

LA EVOLUCIÓN DE LA CIUDAD CONTEMPORÁNEA EN ESPAÑA A TRAVÉS DE LA BIENAL ESPAÑOLA DE ARQUITECTURA Y URBANISMO

MANUEL DE MIGUEL SÁNCHEZ
PAZ LLORENTE ZURDO
Universidad de Alcalá

1. URBANISMO ESPAÑOL: CONTEXTO SOCIOECONÓMICO

La Bienal Española de Arquitectura y Urbanismo es un premio de arquitectura nacido en 1991. Se ha desarrollado coincidiendo con la época más expansiva de la historia del urbanismo español. Las reflexiones sobre la ciudad han formado parte del premio desde su comienzo, aunque se han abordado desde un punto de vista físico, entendiendo la ciudad principalmente como el soporte del objeto arquitectónico. Una mirada sobre el urbanismo como materia social y política y la configuración de la ciudad que éste produce ayuda a contrastar los logros presentados por la Bienal y las referencias internacionales poner en su lugar algunos de los éxitos que propios y extraños han destacado de la arquitectura española de las últimas décadas.

La evolución socioeconómica de España en las últimas décadas está marcada por tres factores principales. La recuperación de la democracia (1978), la entrada en la unión europea (1986) y una fase de crecimiento económico sin precedentes (1999-2006), con una fuerte componente de especulación financiera. La llegada de la crisis económica, a nivel mundial, ha puesto en evidencia las debilidades de las estructuras socioeconómicas del país, especialmente en materia inmobiliaria y a través de ella del urbanismo en general. La cultura del proyecto urbano español, ilustrado con brillantez por el ejemplo de Barcelona, está presente en todo el país, con desiguales resultados. Los proyectos urbanos han captado la atención extranjera en varias ocasiones: por una parte en los años 80 y primeros 90, por las grandes transformaciones y la organización de eventos internacionales.

Por otro lado en la primera década del siglo XXI, exhibiendo unos llamativos índices de crecimiento económico, deudores en gran medida de una política de expansión urbanizadora insostenible.

Desde la mirada de la Bienal, un premio de ámbito nacional, que procura la vertebración de todo el territorio, es llamativo el hecho de que la visión de conjunto de las políticas urbanísticas en España ha ido desapareciendo progresivamente en las últimas décadas, sin que los poderes públicos centrales hagan nada para recuperarla. Ello en favor de los intereses de las Comunidades Autónomas principalmente y en menor medida también de los Ayuntamientos. Las competencias transferidas han generado múltiples marcos legales y modelos de desarrollo diferentes e incluso en ocasiones contradictorios, alentados por un, en ocasiones, estéril afán diferenciador. El derecho urbanístico, las reglas de calificación del suelo y los mecanismos de gestión y programación se encuentran actualmente des-coordinados, a escala nacional (Coudroy, Vaz y Vorms, 2013).

2. CIUDAD Y SUELO

En la primera Bienal, se recogen las grandes realizaciones de los ochenta, obras en los centros de las ciudades, podríamos decir de rehabilitación urbana, que actúan sobre los núcleos centrales de las ciudades, y estos se mezclan con nuevos equipamientos en las periferias. Los primeros a cargo de los nombres principales del panorama arquitectónico, como de la Sota en el Edificio de Correos de León, Oiza en el Banco de Bilbao, Moneo con el

Museo de Mérida o Navarro Baldeweg en Puerta de Toledo. Éstos son acompañados por los trabajos de los jóvenes arquitectos, entre ellos el Hospital de Mora d'Ebre, de Martínez Lapeña y Torres, el Velódromo de Horta de Bonell y Rius, las viviendas de Carabanchel de Cruz y Ortiz, las viviendas de la calle Ramón y Cajal de Vázquez Consuegra, etc. En adelante la imagen que la Bienal proyecta es la de un país que crece. La de unas ciudades en continua expansión. La mayor parte de los premios son equipamientos en zonas de nueva urbanización: centros culturales, educativos, deportivos, que vienen a dotar la periferia de estructuras próximas y necesarias.

