *X Coloquio Internacional de Geocrítica. Diez años de cambio en el mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008*, Barcelona, Universidad de Barcelona.
- CAPEL, H. (2003): «A modo de introducción. Los problemas de las ciudades: urbs, civitas y polis», en Capel, H. (Coord.). *Ciudades, arquitectura y espacio urbano*. Almería, Instituto de Estudios de Cajamar.
- CINCO DÍAS (2011): «Las cajas ante la prueba del mercado», 5 de febrero de 2011.
- COLEGIO DE GEÓGRAFOS DE ESPAÑA Y COLEGIO DE ARQUITECTOS (2006): *Manifiesto por una nueva cultura del territorio* (<http://www.geografos.org>).
- COMISIÓN EUROPEA (2002): Recomendación 2002/414/CE, de 30 de mayo de 2002, relativa a la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, n.º L 148, págs. 24-27.
- COMISIÓN EUROPEA (2007): *Informe al Parlamento Europeo y al Consejo: evaluación de la gestión integrada de zonas costeras (GIZC) en Europa*, Comunicación COM (2007) 308 final, Bruselas.
- COSTAS, A. (2011): «El mayor desmán financiero de nuestra historia, *El País*, 1 de febrero.
- CRUZ I GALLACH, E. (2010): *La veu de la ciutadania en el planejament urbanístic. Una reflexió sobre la conflictivitat territorial a Catalunya*, Barcelona, Tesis Doctoral inédita, Universitat Autònoma de Barcelona.
- DELGADO, C. (2008 a): «Vivienda secundaria y turismo residencial como agentes de urbanización y segregación territorial en Cantabria», *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona, Universidad de Barcelona, Vol. XII, núm. 269, julio de 2008.
- DELGADO, C. (2008 b): «Urbanización sin Fronteras». Acoso urbanístico a los espacios naturales protegidos», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 47, págs. 271-310.

- DEL ROMERO, L. (2008): *Planificació i govern del territori a l'arc mediterrani espanyol. Noves i velles respostes en un context globalitzat*, Valencia, Publicacions de la Universitat de València, Colección Desarrollo Territorial, Serie Estudios y Documentos, núm. 3.
- ESTAPÉ, F. (2008): «Wall Street: el bulbo del desafuero», *La Vanguardia*, 28 de septiembre.
- ESTEFANÍA, J. (Dir.) (2007): *Informe sobre la democracia en España. 2007*, Madrid, Fundación Alternativas.
- Exceltur (2005): *Impactos sobre el entorno, la economía y el empleo de los distintos modelos de desarrollo turístico del litoral mediterráneo español, Baleares y Canarias*, Resumen Ejecutivo, Madrid, Septiembre de 2005.
- Exceltur (2007): *Estrategias turísticas integradas en los vigentes planes de ordenación del territorio, en zonas del litoral mediterráneo*, Baleares Canarias, número monográfico, enero de 2007.
- FARINÓS DASÍ, J. (Ed.) (2011): *La Gestión Integrada de Zonas Costeras ¿Algo más que una ordenación del litoral revisada? La GIZC como evolución de las prácticas de planificación y gobernanza territoriales*, Valencia, PUV/IIIDL, Colección 'Desarrollo Territorial', n.º 9
- FARIÑA, J. y NAREDO, J. M. (dirs.) (2010): *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español*, Madrid, Ministerio de la Vivienda.
- FEMP (2006) *La situación de los ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea*, Estudio realizado en colaboración con el Banco de Crédito Local, Madrid.
- FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO (2007): *Memoria presentada al Gobierno de S.M. presentada al inicio del año judicial por el Fiscal General del Estado*, Fiscalía Coordinadora de Medio Ambiente y Urbanismo, Madrid, Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, 2 vols.
- FUNDACIÓN ALTERNATIVAS (2010): *Informe sobre la democracia en España. La erosión de la confianza y el bienestar. Contra la desafección*, Madrid, Fundación Alternativas.
- FUNDACIÓN EVERIS (2010): *Documento Transforma España. Un momento clave de oportunidad para construir entre todos la España admirada del futuro*, Madrid.
- GAJA, F. (2007): «¿Corrupción urbanística o corrupción del urbanismo?», *Diario Levante*, 14 enero de 2007.
- , (2008): «El “tsunami urbanizador” en el litoral mediterráneo. El ciclo de hiperproducción inmobiliaria 1996-2006», *X Coloquio Internacional de Geocrítica. Diez años de cambio en el mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008*, Barcelona, Universidad de Barcelona.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. M. (2010): «The Real Estate and Economic Crisis: An Opportunity for Urban Return and Rehabilitation Policies in Spain», *Sustainability*, 2, 1571-1601.
- GREENPEACE (2007): *Destrucción a toda costa 2007. Informe sobre la situación del litoral español*, junio de 2007. Disponible *on line* en [www.greenpeace.es](http://www.greenpeace.es).
- , (2008): *Destrucción a toda costa 2008. Informe sobre la situación del litoral español*, julio de 2008. Disponible *on line* en [www.greenpeace.es](http://www.greenpeace.es).
- IGLESIAS, F. (Ed.) (2007): *Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción*, Madrid, Fundación Alternativas.
- INNERARITY, D. (2009): *El futuro y sus enemigos*, Barcelona, Paidós.
- JIMÉNEZ, F. (2008): «Boom urbanístico y corrupción política en España», *Mediterráneo Económico 2008*, Murcia, Fundación de la CAM, mayo de 2008.
- JIMÉNEZ, F. y VILLORIA, M. (2008): «Percepción social de la corrupción en España», *Encuentro Urbanismo y Corrupción*, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid.
- MAC KAY, Ch. (1852): *Memoirs of Extraordinary Popular Delusions and the Madness of Crowds*, Londres, segunda edición. (disponible *on line* en <http://www.econlib.org/Library/Mackay/macExcover.html>)

