



La especulación urbana: persistencias estructurales y resistencias sociales

Miguel Martínez

miguel.martinez@dchs.unirioja.es

Profesor de Sociología. Universidad de La Rioja

*De espaldas al futuro estudié
las estadísticas y los planos de los pisos, y todo
confirmaba lo que ya sabía: que estamos todos
en el mismo bote. Pero el pobre
será el primero en ahogarse.*

H. Magnus Enzensberger. *El hundimiento del Titanic*

El pasado mes de marzo irrumpió en los periódicos un nutrido flujo de noticias acerca de las actuaciones judiciales contra una trama de **"corrupción urbanística"** en el ayuntamiento de Marbella. Las acusaciones contra la alcaldesa y otros concejales, funcionarios, asesores, abogados y empresarios abarcan el cohecho, la prevaricación, la maquinación para alterar el precio de las cosas, el tráfico de influencias, la malversación, el blanqueo de capitales, el fraude, la falsedad y el delito ecológico (*El País*, 2/4/2006). Este tipo de "entramados sociales" consiguen grandes ganancias económicas en cortos períodos de tiempo y suelen tener ramificaciones en otras actividades y organizaciones delictivas ("mafias") así como en entidades *intocables* como los clubes de fútbol, con gran poder de influencia social y política. En la película *La Caja 507* (de Enrique Urbizu, 2002) o en la novela *El alquimista impaciente* (de Lorenzo Silva, 1999), por ejemplo, se pueden rastrear algunos de sus rasgos que superan con mucho la ficción. El modelo de Marbella no es un hecho aislado, sino tan sólo un capítulo más de una historia que empezó a escribirse, en España, en la década de 1960 a raíz del desarrollismo turístico, industrial, comercial y financiero, y del incremento demográfico de las grandes ciudades (FERNÁNDEZ DURÁN 2006) (por seguir con las referencias audiovisuales, la serie de televisión *Cuéntame* es también paradigmática evocando el nacimiento del frenesí constructivo que no ha cesado hasta nuestros días).

Lo que pretendo esclarecer aquí es en qué consiste la cuestión de la **especulación urbana**, también adjetivada como urbanística o inmobiliaria. Sostendré que nos remite a un conjunto de prácticas intrínsecas y consistentes con el predominio de una economía capitalista en la producción e intercambio de bienes inmuebles, escasamente perseguidas o limitadas por el Estado y por la sociedad a pesar de que se hallan explícitamente censuradas en la Constitución, y a pesar de que, a veces, se acompañan con la comisión de actos delictivos. En este sentido, creo que es un error considerar que toda *acción urbanística* es sospechosa de esconder prácticas especulativas, pero sí considero urgente que las organizaciones sociales presionen y controlen tanto la planificación y gestión urbanísticas como las transacciones inmobiliarias, pues en esos procesos está en juego, sobre todo, la satisfacción colectiva del derecho a la vivienda.

1. Especulación: ¿un delito, varios o ninguno?

Es significativo observar aquí que en el mencionado caso de Marbella la "especulación" no aparece como un delito específico del que se le acuse a nadie. Más bien, es un término que parece reunir un conjunto de delitos relacionados con la actividad urbanística de planificación, gestión y desarrollo de las actividades

constructivas sobre el territorio. La **Constitución** española, en este sentido, fue clara y ambigua a la vez. En su artículo 47 establecía lo siguiente:

“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.”

Toda la legislación urbanística desde 1976 (incluso, en gran medida, la promulgada en pleno franquismo, en 1956) ha compartido esos mismos supuestos generales que enmarcan, en negativo, la llamada “especulación”: la propiedad privada del suelo está limitada por lo que establezca la legislación urbanística (en especial, el planeamiento urbanístico) y ésta será dictada por el Estado garantizando el interés general, la función social de la propiedad y el reparto justo de las cargas y beneficios que comporten las acciones de transformación del suelo. En este sentido, el precepto constitucional es claro por cuanto señala explícitamente un bien jurídico básico, **“el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”** (lo cual no implica necesariamente que sea en forma de propiedad privada), y una actividad denominada “especulación” que atentaría contra aquél. Pero también es ambiguo por cuanto sugiere que la “especulación” comprendería además todas aquellas acciones que contraríen la regulación urbanística en general, es decir en otras materias más allá de la vivienda, relativas a las infraestructuras, los espacios y equipamientos públicos, la normativa de edificación, la cesión de plusvalías, etc.

El **Código Penal** de 1995, sin embargo, no menciona la “especulación” ni como falta ni como delito. Tan sólo se le dedica en exclusiva a esta materia el Título XVI “De los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico y del medio ambiente”. En los artículos 319 y 320 se sanciona, nimirum (con penas de prisión de 6 meses a 3 años), la construcción no autorizada o el otorgamiento ilegal de licencias de construcción. La demolición de construcciones ilegales queda como una facultad de los jueces o tribunales que “podrán ordenar, motivadamente”, lo cual es revelador de lo inusual de este tipo de decisiones y del débil carácter amenazante que supone tal disposición. En consecuencia, la mayor parte de delitos relacionados con la especulación urbana (prevaricación, cohecho, etc.) nos remiten a “delitos contra la Administración Pública” (Título XIX del Código Penal) que afectan a autoridades y funcionarios públicos, excepto el “tráfico de influencias” que también puede ser ejercido por cualquier particular (art. 429).