La entrada en la modernidad del urbanismo español llega en 1956, durante el régimen franquista (Parejo, 2013). La ley del suelo de ese año reglamenta la organización de la utilización del suelo y hace del urbanismo una actividad de naturaleza pública, responsabilizando a los poderes públicos de la ordenación, las condiciones de urbanización y el control de la construcción sobre los suelos¹. Los principales problemas derivados de la ley del 56 fueron la lentitud en la planificación y una puesta en práctica descuidada y a menudo contradictoria con el espíritu de la ley por parte de los propios poderes que debían aplicarla. Tras una reforma acometida en 1975 y refundida en el 76, llega la aprobación de la Constitución (1978) y con ella la consolidación de derechos individuales y la transformación del estado que transfiere sus competencias desde el gobierno central hacia las autonomías. El texto constitucional establecía la capacidad para ordenar el territorio a escala supra-municipal en las nuevas Comunidades. El estado fue privado de competencias legales antes de que las administraciones regionales pudieran asumirlas y los años 80 se caracterizaron por la consolidación del sistema existente en la planificación de las ciudades de todo el país², durante esos primeros años se puso el acento en la escala inferior de la configuración urbana.

El ingreso en la Comunidad Económica Europea (1986) produjo un crecimiento en los precios del suelo. Por ello en 1990 se elabora la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones

¹ El suelo adquiere valor por su productividad y la propiedad inmobiliaria se convierte en un bien de interés público. Los suelos fueron clasificados por la ley en tres apartados principales: urbanos, reserva urbana y rurales. Se establece un proceso de urbanización y se prohíbe cualquier actuación sin la existencia de un plan aprobado previamente. El sistema de programación se articula sobre el Plan general de ordenación (abarcando todo el municipio) y el plan parcial (desarrollando sectores precisos de nueva urbanización). Aunque se propone una planificación supramunicipal ésta nunca llegó a materializarse.

² En los primeros años de la democracia fue la administración local la que asimiló las competencias en el desarrollo y el urbanismo a través de la figura del "plan general", manteniéndose principalmente dentro del sistema establecido en la dictadura.

del Suelo, que fue ratificada por decreto ley en el 92. Esta ley trata de dar a los poderes públicos una mayor capacidad de acción dentro del mercado inmobiliario, sin embargo se encontró con la puesta en cuestión de su constitucionalidad (por invasión de competencias de las Comunidades). Se estableció un debate público entre aquellos partidarios de la ley y los que demandaban una liberalización del suelo. El debate terminó con la llegada al poder del Partido Popular (1996) y su resuelta tendencia hacia la liberalización.

El deterioro de la planificación como función de utilidad pública, en favor de las simples exigencias del mercado inmobiliario, provocó en los años de crecimiento económico una tendencia insostenible de consumo de suelo y recursos naturales. La Unión Europea en las reuniones de ministros de 1999 en Postdam y en 2000 en Leipzig documenta la deriva de las políticas de producción inmobiliaria de las ciudades españolas. La rectificación llegó en 2007 a propuesta del Partido Socialista, enunciando la intención de retomar el modelo de ciudad compacta y sostenible, en consonancia con las directivas europeas. Estos textos ponen el acento en la ética política, a través de la cual la ley debe ponerse en práctica.

La oportunidad para los arquitectos jóvenes llegaba con la democracia en las periferias de las ciudades grandes y medianas³. La extensión urbana ponía en juego mucho suelo disponible y los concursos de proyectos permitían entrar en el juego a los nuevos talentos. Son varias las razones del florecimiento de esa arquitectura española de los ochenta, unas de esas razones son internas y otras externas. Entre las internas; la primera es la circunstancia política, el nuevo sector público busca en la arquitectura los beneficios de una respuesta profesional y sobre todo actual. El apoyo de la administración daba confianza a los profesionales. Otra de ellas es la homogeneidad de la profesión en ese momento. Las leyes españolas ponían al arquitecto al frente de cualquier iniciativa edificatoria o urbanística. Las otras razones, las externas, fueron no menos decisivas en la entrada en juego de las obras ibéricas. La suerte de los periféricos. Mientras en las naciones centrales de la cultura del momento se producían

³ Una nueva generación de arquitectos, formados en los años 70, marcados por influencias italianas, francesas o alemanas, conectaron con los cambios de desarrollo urbano que se estaban produciendo. En España el urbanismo es observado desde las Escuelas de Arquitectura. En Barcelona Manuel Solá-Morales creó el Laboratorio de Urbanismo en 1968. En la Escuela de la Universidad Politécnica de Madrid surge el Seminario de planificación y ordenación urbana de la mano de Ramón López de Lucio en 1977. En 1978 Fernando de Terán publica su *Planeamiento urbano de la España contemporánea*. Este grupo de arquitectos trabaja sobre la génesis urbana a partir del estudio del parcelario y el levantamiento del terreno.

fracturas, España, Suiza y Holanda, tenían su oportunidad. Arquitectos más técnicos y menos teóricos tuvieron la ocasión de construir sus proyectos en un panorama en el que otros arquitectos de prestigio los tenían que dejar en el papel (Solá-Morales, 1995).