- MARTÍN GARCÍA, J. (2010): *La explosión urbana del litoral. Transformación de los usos del suelo en los municipios de Garrucha, Mojácar y Vera*, Valencia, Publicaciones de la Universidad de Valencia, Serie Estudios y Documentos, núm. 6.
- MARTÍNEZ DE PISÓN, E. (2009): *Miradas sobre el paisaje*, Madrid, Biblioteca Nueva.
- MATA, R. (2007): *Auge inmobiliario y evolución de los usos del suelo en España. Por una nueva cultura del territorio*, Madrid, Apertura del curso académico 2007-2008, lección inaugural, Universidad Autónoma de Madrid.
- MATEU, J. y NIETO, M. (Eds.) (2008): *Retorno al paisaje*, Valencia, EVREN.
- MATSUDA, Y. (Coord.) (2007): *Gobernabilidad democrática en México: más allá de la Captura del Estado y la Polarización Social*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/ Banco Mundial, Washington.
- MIRA-PERCEVAL, A. (2009): «El control externo de las entidades locales españolas. Un modelo a revisar», Conferencia inédita.
- MUÑOZ, F. (2004): *urBANALització. La producció residencial de baixa intensitat a la provincia de Barcelona, 1985-2001*, Tesis Doctoral, Departament de Geografia, Universitat Autònoma de Barcelona.
- , (2008): *Urbanalitzación. Paisajes comunes, lugares globales*, Barcelona, Gustavo Gili.
- NAREDO, J. M. y MONTIEL, A. (2011): *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*, Barcelona, Icaria.
- NELLO, O. (2003) *Aquí no. Els conflictes territorials a Catalunya*, Barcelona, ed. Empúries.
- NIETO, A. (2008): *El desgobierno de lo público*, Barcelona, Ariel.
- NOGUÉ, J. (2007): *La construcción social del paisaje*, Madrid, Biblioteca Nueva.
- , (2010): *Paisatge, territori i societat civil*, València, Ed. Tres i Quatre.
- PARLAMENTO EUROPEO (2007): *Documento de trabajo sobre la misión de investigación en Madrid, la Comunidad Valenciana y Andalucía* del 27 de febrero al 3 de marzo de 2007, Comisión de Peticiones, DT/660551ES.doc.
- PARLAMENTO EUROPEO (2008): *Proyecto de Informe sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario*, Comisión de Peticiones, PR/755463ES.doc.
- PEDREÑO, A.; RAMÓN, A. B. y MORENO, L. (2011): «El camí cap a la nova Construcció», *Revista Mètode*, Valencia, Universitat de Valencia, núm. 68, págs. 75-79.
- PÉREZ, F. (2011): «La crisis en España: la herencia de un crecimiento desequilibrado», en Martín Aceña, P. (Ed.) *Pasado y presente: de la Gran Depresión del siglo XX a la Gran Recesión del siglo XXI*, Madrid, Fundación BBVA, págs. 252-282
- PIKE, A.; RODRÍGUEZ-POSE, A. y TOMANEY, J. (2011): *Desarrollo local y regional*, Valencia, Publicaciones de la Universidad de Valencia, Colección Desarrollo Territorial, num.8
- RODRÍGUEZ, J. (2010): «La incierta recuperación del mercado de la vivienda en 2010», *Ciudad y Territorio*, núm. 164, págs. 1-21.
- ROCH, F. (2008): «La deriva patológica del espacio social en el modelo inmobiliario neoliberal madrileño», *X Coloquio Internacional de Geocrítica. Diez años de cambio en el mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008*, Barcelona, Universidad de Barcelona.
- ROMERO, J. (2005): «Capitalismo de casino», *El País*, 22 de diciembre de 2005.
- , (2009): *Geopolítica y gobierno del territorio en España*, Valencia, Editorial Tirant Lo Blanch.
- SUBRA, Ph. (2007): *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Paris, Armand Colin.
- THE ECONOMIST (2008): «Banks, briks and mortar», 6 de noviembre.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA (2008 y 2009): *Informe Global sobre la corrupción en España* emitido por Transparency International España.

- VALENZUELA, M. (2007): «Cambio turístico y nuevos horizontes residenciales», Ponencia presentada al VIII Coloquio de Geografía: *Los Procesos urbanos Postfordistas*, Universitat de les Illes Balears y Asociación de Geógrafos Españoles, págs. 261-302.
- VERA, F. y ESPEJO, C. (2006): «El papel de los instrumentos de planificación en las dinámicas productivas y territoriales: Las Directrices y el Plan de Ordenación del Litoral de la Región de Murcia», en Romero, J.; Farinós, J. (Eds.) (2006): *Gobernanza territorial en España. Claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos*, Valencia, Publicacions de la Universitat de València, Colección Desarrollo Territorial, núm. 1., págs. 61-79.
- VVAA (2006): *Los procesos urbanos postfordistas*. Actas del VIII Coloquio y Jornadas de Campo de Geografía. Editado por A. Artigues, A. Bauzá, M. Blázquez, J.M. González, I. Murria y O. Rullán, Universitat de les Illes Balears y Asociación de Geógrafos Españoles, Palma, 2007.
- VINUESA, J. (2008): «La vivienda vacía en España: un despilfarro social y territorial insostenible», *X Coloquio Internacional de Geocrítica. Diez años de cambio en el mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008*, Barcelona, Universidad de Barcelona.