Podemos establecer ya, de acuerdo a esas referencias legales, una definición de especulación urbana. Diremos, pues, que existe especulación urbana cuando ocurren una o varias de las circunstancias siguientes:

- 1) No existen las condiciones, normas, garantías y alojamientos suficientes que aseguren el derecho a la vivienda para todos (debido a su inexistencia, a que su precio sea inasequible, a que el parque construido no se ajuste a las necesidades de localización o tamaño de las unidades de convivencia, etc.).
- 2) El Estado no regula suficientemente el mercado y la propiedad privada, imponiendo límites y exigencias que garanticen el interés general (o no elabora el planeamiento adecuado o no lo hace con suficientes restricciones y previsiones, o no lo desarrolla de forma consistente, o no lo elabora de forma participativa, etc.).
- 3) Los propietarios de capital y bienes inmuebles actúan de tal manera que concentran desigualmente las plusvalías de la acción urbanística (al adquirir y revender los terrenos, influenciando sobre los planificadores para lograr la clasificación del suelo o la normativa urbanística que más les convenga, agrupándose en *lobbies* de presión, aliándose con partidos políticos a los que financian y exigen tratos de favor como contraprestación, etc.).
- 4) Concurren un conjunto de delitos relacionados con la actividad urbanística y la gestión pública (sobre todo, municipal) en general que afectan al derecho a la vivienda y al interés general (mediante la evasión fiscal, la

privatización de espacios públicos, los delitos ecológicos, la concesión arbitraria de licencias de construcción, el tráfico de influencias, la prevaricación, etc.).

Como se puede colegir, las tres primeras formas de especulación pueden producirse sin alterar lo más mínimo la legislación vigente y sin que se cometan delitos evidentes según el Código Penal. Basta con dejar funcionar libremente al mercado, con planificar lo mínimo o de forma que se creen expectativas para que obtengan beneficios y ventajas los agentes privados vinculados a la actividad urbanística (propietarios de suelo, promotores inmobiliarios, empresas constructoras, agentes comercializadores o mediadores en la compra-venta de bienes inmuebles, técnicos individuales o "estudios" que hacen los proyectos, compradores finales e inversores temporales, bancos y entidades financieras, empresas aseguradoras, empresas de tasación, etc.).

2. El papel activo contra la especulación, o cómplice, del Estado

Por lo tanto, el **Estado** en sus distintos niveles administrativos, pero especialmente en el nivel municipal que tiene casi plenas competencias en materia urbanística, se encuentra siempre en un equilibrio inestable entre el control de la especulación que debe ejercer activamente, por imperativo constitucional, y su promoción de acuerdo a la política más o menos liberal que desarrolle en la regulación y gestión urbanísticas.

La venta o **privatización** de propiedades públicas es, más que una simple fuente de financiación municipal o un mecanismo de desarrollo urbanístico "concertado", una de las prácticas más claramente especulativas ejercidas por el propio Estado (es lo que ocurrió, por ejemplo, con los terrenos industriales de propiedad pública del Poblenou, en Barcelona, enajenados a empresas particulares que luego financiaron en parte el evento *Forum 2004: UTE 2004*).

En una interpretación holgada, cabría entender también que los "poderes públicos" incluyen no sólo al Estado, sino a cualquier organización social sin ánimo de lucro (cooperativas de vivienda o planeamientos urbanísticos por iniciativa vecinal, por ejemplo) que decidiese intervenir activamente para inclinar la balanza en sentido inverso a las tendencias especulativas. En ese caso sería conveniente atender también a la posible ocurrencia de los mismos riesgos y dilemas que se le presentan a las instituciones estatales. La autogestión social de bienes públicos, desde luego, no debería ser menos activa ni eficaz que los organismos estatales a los que pretenda sustituir.

El Estado, en todo caso, puede evitar la especulación no sólo con un intenso control urbanístico, sino, sobre todo, con **políticas activas de vivienda social**. La más básica –y, a la vez, a la que más renuente se muestran los gobernantes– es la de promover viviendas en alquiler con propiedad pública y con un "precio justo". Pero, en general, la intervención pública aumentando la provisión de vivienda a precio controlado y asequible para todos los colectivos sociales, enfría la actividad especulativa consentida a los agentes privados posicionados en este sector. En España apenas ha habido ejemplos relevantes de la promoción pública del alquiler y la promoción de viviendas de protección oficial, con precios asequibles sólo para la población *solvente*, ha descendido de 120.000 en 1980 a poco más de 50.000 en 2004 (un 7% del total construido, según la *Plataforma por una Vivienda Digna*).

En cualquier caso, sería ingenuo valorar aisladamente las políticas de vivienda social pues, como se ha señalado reiteradamente, "sólo la planificación puede garantizar la presencia de vivienda barata en localizaciones no marginales" (DEL CAZ ET AL. 2002: 62). El acceso a poder usar una vivienda digna y adecuada no se puede desligar de otros derechos sociales (a la salud, la educación, los subsidios por desempleo o enfermedad, la libertad de expresión, la movilidad, etc.) y de un derecho a la ciudad con una pertenencia no segregada. Es decir, que el lugar de residencia no se halle dentro de un *gueto* que acumule **segregaciones espaciales y sociales** no queridas, o con efectos indeseados sobre las oportunidades laborales, la integridad física, la igualdad sexual y étnica, la conservación y rehabilitación de los edificios, etc. (HERNÁNDEZ AJA ET AL. 1997).

En la medida en que se reproduce o se incrementa la segregación socioespacial, aún satisfaciéndose parcialmente el derecho básico a la vivienda y con un control estatal activo sobre la actividad urbanística, se puede concluir que también se está produciendo especulación urbana. Ni se satisface plenamente el derecho

a la vivienda, ni se interviene en el conjunto de la ciudad con un horizonte de distribución equitativa de las plusvalías urbanísticas y de las oportunidades de desarrollo individual y social.