3. CAMBIOS DEMOGRÁFICO Y ECONÓMICO

La vivienda colectiva que nos muestra la Bienal es fundamentalmente la de los grandes proyectos con ayudas públicas. Las promociones de manzanas de extrarradio que vienen a paliar la necesidad de vivienda de la clase media española de los años noventa. Pero esta arquitectura, de gran calidad formal y material, no atiende a las franjas más desfavorecidas de la sociedad. No hay apenas variedad hasta mediados los años dos mil, donde aparecen algunos ejemplos novedosos, vivienda en alquiler, para jóvenes, autoconstruida, etc. con un carácter más social.

Todas las ciudades españolas han conocido un enorme cambio social en los últimos 25 años, aunque Madrid y Barcelona son los dos polos que estructuran el nuevo orden. El modelo metropolitano se apoya en dos factores clave, el crecimiento de una amplia clase media y la llegada de residentes extranjeros. Ambos han colaborado en el impulso del crecimiento de los precios del mercado inmobiliario (Leal, 2013). Si observamos la pirámide demográfica de la España actual⁴ comprobamos que el grupo más numeroso es el de la franja que ronda los 30 años. Coincide tanto en la población española, es decir nacidos después del comienzo de la democracia, como en la población extranjera, marcada por la llamada de gente joven que experimenta el mercado laboral exterior. Además se observa una cierta desviación hacia el lado masculino. Por otra parte hay un repunte en el número de menores de diez años respecto del grupo inmediatamente anterior. Esto se debe al incremento de la natalidad en la época de bonanza económica y a la aportación de las familias de inmigrantes que forman familia en nuestro país. Después de muchos años la tendencia al envejecimiento de la población española se ha detenido y en este fenómeno tiene mucha influencia la afluencia de extranjeros.

El número de residentes extranjeros en Madrid ha pasado de 100.000 en 1996 a 1.100.000 en 2009, constituyendo alrededor del 17% de la población y estas cifras son similares en Barcelona

⁴ Los últimos censos de población y viviendas publicados por el Instituto Nacional de Estadística son de 2011. www.ine.es

y otros polos urbanos en todo el territorio. A su llegada los trabajadores foráneos, sobre todo los procedentes de África, América del sur y la Europa del este, ocupan puestos de trabajo en los sectores menos valorados. La distribución de estos grupos es muy variada, aunque hay cierta tendencia al agrupamiento en función de su lugar de procedencia, en general residen en las zonas más degradadas de los centros urbanos o en las viviendas más antiguas absorbidas por los crecimientos en la periferia. A menudo compartiendo un hogar entre varias familias, alquilando habitaciones, etc. El acceso a la vivienda en propiedad no es la primera opción de una población cuya estancia es incierta a su llegada al país. Sin embargo el mercado inmobiliario español se caracteriza por la escasez de viviendas en alquiler, por debajo del 13% del total. Esto influye elevando el precio de los alquileres e impulsa a los inmigrantes con empleo estable a adquirir vivienda. La fiscalidad española además penaliza el alquiler, ya que todas las ayudas se dirigen a la compra. Se deduce que la puesta en marcha de una producción inmobiliaria masiva es indisoluble de la generalización de la propiedad-ocupante. Su origen se encuentra ya en las fórmulas de viviendas subvencionadas creados por el Plan de Urgencia Social de Madrid de 1957, inmediatamente extendido a Barcelona (Roch, 2013).

Durante estos años (1991-2010) hemos asistido a un crecimiento acelerado de nuevos hogares y en paralelo a la reducción de su tamaño (Leal, 2013). Por un lado están las personas mayores, que disfrutan de mejores pensiones y esto les permite mantener la autonomía residencial, aunque requieren menos espacio. En general prefieren la vivienda habitual previa a su jubilación, a menudo localizada en ensanches y desarrollos consolidados de los años 70. Mientras, la formación de nuevos hogares, de parejas jóvenes e inmigrantes principalmente, encuentran dos posibilidades, habitar en el centro de las ciudades, en viviendas de reducido tamaño o en la periferia, en zonas residenciales peor equipadas y comunicadas. El fenómeno de la *gentrificación*⁵ está atrayendo a las clases medias hacia barrios centrales y degradados. Suelen ser parejas jóvenes que encuentran una buena relación calidad precio en zonas del centro. La segregación disminuye así ligeramente, aunque las desigualdades son muy grandes, sobre todo en la relación de grupos extranjeros frente a los españoles y a medio plazo se produce el desplazamiento de la población de menor renta. Mientras se produce un estancamiento de una