3. Viviendas fantasma y especulación difusa

En el mercado la práctica especulativa más básica y que en lugar de ser sancionada ha conseguido incluso desgravaciones fiscales, es la de adquirir más viviendas que la de uso habitual. De este modo, en el censo de 2001 se han registrado más de 3 millones de **viviendas vacías** y otras tantas de carácter "secundario", es decir, de uso temporal o exclusivamente vacacional. Hay una amplia variedad de circunstancias que pueden estar detrás de esas viviendas vacías u ocupadas eventualmente (LEAL y CORTÉS 1995: 16), lo cual dificulta mucho una fiscalización y posible penalización sobre ese derroche colectivo; pero de ahí a no hacerse nada al respecto, hay, sin duda, un gran trecho. Una buena parte de ese patrimonio inmobiliario desocupado responde a que en él se han localizado inversiones directas de ahorros y capital, especialmente extranjero, que sólo aguardan el momento propicio para volver a vender y obtener un pingüe beneficio con la transacción.

Es en este punto en el que la llamada **cultura de la propiedad** ha hecho que numerosas capas sociales con suficiente solvencia económica como para comprar una segunda o tercera vivienda ("pensando en los hijos", se suele argumentar) o con la fortuna generacional de haber finalizado ya la amortización de las hipotecas de sus viviendas principales en propiedad pudiéndose permitir el "lujo" de solicitar nuevos préstamos hipotecarios, sean cómplices de esta práctica especulativa.

Evidentemente, hay muchos grados de ejercer esa **especulación difusa** (desde quien compra viviendas en construcción para venderlas justo cuando están finalizadas, hasta quienes las construyen y van dosificando las ventas según los vaivenes del mercado, o quien no tiene escrúpulos en vender a precio de mercado la vivienda de promoción pública que se le adjudicó en su día a precio subsidiado), pero su expresión originaria y más cruda está en la acumulación de suelo edificable y en su retención "sin desarrollar" hasta que se cumplan las expectativas de ganancia de su propietario o propietarios. Es esa primera transacción, la compra de todas las parcelas necesarias para una edificación o urbanización, y en el control privado sobre el ritmo de su desarrollo urbanístico, lo que inaugura toda una cadena de posibles prácticas especulativas. Por ello, de poco sirven las políticas de declarar cada vez más suelo urbanizable ya que, de ese modo, sólo se le están proporcionando más posibilidades de acumular y retener suelo a quien puede comprarlo, sin que se garantice que va a aumentar la competencia entre los promotores inmobiliarios o que se van a ofertar más viviendas y más baratas a causa de esa supuesta y, en realidad, nunca materializada, competencia.

La mercantilización de los bienes inmuebles y el interés de las empresas privadas por conseguir beneficios en este ámbito tienen aun más vericuetos. En Marbella, por ejemplo, se ha destapado que el núcleo duro de la corrupción urbanística fue la creación por parte del Ayuntamiento de **sociedades mercantiles** y de **organismos autónomos** que firmaban "convenios urbanísticos" con el primero. De este modo conseguían acelerar las conversiones de terrenos rústicos y protegidos en "suelo urbanizable", al margen del planeamiento, y establecían las densidades y volúmenes de edificación incorporando el precio de la "comisión" para los intermediarios de esas sociedades semi-públicas. Como se puede comprobar, lo más frecuente es el contubernio entre una intervención urbanística comedida, pero arbitraria a favor de intereses particulares, de algunos organismos del Estado y distintas modalidades de privatización de bienes o servicios públicos, a lo que se pueden añadir actividades delictivas pero no siempre de fácil persecución (muchas de las "comisiones" abonadas son en especie –casas, coches, viajes, etc.- como regalos, dietas, gastos de representación, alquileres simbólicos o cesión de uso). En este sentido, el "entramado social" que participa en las prácticas especulativas se puede alargar y ramificar mucho más allá de los promotores y constructores. Aunque, con el mismo rigor valorativo, sería injusto aplicar nuestras sospechas a todo individuo o colectivo implicado en acciones urbanísticas o constructivas, ni siquiera a toda entidad que lleve el rótulo de empresa pública o mixta. Más bien, las preguntas a aplicarles serían siempre: ¿En qué medida se defiende el interés general? y ¿en qué medida ha participado la sociedad en definir el interés general?

En ese mismo sentido, no apruebo la acusación indiscriminada de especulación a cualquier acción dentro del ámbito del urbanismo o del mercado inmobiliario. Tal como he señalado antes, la especulación puede tener muchos grados y modalidades. Algunas promotoras inmobiliarias, por ejemplo, en su afán de lucro incontenible exigen una parte del precio de la vivienda que venden en forma de "dinero negro"; con bastante frecuencia hacen una publicidad engañosa y vacua que luego se corresponde con defectos de construcción de difícil reclamación (aunque la legislación les obliga a su corrección durante los diez años siguientes); y, a veces, actúan con nombres societarios de vida exigua, creados al albur de cada promoción, para evitar ulteriores responsabilidades.

Como se puede deducir, esas prácticas participan de la **especulación difusa**, pero no son su núcleo duro, sino, sobre todo, agravios contra los derechos del consumidor por parte de unas empresas hasta hace poco acostumbradas a los abusos de poder. Y otro tanto podría decirse de la "máquina de crecimiento" que se crea cuando las empresas del sector inmobiliario y bancario financian a los partidos políticos, con donaciones o préstamos "no reembolsables", pero buscando una compensación futura en adjudicaciones de obras y servicios públicos, siempre en aras de que la ciudad siga creciendo (LOGAN y MOLOTCH 1987). Se trata, de nuevo, de preparar el terreno para la especulación difusa o concentrada, pero lo reprochable ahí son los propios aparatos políticos que se afilian a ese dinero fácil para ganar posiciones en el espectáculo electoral.