⁵ Neologismo que procede del inglés *gentry*. Se refiere a un proceso de ocupación de viviendas en zonas populares por clases sociales de renta más alta. Cuando se produce de forma moderada puede facilitar la integración social, aunque en ocasiones se enmarca en operaciones urbanísticas que desplazan los grupos más desfavorecidos al subir el nivel de vida en el barrio que sufre tal fenómeno.

gran cantidad de viviendas sin vender en desarrollos fantasma, algunas iniciativas en los centros de las ciudades, como la del barrio de Lavapiés⁶ constituyen, a pesar de las dificultades, un nuevo modelo de intervención. Se impone un cambio de modelo económico e inmobiliario pero éste se enfrenta a numerosos obstáculos. Las tareas de rehabilitación y mantenimiento urbanos, así como la mejora de movilidad y la creación de equipamientos son necesarias, pero a la vez son muy costosas (Leal, 2013). En la Undécima Bienal (2011) se incluye un edificio de viviendas de alquiler en el rastro de Madrid. Un modelo de rehabilitación urbana cuya presencia en el premio era nula hasta ese momento.

4. DEMOCRACIA Y PLANEAMIENTO

En los años 80 las políticas urbanas se centran en el ámbito local, como hemos dicho, sobre la rehabilitación urbana más que sobre la extensión de la ciudad. En ese contexto la actividad de las asociaciones vecinales, aquellas que articularon la oposición al régimen franquista, tuvieron una importante, aunque fugaz, influencia en el estableciendo una nueva concepción democrática del desarrollo urbano. En las décadas recientes este carácter parece haber desaparecido para resurgir en el último lustro, tras la ruptura de la crisis. Uno de los apartados más nutridos de la Bienal en número de obras es el de los edificios institucionales. Obras que se realizan con dinero público para el alojamiento de organismos de los gobiernos estatal, autonómico y local. La imagen de las sedes institucionales democráticas se renueva. Pero para realizar este cambio no se cuenta con la participación ciudadana.

En los años 60, al igual que en otros países democráticos, la crisis urbana también llega a los movimientos ciudadanos en España. Se desarrollan en los barrios populares de las grandes ciudades, relacionados con las movilizaciones de protesta por las condiciones laborales y de nivel de vida. Estos movimientos integran una componente política democrática, en el sentido de hacer partícipes de la toma de decisiones a las clases populares. La coincidencia de la coyuntura económica desfavorable de los años 70 y el fin de la dictadura produce en España un especial sentimiento de ruptura que se mantendrá vivo aún en las décadas siguientes.

⁶ El estado de abandono y la despoblación creciente del barrio de Lavapiés de Madrid llevó a los poderes públicos a intervenir en los años 80 para conservar la singularidad de esta zona de la capital. Basado en el proceso de gentrificación la oferta inmobiliaria de la zona se hizo más atractiva, incluyendo una estrategia de llamada de capital y la privatización de espacios públicos. La zona se ha convertido en la vitrina cultural y comercial de la capital española en el siglo XXI (Boivin, 2013).

El hecho de que los movimientos ciudadanos de los 70 tuvieran éxito se debe a tres factores que confluyen en ese momento y que no se vuelven a repetir: El descontento social por el desarrollo de barrios mal equipados y conectados, la apertura hacia una democratización creciente del régimen y la existencia de un verdadero sentimiento de vecindad e identidad apoyado en una estructura social muy polarizada, es decir las clases sociales son pocas y muy diferenciadas, lo que hace que las más desfavorecidas se sientan a la vez más unidas entre sí (Alguacil, 2013). En la década de los ochenta, el problema urbanístico se distribuye entre las comunidades autónomas, los municipios y las organizaciones ciudadanas. Surge una verdadera política urbana, que entra en el debate político. Hay una preocupación por la creación de espacios públicos y se invierten grandes esfuerzos en afrontar la erradicación de áreas de chabolismo endémico en algunas zonas suburbanas madrileñas⁷. A la vez se trabaja en la sutura de las discontinuidades urbanas, la creación de equipamientos públicos ausentes en muchos barrios y en la rehabilitación y protección del patrimonio urbano y el entorno natural.