4. La especulación, entre los pilares del capitalismo

El diccionario define "especulación" como la "operación comercial que se practica con mercancías, valores o efectos públicos, con ánimo de lucro". Más significativo, el diccionario de uso del español (*María Moliner*) señala que "tiene generalmente sentido peyorativo, aplicado al que comercia abusivamente o aprovechando circunstancias desfavorables para otros". Así, sería especulativo todo intercambio comercial por el que se vende algo a un precio superior al que se adquirió, obteniendo un beneficio una vez descontados los costes de transformación-mejora, transporte o trabajo que se le hayan aplicado al bien en cuestión. En el urbanismo estos intercambios se suelen referir al **suelo** y a las **construcciones**, dejando de lado las relaciones salariales, también mercantiles, que atañen a los obreros de la construcción. Tanto el suelo como las construcciones son bienes inmuebles, que no se pueden trasladar del lugar donde se hallan, pero están sometidos a distintos procesos de compra-venta especulativa. El precio del suelo "viene fijado por el uso a que se destina y por el nivel de ingresos de aquella clase social que puede disfrutarlo" (ROCH y GUERRA 1981: 19). El precio final de las edificaciones y de las viviendas-producto incorpora tanto el precio del suelo, como los costes de la construcción y el "beneficio" del complejo de empresas intervinientes en el proceso calculado en función de la solvencia económica del comprador último.

La **especulación con el suelo** la puede ejercer, en primer lugar, quien ha heredado o comprado como "rústico" un terreno que, por mor de las determinaciones del planeamiento, se ha convertido en solar edificable. Sin dedicarle más esfuerzo que el empleado en la negociación con el nuevo comprador, obtiene unas *plusvalías* por vender ese terreno. Esa especulación "comercial" es plenamente legítima en una sociedad capitalista y ocurre con casi cualquier otra propiedad privada. Como indicamos más arriba, son los promotores inmobiliarios quienes más necesitados están de comprar terrenos ya edificables o que lo puedan ser en el futuro, de tal forma que sus actividades tengan continuidad. Para estas empresas, o para las que hacen de agentes intermediarios, el precio del suelo se establece en función de tres parámetros: la información disponible sobre su calificación urbanística y sobre las condiciones de urbanización, densidad constructiva, sistemas de actuación, etc. que contenga; el tiempo que sea preciso retener ese suelo sin poder o querer transformarlo; los precios máximos que esperan asignarle a las construcciones que se realicen en ese suelo. El *secretismo* alrededor de esas informaciones incrementará o templará la envergadura del carácter especulativo de la operación.

En primer lugar, mientras exista la **propiedad privada** del suelo y el Estado *regale* arbitrariamente a algunos propietarios derechos de edificabilidad (o les aumente la existente o, simplemente, les cree parques u

otros servicios próximos que mejoren su precio de reventa), difícilmente podremos sustraernos de esa originaria especulación con el suelo. Su carácter legal, no obstante, contradice el espíritu constitucional que impide a los poderes públicos a impedir la especulación. En segundo lugar, a falta de una intervención activa del Estado o de la sociedad, los precios del suelo van a concordar con las diferentes capacidades de compra de cada grupo social. Es decir, que serán más probables y de mayor magnitud los procesos especulativos en las transacciones de suelo cuanto mayores sean las **desigualdades de clase social**.

Lo que es importante resaltar aquí es que ese mercado del suelo es bastante particular en una sociedad capitalista, pues, cuando no venden, los propietarios de suelo (personas físicas, comunidades de bienes o empresas) pueden paralizar, ralentizar o neutralizar todo proceso constructivo y urbanístico. O sea, que si no especulan con sus terrenos -o si especulan demasiado-, perturban las actividades del resto de empresas implicadas y no se puede desarrollar urbanísticamente una zona, ni tampoco se pueden producir otros procesos especulativos y productivos. Ante ese "derecho de veto" el Estado puede aplicar mecanismos de **expropiación** forzosa, de forma directa o por interposición de empresas promotoras denominadas "agentes urbanizadores" (este último es un polémico sistema de actuación que aún no está en la legislación de urbanismo de todas las Comunidades Autónomas, pero que se ha ido abriendo paso progresivamente en la última década).

Por su parte, la **especulación con los productos ya construidos** (viviendas, locales comerciales, edificios en general, etc.) funciona también limpiamente en un limbo legal. Sólo las viviendas de precio tasado o las obras de infraestructuras y equipamientos públicos cuyo coste se determina previamente en los concursos de adjudicación (aunque no son extrañas las correcciones al alza sobrevenidas *a posteriori* "debidamente motivadas") parecen repeler las prácticas de especulación comercial. Pero ni siquiera de una manera definitiva, pues no suponen más que restarle un problema, el de la demanda insolvente, al sector privado de la producción inmobiliaria. Además, aquellas viviendas que recibieron subvenciones públicas pueden participar también en reventas especulativas, después de un período de tiempo fijado legalmente o pagando una tasa para conseguir la "desprotección" o liberalización. De esta manera, perjudican a la hacienda pública y contribuyen a la escalada de precios de la vivienda, por lo que la afrenta al interés general es palmaria.