Una oleada de planes generales son producidos en las principales ciudades al abrigo de los nuevos gobiernos, principalmente de signo socialista, entre los que destaca el de Madrid que vuelve su cara a la planificación en un momento en que Barcelona, dotada desde mucho antes de un plan estratégico, se entrega a la creación de proyectos urbanos, nuevos equipamientos, espacios públicos, parques y jardines, etc. En los 90 Barcelona seguirá a la cabeza de los proyectos estratégicos urbanos, las obras preparatorias de los Juegos olímpicos, la transformación del frente portuario, las avenidas y los transportes públicos. Como muestra han quedado en el premio el Pabellón de Deportes de Badalona, de Bonell y Rius, y la remodelación del frente marítimo con la Escuela Náutica y el Parque del Poblenou de Ruisánchez y Vendrell. Mientras Sevilla y

⁷ Entre 1977 y 1980 en Madrid se produjo un importante movimiento vecinal reivindicando el derecho a una vivienda digna y adecuada. Una expresión de poder popular capaz de obligar a un gobierno de centro-derecha a realizar una política de izquierda. Las políticas de vivienda puestas en marcha por las Comunidades Autónomas en los años posteriores están muy relacionadas con estos procesos de participación. Semi-clandestinas asociaciones que se negaban a aceptar las políticas franquistas de erradicación del chabolismo. Los ciudadanos chabolistas exigieron al estado el reconocimiento de una deuda histórica subvencionando los precios de sus viviendas. No permitieron que se les sacara de los suelos ocupados en los suburbios, para ser trasladados a la periferia, conscientes de que esos terrenos se habían convertido en apetecibles para las promotoras. Tras el desarrollo de algunos conjuntos de calidad, a principio de los 80, varias crisis políticas en los gobiernos local y nacional dieron al traste con el espíritu de los movimientos vecinales transformando definitivamente la política de vivienda en política de consumo. Desde el poder pragmático se neutralizaron definitivamente las molestas asociaciones de vecinos (Miquel, 2003).

Madrid se conectan por medio del tren de alta velocidad. Muestra de su importancia es la presencia en la Bienal de la Estación de Santa Justa en Sevilla, de Cruz y Ortiz. Bilbao se transforma por medio de una estrategia cultural, en el que se integra el palacio Euskalduna, de Soriano y Palacios. Valencia ocupa el lecho vacío del Turia con un gran proyecto de espacios públicos, donde aparece la Ampliación del Palacio de la Música de Eduardo de Miguel. Las ciudades españolas buscan, a través de proyectos urbanos, medios alternativos de promoción económica y mejora de las condiciones de vida del ciudadano. Los buenos resultados obtenidos en la ciudad catalana en los años 80 hicieron que muchas ciudades del mundo, principalmente en América latina buscaran soluciones en el llamado "modelo Barcelona", pero las condiciones de partida de esas ciudades eran muy diferentes. La debilidad del marco jurídico y político y la disociación entre clases sociales y de estas con el medio profesional impidieron, en ocasiones, la transposición directa de la experiencia barcelonesa (Borja, 2013).

En 1985 se redactó un Plan General para la ciudad de Madrid. En este momento de consolidación ciudadana el Plan no encontró su lugar como motor de movilización, coincidió con un punto de inflexión para los movimientos sociales. La crisis económica, el desempleo, la inseguridad, las drogas en los barrios periféricos conducen a un desplazamiento del interés social desde la democracia participativa hacia la democracia representativa. Los partidos políticos acogen los representantes de las asociaciones entre sus militantes, mediatizando así la voz ciudadana, de aquí en adelante las agrupaciones de vecinos serán progresivamente canalizadas por la municipalidad (Alguacil, 2013).

Un nuevo plan general llega a Madrid en 1997⁸. El crecimiento económico es una prioridad para el gobierno de la época. Se crean infraestructuras de transporte, parques residenciales, oficinas y grandes centros comerciales. El nuevo plan propone la urbanización de todo el suelo disponible. Es una programación que acaba con las posibilidades de expansión de la ciudad llegando hasta los límites con los municipios colindantes. La llegada de Gallardón al poder en 2003 marca una nueva época para el ayuntamiento, en la que se fomentan las inversiones millonarias y se pone en marcha la maquinaria de marketing urbano. Estas promociones favorecen principalmente a las clases poderosas y agrandan la brecha social entre el núcleo central (la ciudad vitrina) y los barrios periféricos. Bajo la máscara de una necesaria modernización estas operaciones buscan la concentración de

capitales y el desplazamiento de la inversión del sector público al privado. Mientras, se crean mecanismos de canalización de la participación ciudadana que gestionan los "planes del barrio" de modo que la verdadera participación democrática es anulada por la institucionalización en nombre de la paz social (Alguacil, 2013). El proyecto Madrid Río, premiado por la XI Bienal formaría parte de ese grupo de proyectos de promoción urbana.