Con las viviendas construidas y con otras edificaciones se puede especular en su primera venta o en sucesivas transmisiones de propiedad. Su **precio de mercado** no deriva exclusivamente de su coste de producción (incluyendo ahí el precio del suelo, las materias primas, la mano de obra y los beneficios de todos los agentes implicados) sino que comprende también todos los servicios, infraestructuras, equipamientos, condiciones de accesibilidad, etc. propias de la zona urbana donde se localiza, y la solvencia económica de la clase social a la que se dirige. Por todo ello, se pueden dilatar y negociar las ventas, incluso manteniendo desocupados los inmuebles por largos períodos de tiempo (o manteniéndolos en alquiler). Sólo el deterioro físico del edificio en caso de construcciones antiguas, la colonización de la zona por grupos sociales de bajo poder adquisitivo o estigmatizados socialmente (toxicómanos, minorías étnicas, etc.), o su okupación ilegal por colectivos necesitados de vivienda asequible (jóvenes, por ejemplo) pueden amenazar esa estrategia especulativa. Estas amenazas, sin embargo, pueden actuar también en un sentido contrario de forma algo paradójica, pues a menudo son utilizadas como justificaciones para emprender operaciones indiscriminadas de renovación urbana en algunas zonas que perjudiquen o expulsen a esos colectivos moradores y benefician a quienes se han posicionado ventajosamente en los procesos de renovación (comprando a bajo coste, participando en concursos públicos de adjudicación, etc.).

La continua **escalada de precios** del suelo y de la vivienda beneficia tanto a quienes ya son propietarios como a los agentes económicos implicados en la producción inmobiliaria. Muchos de los primeros no podrían recomprar su propia vivienda y pueden tener dificultades en comprar otra similar en caso de vender la propia. En todo caso, pueden aprovecharse de esa escalada de precios y de circunstancias particulares (crecimiento de la ciudad, revalorización de la zona donde se localiza, instalación de centros comerciales o parques próximos, etc.) transaccionando sus propiedades con un estrato social próximo. Como es evidente, este suceso de transacciones especulativas acaba dejando un rastro cada vez más voluminoso de grupos sociales para quienes es imposible el acceso a una vivienda en propiedad o alquiler, o sólo con grandes sacrificios de sus ingresos (dedicando a esa necesidad porcentajes, digamos, superiores al 30%). "Lo que en realidad se pone en evidencia a través de esta pequeña extorsión entre clases muy próximas en el espectro social, es la

dificultad de establecer un frente común contra la verdadera clase dominante que, desde su gueto de lujo, puede dormir confiada." (ROCH y GUERRA 1981: 75)

En conclusión, mientras todo el **proceso de producción inmobiliaria** siga dominado por criterios y empresas capitalistas, hay un amplio campo abierto para la especulación urbana y cada vez más amplios sectores sociales serán víctimas de sus nefastas consecuencias. La adquisición y especulación con el suelo es la parte más atípica en términos capitalistas, pues el verdadero *quid* del fenómeno se halla en la construcción y venta de lo construido sobre ese suelo de acuerdo a lo que puede pagar cada clase social. En este sentido, no sería suficiente con colectivizar la propiedad del suelo o, de forma menos ambiciosa, con gravar fiscalmente a quienes lo poseen, ya que simplemente se podría estar allanando el camino para las siguientes fases especulativas en la edificación y comercialización de lo edificado.

Cuanta más **intervención estatal o social** (con iniciativas vecinales o cooperativas) se produzca tanto en la gestión del suelo como, sobre todo, en la producción y distribución de viviendas, más posibilidades habrá para restringir esas tendencias especulativas. Sin embargo, los factores de localización (el valor diferencial que adquiere, con el paso del tiempo, cada zona de la ciudad), las desigualdades de clase (los recursos que cada una puede dedicar a satisfacer la necesidad de vivienda o a usar ese bien como ahorro-inversión lucrativa) y las prácticas de especulación difusa ya mencionadas, atenazan con fuerza este problema en nuestra sociedad. En consecuencia, resultaría simplificador atribuirle a un solo agente social o económico toda la responsabilidad por los procesos especulativos, aunque en el entramado social que los sustenta también se puede discernir una jerarquía de responsables y de beneficiarios de los mismos: los promotores inmobiliarios por activa y los planificadores-gestores urbanos (o las autoridades políticas que los comandan), por activa o por pasiva, según el tipo de urbanismo que planteen, podrían fácilmente situarse en la cúspide.

5. Y sin embargo... ¿la ciudadanía se mueve?

En este último punto deseo aportar algunas reflexiones acerca del papel de los **movimientos sociales** ante la especulación urbana en particular, y ante el urbanismo en general. Resulta curioso que un sector como el del urbanismo donde la legislación pone tantas trabas a la propiedad privada, sea uno de los más desbocados en la economía capitalista. Las aberraciones arquitectónicas, el despilfarro y abandono de numerosos inmuebles habitables, los "pelotazos urbanísticos", la concentración escandalosa de suelo y edificaciones por parte de empresas o bancos, las carencias de servicios urbanos de calidad y de dotaciones públicas equilibradas en cada zona... son sólo algunas de las alarmas que nos hacen sospechar que la *ciencia* del urbanismo, al menos en su aplicación práctica, no responde a una encomiable racionalidad pública y ecológica. Es cierto que muchos procesos de configuración urbana son de largo alcance y han implicado en ellos a distintas poblaciones, técnicos, empresas y gobiernos, incluso a varias generaciones. Pero no menos cierto es que la dinámica de crecimiento ilimitado de las ciudades (y de localidades volcadas hacia el turismo, por ejemplo) y la claudicación del sector público a los intereses lucrativos de numerosos agentes privados, están poniendo de manifiesto un aberrante desequilibrio entre el urbanismo y las necesidades colectivas de alojamiento y de ciudades vivibles.

¿Qué se puede hacer frente a todo eso? Aunque ya he sugerido algunas respuestas, me gustaría hacer énfasis en una que tal vez parezca contradictoria con lo que acabo de exponer: es necesario **más y mejor urbanismo**, es decir, con más autoplanificación y autogestión colectivas de los bienes y servicios públicos municipales, empezando por el control popular del suelo y de los procesos de construcción y adjudicación de viviendas a un precio *justo*. La planificación urbanística implica simplemente aceptar que son necesarias transformaciones urbanas en algunas partes de la ciudad o en su conjunto, para mejorar sus dotaciones, recuperar sus espacios o edificios degradados, o promover nuevas urbanizaciones. Incluso es necesaria para controlar la expansión desmedida de la construcción dentro o fuera de la ciudad, poniendo límites y estableciendo los criterios que la deberían guiar en su caso. No obstante, es evidente que las actuales coaliciones público-privado para financiar la "máquina de crecimiento" urbano están bastante alejadas de cualquier "urbanismo de austeridad" y ambicionan a toda costa las grandes operaciones de "mega-proyectos" volcados al

consumo de lujo y a los servicios empresariales, grandes reconversiones de espacios que homogeneizan los usos urbanos y segregan a las clases sociales, y el alargamiento de la "mancha de aceite" metropolitana a través de la ocupación del territorio con asentamientos de baja densidad. Por eso es necesario preguntarse en todo momento: ¿cómo quedan los que no pueden pagarse una vivienda y no tienen derecho a la ciudad, al uso de otros bienes y servicios públicos?

Los movimientos urbanos de las ciudades españolas entraron en un ciclo de reconstitución a partir de la década de 1980, con la resaca de "éxito" que en gran medida obtuvo el movimiento ciudadano y vecinal anterior. Desde entonces, podemos observar que persisten la denuncia y las demandas particulares en el plano urbanístico, pero resulta extraordinario encontrar luchas que planteen todas las cuestiones relativas a la resistencia frente a la especulación urbana tal como se han formulado hasta aquí. Examinaré sólo dos ejemplos significativos de esos movimientos urbanos caracterizados por su autonomía organizativa, por su énfasis en las dimensiones ecológicas del desarrollo urbano y por el relativo fracaso de sus denuncias. No obstante, una apreciación más rigurosa de las tendencias que han seguido todos los movimientos urbanos en ciudades españolas durante la última década nos obligaría a valorar también, especialmente, aquellas experiencias que han promovido a la vez procesos de autoplanificación urbanística (el documental *El oro de las Californias*, sobre el Centro Social Seco y el barrio de las Adelfas en Madrid, es relevante en ese sentido).

La racionalidad ecológica supramunicipal (Málaga)

En una producción audiovisual titulada "Otra Málaga. Especulación, precariedad e inmigración en el territorio que habitamos" (AA.VV. 2004) se comienza desvelando una de las tretas legales para acelerar los procesos de recalificación del suelo: la **declaración de utilidad pública**, adjudicada a proyectos de urbanización como los campos de golf y sus aledaños. Al mismo tiempo, podemos constatar que son principalmente **colectivos ecologistas** los que denuncian los problemas medioambientales y el carácter especulativo de estas promociones inmobiliarias. El tercer rasgo significativo que muestra es que la fiebre constructiva suele ir de la mano de entramados **empresariales multinacionales** que abarcan también a los servicios públicos esenciales como el de abastecimiento de aguas. En cuarto lugar, se alude al perverso círculo en el que se encuentran los ayuntamientos al tener amplias competencias en urbanismo al mismo tiempo que éste se convierte en la **principal fuente de ingresos** en las arcas municipales, frente a alternativas fiscales más gravosas para los residentes.

"Lo que hace rentable un campo de golf no es el campo de golf en sí, si no todo lo que hay alrededor, todas las viviendas que se venden alrededor. En la mayoría de los casos se recalifica el terreno porque los campos de golf se consideran que son proyectos de interés social." (Francisco Rodríguez, Mesa por el Agua-Coín)

"La panorámica que tenemos aquí ante la inminente construcción de un campo de golf y una serie de viviendas que en este momento se cifran en 999, es que está creando una alarma social bastante grande puesto que no tenemos agua en el municipio para el casco antiguo." (Diego González, Mesa por el Agua-Villanueva del Rosario)

"En materia de aguas, prácticamente una empresa controla hoy toda la costa mediterránea: es Aguas de Barcelona que, en realidad, es una filial de Suez, una multinacional del ramo. Las grandes multinacionales son de origen francés: son Suez y Vivendi que, a su vez, son trusts empresariales que tienen empresas constructoras y medios de comunicación como Canal Plus. (...) El alcalde, cuando llega a gobernar lo primero que se encuentra es un montón de facturas y de gastos de todo tipo y casi una fuente principal de financiación que es abrir la puerta y que entren los constructores y empezar a despachar licencias y recalificar terrenos. (...) Una anorexia financiera [de los ayuntamientos], una desconfianza ciudadana hacia la función pública de manera que no puedes subir impuestos porque nadie se fía adónde van esos impuestos y, por tanto, no puedes tener financiación de los servicios públicos. Y, al final, la empresa privada, el constructor, la gran compañía de

aguas que entra y te dice: yo te puedo ayudar a ganar las próximas elecciones, a que tengas financiación y a que puedas poner bancos y farolas en el parque. " (Pedro Arrojo, Nueva Cultura del Agua)

Desde el punto de vista de las posibilidades de acción ciudadana, el documento apunta a la creación de una Plataforma Ciudadana que reunió a colectivos de toda la provincia de Málaga de afectados por urbanizaciones o construcciones singulares (autopista, mina, incineradora, etc.) incluyendo a alcaldías de algunos municipios. En segundo lugar, se señala la necesidad de que los **colectivos afectados** en primera instancia sean quienes tomen las iniciativas de protesta y que, después, otras organizaciones presten su apoyo técnico y activista. Por último, se defiende que las empresas públicas sean controladas por la participación y la movilización ciudadanas.