5. EL MERCADO Y LA VIVIENDA SOCIAL

La producción de vivienda para el uso en régimen de propiedad domina el mercado inmobiliario español y la Bienal lo muestra de manera clara. De las 47 obras de vivienda colectiva recogidas por el premio, 44 son de protección oficial y de ellas sólo 4 se plantean en régimen de alquiler. Un análisis más detenido nos muestra que éstas últimas se encuentran en proyectos de menor número de unidades y menor tamaño por unidad. En general el precio mensual de un alquiler de vivienda se aproxima mucho al de una cuota de préstamo hipotecario, esto ocurre desde los años 60, casi en cualquier zona del territorio nacional.

En España existen dos tipos de demanda de vivienda: el primero referido a las personas con acceso a una hipoteca, fomentado por bajos tipos de interés, escasa rentabilidad de la bolsa, importantes desgravaciones fiscales y liberación del suelo de controles urbanísticos. El segundo es el de aquellas personas, necesitadas de vivienda, que no pueden acceder a las mismas por no tener un nivel económico suficiente, denominada demanda no solvente (Moya, 2004). La protección está dirigida principalmente al segundo grupo, pero el descenso de la protección en los últimos cuarenta años ha sido espectacular⁹.

El capital en forma de suelo ha tenido siempre un papel importante en la identificación de las clases dominantes españolas (Coudroy, Vaz y Vorms, 2013). Mientras en Francia el urbanismo del siglo XIX, capitaneado por el Barón Haussmann, trabajaba sobre la mejora de la ciudad existente, en España se centraba la atención en los ensanches, una política especulativa sobre el valor del suelo en beneficio de las burguesías urbanas. Esta cultura continuó desarrollándose durante el franquismo. De nuevo hizo su aparición a partir de los años 90, llegando hasta la crisis actual¹⁰. El urbanismo de los 80 rompió temporalmente con

⁸ El Ayuntamiento de la ciudad se encuentra en manos de la derecha desde 1989.

⁹ En 1981 se iniciaron 12.2% de Promoción Pública, 46.7% de Protección Pública y 41.1% libres. En 2002 las cifras son 0.3%, 7.4% y 92.3% respectivamente (Ministerio de Fomento e INE).

¹⁰ Un breve repaso sobre las cifras de edificación de viviendas nos dará una idea de la importancia del proceso vivido en las últimas décadas. En 1994, apenas había

esta tendencia centrándose en la consolidación de la ciudad por las razones ya expuestas, pero en líneas generales la existencia del concepto productivo del suelo urbano en expansión ha sido un hecho característico de nuestro urbanismo. A ese carácter ha contribuido muy notablemente el comportamiento de las empresas promotoras españolas y de la propia sociedad, en su relación con el mercado inmobiliario.

Desde los años 50 se han producido en España, como en otros países de Europa, dos tipos de vivienda de promoción pública: la vivienda social, y la vivienda protegida o con ayudas de la administración. A principios de los años 60 el 80% de la vivienda protegida era producida por empresas privadas. Aunque el objetivo de estas viviendas era ayudar a los grupos sociales más desfavorecidos y corregir los desequilibrios del mercado, de hecho estas intervenciones públicas eran poco sociales y alimentaban sistemas políticos clientelistas. Al filo del año 2000 la situación no era muy diferente, manteniendo en manos privadas la inmensa mayoría de la producción de vivienda promovida con dinero público¹¹.

La caracterización del sistema urbanístico español requiere una reflexión sobre la proporción de vivienda protegida que se destina al alquiler, respecto de la venta. En España esta relación se decanta casi exclusivamente hacia el régimen de propiedad, ya que la oferta de viviendas sociales en alquiler es muy baja y tampoco se incentiva fiscalmente este tipo de ocupación. Aunque todo el mundo sabe que parte de la solución es atender la política de arrendamiento, se desatiende sistemáticamente (Moya, 2004). Todo ello ha supuesto un factor negativo añadido en la gestión de la crisis inmobiliaria, ya que las viviendas no vendidas tampoco se pueden transformar fácilmente en viviendas alquiladas y quedan bloqueadas indefinidamente.

A nivel local se combinan varios factores que hacen que las administraciones públicas vean en la urbanización y construcción un poderoso aliado del progreso y por tanto del bien común. Desde mediados de los noventa en los ayuntamientos españoles se produce una evolución estratégica que introduce la lógica

empezado a superarse la crisis post-92, el número de viviendas que se empezaron a construir en España no llegaba a 200.000, en 2006 se comenzaron a construir más de 650.000, para caer hasta las 100.000 en 2009.