"Que la gente afectada se mueva, la primera, la que está en primera línea afectada. Esa es la que, digamos, sin ellos, la gente que vamos de fuera, científicos, técnicos, universitarios, ecologistas o gente con una conciencia crítica o moral distinta, no tendríamos demasiado que hacer. A partir del movimiento de los pueblos nosotros siempre aparecemos como un instrumento de ayuda potente porque tenemos más voz en la ciudad, porque sabemos determinadas cosas que sí que tienen más peso en las instituciones, porque representamos alternativas, tenemos contactos internacionales, en fin, yo creo que la clave es la gente del pueblo." (Francisco Puche, Amigos de los Ríos)

A partir de esas informaciones podemos inferir que uno de los frentes de las luchas contra la especulación urbana se sitúa en la irracionalidad ecológica de modelos de desarrollo que se apoyan en la expansión constructiva para atraer turismo, inversiones y puestos de trabajo. Se puede apreciar, de igual modo, que se aborda la especulación en una escala territorial supramunicipal en la cual entran en conflicto las estrategias y acciones urbanísticas de distintos ayuntamientos, a la vez que se demuestra que sólo la unión de colectivos de afectados y organizaciones sociales diversas puede obtener alguna eficacia en las acciones colectivas de protesta que se plantean.

La imposición de reestructuraciones urbanas (Valencia)

Otro reciente movimiento social enfrentado a la especulación urbana se produjo en una fértil y amplia zona de huertas en la periferia de la ciudad de Valencia. Se trata de una larga resistencia ciudadana, desde 1993, al proyecto de recalificación de esa zona de viviendas y huertas para convertirla en una Z.A.L. (Zona de Actividades Logísticas) con la que se ampliaba el puerto de la ciudad y se creaba una de las áreas para el tráfico internacional de mercancías (mediante "contenedores") más extensas de Europa. El documento (PERIS 2005) recoge hechos importantes:

- 1) El proyecto de reconversión urbana se mantuvo en **secreto** por parte de las autoridades el mayor tiempo posible.
- 2) Las expropiaciones se produjeron con **irregularidades legales** que se ocultaban a la población inconforme con ellas o se ejecutaban con un fuerte apoyo policial independientemente de su resolución definitiva (por ejemplo, desalojos y derribos que después eran desautorizados judicialmente).
- 3) Las protestas incluyeron **amplios repertorios de acción** institucionales (recursos contencioso-administrativos, recursos de alzada, apelaciones, iniciativa de ley de protección, reuniones con el Defensor del Pueblo, intervención en el Parlamento Europeo, etc.) y no institucionales (manifestaciones, pintadas, simulación de juicios, plantaciones de hortalizas en el centro urbano, paralización de las máquinas excavadoras exigiendo planos y autorizaciones legales, cursos de la universidad de verano, okupaciones de casas abandonadas, etc.).

4) Las **alianzas entre colectivos** sociales se urdieron, por ejemplo, en la "invitación" a okupar casas por jóvenes, que lanzó la asociación de vecinos en el año 2000. Esta asociación y la "asamblea de okupas" constituida compartieron tanto la lucha contra la ZAL como un modo de vida "periurbano" en el que se cultivaban las huertas y se mezclaban estilos de vida (música punk, producción artesanal de pan, etc.).

"Es muy difícil que una persona de la ciudad que no tiene ninguna relación con el campo de la huerta de Valencia, pueda darse cuenta de su importancia. Para que se pueda dar cuenta de lo que siente un labrador cuando se le llevan su tierra, es como si le arrancaran a una madre su hijo. Es una pérdida que no se puede reponer y es una sensación de impotencia total. En la tierra que estamos trabajando hoy, seguramente estamos trabajando en un terreno en el que ha habido una aportación de un metro, o de dos, de toda esa arena de mar y toda esa materia orgánica que nos han proporcionado los animales y la materia orgánica de la ciudad de Valencia. Eso cuesta generaciones y generaciones. Estamos hablando posiblemente del comienzo en la época de los árabes. Se le han hecho unas mejoras incalculables y eso ya lo tenemos hecho. Arrancar y llevarse todo eso es la barbaridad más grande que nos puede pasar a los labradores. Es dejarnos sin alma." (PERIS 2005)

"Con toda la presión que ha habido a nivel policial, con todo el tipo de amenazas telefónicas, por carta, con todo el juego psicológico, esa guerra sucia encubierta, no han conseguido que la gente se vaya por sí misma, no han conseguido que la gente diga "mira, me están haciendo la vida imposible y me voy", no han conseguido que la gente deje de trabajar los campos y esto ofrezca un panorama de zona degradada. Entonces, eso yo creo que es lo que realmente les preocupa: que la gente se mantenga aquí." (PERIS 2005)

Las autoridades y el colectivo social afectado no alcanzaron acuerdos en relación al proyecto por lo que éste fue ejecutado de forma impositiva y conflictiva. Su "imperiosa necesidad" residía en alinearse con otros **mega-proyectos urbanos** ya desarrollados con éxito en zonas colindantes de la ciudad, ante las cuales este era el único espacio disponible para explotar al máximo su rentabilidad. En el carácter especulativo de este conflicto se descubre que los beneficios últimos no son para los antiguos residentes, sino para las empresas que ocuparán los terrenos a partir de su reestructuración.