¹¹ Mientras, en otros países, como Francia, que partió de un modelo similar al español en la posguerra, los promotores privados se han desligado progresivamente de la administración. La producción de vivienda social (*logements sociaux*) queda en manos de organismos especializados dependientes de la administración. En Francia la capacidad de estas entidades para conducir la política de vivienda y regular su construcción es por ello mucho mayor que la de sus homólogos españoles (Pollard, 2013).

empresarial. La financiación de los municipios es un problema sin una clara solución. La transferencia de recursos hacia las administraciones locales en España es muy baja, alrededor del 13% del presupuesto del estado, un tercio de lo que se invierte en Francia (Baron-Yelles, 2013) y su medio de financiación variable es la recaudación de impuestos sobre la actividad inmobiliaria en general. Los servicios prestados por la municipalidad han aumentado de forma considerable desde la llegada de la democracia, pero sus medios de financiación siguen siendo limitados.

La denuncia de irregularidades relacionadas con la explotación urbanística de los ayuntamientos en España se ha disparado en los últimos años. El momento de mayor actividad informativa al respecto en los medios de comunicación fue el año 2006. Entonces la percepción de la corrupción es creciente y los casos llevados ante la justicia son muy numerosos. Otro dato negativo es la dificultad de ejecutar las sentencias de aquellos casos que llegan a una resolución condenatoria. Incluso desde la Unión Europea se ha criticado el gran número de sentencias urbanísticas dictadas en nuestro país que no logran ser ejecutadas. El conocido como informe Auken¹² reconoce que las autoridades judiciales españolas han empezado a reaccionar ante el reto que supone la urbanización excesiva en muchas zonas costeras. Aunque los procedimientos son de una lentitud desmedida (Cabello y García, 2010).

La imagen de país que proyecta España está globalmente bien valorada gracias a su valor cultural, atractivo geográfico, su responsabilidad en la comunidad internacional y su modelo de estado del bienestar. Sin embargo subsisten una serie de problemas económicos y de proyección internacional. Los desequilibrios macroeconómicos, fruto de la actual crisis y la imagen de las empresas que no se han consolidado de manera significativa en el exterior (Alonso y Furio, 2011).

El establecimiento y permanencia del urbanismo de extensión y de la economía inmobiliaria productivista explican buena parte de las dificultades para establecer en España una política urbana sostenible. La cultura de rehabilitación urbana y urbanística en general ha crecido mucho en los últimos años pero sigue siendo claramente deficiente. El simple hecho de comprender que la explotación del suelo es una actividad de naturaleza pública y que las plusvalías derivadas de su calificación como urbano deben

¹² 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. (2008/2248(INI). Ponente: Margrete Auken.

revertir en beneficio del interés general es una afirmación aún comúnmente incomprendida. La participación ciudadana en las decisiones de planeamiento urbanístico es muy escasa. En parte porque el ciudadano no se compromete con las gestiones de su ciudad pero en mucha mayor medida porque la transparencia de las administraciones públicas españolas es muy baja.

La aparición de obras de arquitectura como las recogidas por la Bienal, en su mayoría, más del 80%, de promoción pública, en un contexto como el descrito, supone asumir que buena parte del dinero que permite su construcción es financiado por el llamado urbanismo productivista y la acción inmobiliaria correspondiente. En un medio carente de equipamientos, aun considerando que en muchos de los casos se ha pasado al límite contrario, creando instalaciones innecesarias o de mantenimiento prohibitivo, la mayor parte ha sido asumida por el usuario de manera positiva. La práctica de un urbanismo responsable exige la consideración de la vivienda social como parte fundamental de la acción de los poderes públicos. Esta materia ha formado parte de las políticas de todos los gobiernos de la democracia en España. Sin embargo, como bien refleja el premio no ha existido una política de inversión que corrija los desequilibrios del sistema inmobiliario establecido.

La ausencia de una visión de conjunto de la política urbanística de España es una realidad de la que se tiene una más clara percepción considerando la escena europea en su conjunto. El diagnóstico de los problemas de la ciudad española contemporánea queda ensombrecido por la multiplicidad de realidades legales y políticas de las Comunidades Autónomas, las cuales sustentan su identidad en las diferencias más que en las coincidencias con el resto de componentes del estado. Esta tendencia no es sostenible pero es difícil prever su duración y las direcciones en las que evolucionará. Los informes de la Unión Europea, de carácter claramente crítico, han tenido, como hemos visto, una tibia respuesta por parte de las autoridades del estado. Mientras Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, principales entes en el contexto, no se dan por aludidos.

6. BIBLIOGRAFÍA

ALGUACIL, J. (2013). "La mobilisation citadine dans la transformation des quartiers périphériques de Madrid" en COUDROY, L., VAZ, C. y VORMS, L. (eds.), *L'urbanisme espagnol depuis les années 1970: La ville, la démocratie et le marché*, p. 85. Rennes: Presses universitaires de Rennes.

ALONSO, M. y FURIO, E. (2011). "La economía española L'économie espagnole The Spanish economy" en *Cahiers de Civilisation Espagnole Contemporaine* 6.

BARON-YELLES, N. (2009). *Atlas de l'Espagne, une métamorphose inachevée?* Paris: Autrement.

—. (2013). "Les Espagnols face à la corruption urbaine" en *Géographie et cultures* 74, pp. 43-54.

BOIVIN, R. (2013). "Réhabilitation et gentrification du centre historique de Madrid. Le quartier de Lavapiés" en COUDROY, L., VAZ, C. y VORMS, L. (eds.), *L'urbanisme espagnol depuis les années 1970: La ville, la démocratie et le marché*, p. 155. Rennes: Presses universitaires de Rennes.

BORJA, J. (2013). "Retour sur le "modèle Barcelone" par un des ses acteurs" en COUDROY, L., VAZ, C. y VORMS, L. (eds.), *L'urbanisme espagnol depuis les années 1970: La ville, la démocratie et le marché*, pp. 99. Rennes: Presses universitaires de Rennes.

CABELLO, G. y GARCÍA, J. (2010). "La ejecución de sentencias en materia urbanística: una visión de conjunto" en *Práctica Urbanística. Revista Mensual de urbanismo* 91, p. 21.

COUDROY, L., VAZ, C. y VORMS, C. (2013). *L'urbanisme espagnol depuis les années 1970*. Rennes: Presses universitaires de Rennes.

FALUDI, A. (2009). "Una Europa policéntrica" en ALFAYA, L. y MUÑIZ, P. (eds.), *La ciudad, de nuevo global. Actas del II Congreso Internacional Ciudad, Territorio y Urbanismo (CITUR)*, p. 61. A Coruña: Colegio Oficial de Arquitectos de Galicia.

GUILLEM, M. (2013). *Tipología de vivienda en los poblados dirigidos de renta limitada. Madrid 1956-1959*. Madrid: Universidad Politécnica de Madrid. ETSAM.

LEAL, J. (2013). "Les mutations de l'espace social des grandes villes" en COUDROY, L., VAZ, C. y VORMS, L. (eds.), *L'urbanisme espagnol depuis les années 1970: La ville, la démocratie et le marché*, p. 127. Rennes: Presses universitaires de Rennes.

MIQUEL, L. (2003). "Alumbramiento, plenitud, decadencia y fin de una política social de vivienda" en *Un siglo de vivienda social (1903/2003)*, pp. 261. Madrid: Nerea.

MONTIEL, A. (2013). "Le modèle d'aménagement urbain dans la communauté autonome de Valence et ses effets sur les droits individuels, les ressources naturelles et autres biens collectifs" en COUDROY, L., VAZ, C. y VORMS, L. (eds.), *L'urbanisme espagnol depuis les années 1970: La ville, la démocratie et le marché*, p. 69. Rennes: Presses universitaires de Rennes.

MOYA, L. (2004). "La vivienda de promoción pública. Análisis de la actividad en Madrid en los últimos años y propuestas para el futuro" en *Cuadernos de Investigación Urbanística* 43.

PAREJO, L. (2013). "L'évolution du cadre juridique de la production de la ville depuis 1956" en COUDROY, L., VAZ, C. y VORMS, L.

(eds.), *L'urbanisme espagnol depuis les années 1970: La ville, la démocratie et le marché*, pp. 25. Rennes: Presses universitaires de Rennes.

POLLARD, J. (2013). "De la toute-puissance à l'effondrement: les promoteurs espagnols et la crise immobilière" en COUDROY, L., VAZ, C. y VORMS, L. (eds.), *L'urbanisme espagnol depuis les années 1970: La ville, la démocratie et le marché*, p. 55. Rennes: Presses universitaires de Rennes.

ROCH, F. (2003). "El sector privado y la construcción de viviendas sociales" en *Un siglo de vivienda social (1903/2003)*, p. 170. Madrid: Nerea.

—. (2013). "Le logement dans le modèle urbain espagnol. Une perspective critique" en COUDROY, L., VAZ, C. y VORMS, L. (eds.), *L'urbanisme espagnol depuis les années 1970: La ville, la démocratie et le marché*, p. 233. Rennes: Presses universitaires de Rennes.