"Con la excusa de la ZAL nos quieren echar fuera y después tienen el terreno para hacer lo que quieran, porque esto después valdrá una millonada. Está la Ciudad de las Ciencias a un kilómetro de aquí. La Ciudad de las Ciencias que será lo más bonito de España. Están enterrando ahí miles y miles de millones. Hemos vivido siempre con mucha pobreza pero ahora esto, al crecer Valencia, vale mucho millones. Y ellos dicen: vamos a robárselos a estos, a echarlos fuera con cuatro patadas, les damos cuatro chavos y se quedan con la tierra, y aquí después ellos hacen negocios." (PERIS 2005)

"Para ellos el progreso es el asfalto. Ciudades en las cuales la gente no se conoce entre sí, el sentido de la humanidad desaparece, se disuelve, se diluye en los grandes centros comerciales y yo no creo en ese tipo de progreso. Para mí el progreso pasa por respetar algo muy importante: la tierra, la naturaleza." (PERIS 2005)

En este caso podemos ver el escaso debate público que han permitido las instituciones ante un proyecto de recalificación urbana que consideraban estratégico e inamovible, por lo que todas las iniciativas de intensa y prolongada participación ciudadana chocaban contra un modelo de ciudad que no admitía discusión. Una prueba de ello fueron las 118.000 firmas recogidas para proponer una iniciativa legislativa popular de protección de L'Horta de Valencia (eran necesarias sólo 50.000) que ni siquiera fue admitida a trámite por las Cortes Valencianas. Los colectivos sociales movilizados oponían formas de vida comunitarias y la preservación de espacios agrícolas en el mismo seno de la ciudad al reparto "ridículo" de las plusvalías que se les ofrecían a los propietarios con las expropiaciones. Se cuestionaba así, tanto el modelo de desarrollo urbano en esa parte de la ciudad, como la privatización de las plusvalías que esta recalificación generaría en el futu-

ro inmediato. Por último, frente a las prácticas especulativas de la coalición público-privada, los moradores tradicionales y los sobrevenidos defendían también el derecho a una vivienda digna en función de todo un espacio *urbano* circundante valioso para esas viviendas y para el conjunto de la ciudad, aunque finalmente perdieron la partida.

Conclusiones

La especulación urbana es un fenómeno social cuya definición parece premeditadamente ambigua y que lejos de ser controlado socialmente, se encuentra potenciado por una serie de dinámicas, factores y actores sociales. Como hemos argumentado más arriba, se trata de un conjunto de prácticas relacionadas con la ordenación y la gestión urbanísticas, aunque su alcance trasciende esa actividad. Puede estar ligada a delitos contra la administración pública y contra la conservación de los espacios naturales y del patrimonio histórico y artístico, pero ni siquiera en esos niveles es sometida a una persecución proporcional a los daños que causa en la sociedad. El principal de ellos es el relativo a la satisfacción del derecho a la vivienda, entendido éste en un sentido amplio, vinculado a otros derechos sociales y, fundamentalmente, a un derecho a la ciudad que comporte altos grados de equidad, proximidad, acceso a servicios públicos, etc.

La peor noticia que pueden recibir los movimientos sociales es que la especulación es potenciada desde todas las instancias propias de la economía capitalista que promueven el ánimo de lucro en el uso de bienes inmuebles limitados como el suelo y en su transformación, urbanización y construcción en forma de otros bienes inmuebles (viviendas, sobre todo) fácilmente manipulables como mercancías y desligados de las necesidades básicas de la población más insolvente. En este sentido, hemos apuntado las posibles intervenciones activas o cómplices de las instituciones del Estado frente a la especulación urbana. Por último, consideramos que, desde el punto de vista de los movimientos urbanos, es preciso reconocer las dinámicas de su autoorganización y sus contribuciones a una mayor racionalidad ecológica y social de la acción urbanística, aunque un exceso recelo de ella ha impedido que proliferen iniciativas de autoplanificación urbanística que tengan en cuenta todos los elementos integrantes en las prácticas de especulación urbana, que promuevan modelos más equitativos de ciudad (y de sociedad), y que superen las necesarias denuncias de la imposición arbitraria de modelos de desarrollo económico a través de la regulación urbanística.

Tui. 19 de mayo de 2006

Bibliografía

- AA.VV. *Otra Málaga. Especulación, precariedad e inmigración en el territorio que habitamos*. Málaga: Trayectos Multimedia, 2004.
- DEL CAZ, Rosario et al. *La ciudad y los derechos humanos*. Madrid: Talasa, 2002.
- FERNÁNDEZ DURÁN, Ramón. El Tsunami urbanizador español y mundial. En BARDAL, Marc, LÓPEZ, Daniel. *Los pies en la tierra*. Barcelona: Virus, 2006.
- HERNÁNDEZ AJA, Agustín et al. *La ciudad de los ciudadanos*. Madrid: Ministerio de Fomento, 2000 [1997].
- LEAL, Jesús, CORTÉS, Luis. *La dimensión de la ciudad*. Madrid: CIS, 1995.
- LOGAN, John R., MOLOTCH, Harvey L. *Urban Fortunes. The Political Economy of Place*. Berkeley: University of California Press, 1987.
- PERIS, Enric. *Tornallom. Un documental sobre la lluita de l'horta de La Punta (València)*. Valencia: Videohackers, 2005.
- ROCH, Fernando, GUERRA, Felipe. *¿Especulación del suelo?* Madrid: Nuestra Cultura, 1981.
- UTE (Unió Temporal d'Escribes). *Barcelona. Marca Registrada. Un model per desarmar*. Barcelona: Virus, 2004.