

Eduardo Serrano Muñoz:

**CONSTRUYENDO EL SUELO DE LA SOCIEDAD  
CAPITALISTA**

Comunicación presentada en el marco del taller *Capital y territorio*.  
*¿La construcción de un sueño?* que forma parte del proyecto *Sobre  
capital y territorio II* del programa UNIA arteypensamiento

**Título:** Construyendo el suelo de la sociedad capitalista

**Autor:** Eduardo Serrano Muñoz

### **Resumen**

En el momento de examinar con una cierta perspectiva histórica el resultado de la aplicación de la zonificación como pieza maestra de la ordenación urbanística clásica y de las sucesivas versiones de la Ley del Suelo española entre 1956 y 1992 se observa que en vez de haber contribuido al retorno de las plusvalías del suelo a la colectividad; sin haber logrado modos de hacer ciudad participativos, igualitarios y transparentes; lejos de haber reforzado el poder municipal (el más cercano a los ciudadanos); igualmente lejos de haber acomodado la actividad urbanizadora e inmobiliaria al territorio preexistente, al legado de anteriores generaciones, al deseo de un entorno digno y grato para los que han de venir, lo que ha ocurrido con alarmante generalidad es punto por punto lo contrario. Más que nunca el destino del territorio y la ciudad, de las condiciones de vida y de futuro (incluso económico) de la mayoría de los ciudadanos están en manos del gran capital y especialmente del sector financiero, dirigiendo, directa o indirectamente, la política urbanística convencional y practicando un biopoder implacable a favor de sus propios intereses. Mas una parte no pequeña de este resultado no ha sido producto de la vulneración de la legalidad. Este trabajo examina cómo a ello han contribuido decisivamente concretas disposiciones legales y técnicas, así como las condiciones de su gestión en la Administración Local.

## CONSTRUYENDO EL SUELO DE LA SOCIEDAD CAPITALISTA

### **1 La técnica del plan regulador y de la zonificación**

La zonificación como técnica que asigna a cada parcela urbana un rango de usos posibles, obligatorios y prohibidos, fue algo largamente perseguido por los urbanistas desde mediados del siglo XIX. Así Ildefonso Cerdá a lo largo de las tres versiones del Plan para Barcelona entre 1855 y 1863 anticipó de modo notable las formulaciones sobre la primera y fundamental diferenciación zonal que está en la base del instrumento básico de la nueva "ciencia" del urbanismo: la que se establece entre espacios edificables y medios de comunicación, es decir, según los términos utilizados por Cerdá, vías e intervías.

A través de la zonificación del plan regulador se intenta imponer los mecanismos de mercado sin la rémora especulativa, señalando zonas y tiempos de edificación [FOLIN 1977b: 174]. El plan es completo cuando se propone controlar el desarrollo de la ciudad poniendo en cada momento la cantidad de suelo suficiente para absorber sin problemas su crecimiento. Con el tiempo esa doble fijación (zonas y tiempos) dará origen a una doble caracterización territorial de todo el término municipal: calificación y clasificación.

El objetivo de la creación de un mercado inmobiliario no monopolizable, como ya lo decían sus propagandistas, también se procurará conseguir proporcionando al público en general, de manera abierta y transparente, los datos urbanísticos de todas las parcelas. Éstas son representadas por sus signos (no otra cosa es un mercado, un espacio transparente de signos), con lo cual la tierra se acercará a la plenitud de la condición de la mercancía adquiriendo una movilidad (virtual pero suficiente, a través de su signo correspondiente). Un plan general, como dice Manu Melero, es "una fabrica de solares".

La zonificación pretende una determinación integral del territorio municipal; todas las parcelas deben quedar definidas en cuanto a lo que materialmente es posible promocionar en cuanto a su destino (usos). Esta pretensión da como lógica consecuencia que habrá regiones (y propiedades) que en el término municipal queden excluidas de la futura ciudad. Barcelona, con el Plan Jaussely (1905) se anticipó en esta dirección. Este mecanismo tuvo en ese momento un efecto notable: la "[...] creación de rentas diferenciales que jerarquicen al mismo tiempo la periferia respecto el centro [...]" [SOLÀ MORALES, 1997: 53].

Como ya se había ensayado largamente con otros tipos de ordenanzas, el método para conseguir integración y a la vez individuación es la caracterización paramétrica. La novedad es que ahora se asigna a cada propiedad un conjunto de cualidades que fijan más estrechamente su valor económico: cada parcela (cada propietario) tiene un destino (o finalidad) económico que se deduce de los dos factores que quedan fijados con la zonificación: intensidad (o índice de habitabilidad, cantidad de m<sup>2</sup> edificables por cada m<sup>2</sup> de terreno edificable) y uso según los tipos de actividades permitidas. Y a la vez cada propiedad tiene un contenido definido por el conjunto de normas que prefiguran el resultado arquitectónico y que son objeto de las ordenanzas convencionales.

En España el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 1924 ya consagra para todos los municipios españoles la técnica de la zonificación, introduciendo además los estándares urbanísticos (proporción de zonas verdes, patios de manzana, superficies máximas edificables en ensanches, parámetros geométricos para las calles, etc.) y figuras impositivas para conseguir que la plusvalía generada por todo el conjunto urbano no fuera retenida por los propietarios [GARCÍA DE ENTERRÍA; PAREJO ALFONSO 1979: 71 y 72].

## **2. El ciclo 1956-1992 de la legislación española**

La Ley del Suelo de 1956 integra la prolija herencia jurídica y técnica anterior en un cuerpo más sistemático (y complejo de manejar, sobre todo para los municipios pequeños carentes de capacidad técnica propia) y establece el importante mandato del Plan como definidor del contenido de propiedad. Parte para ello de una suposición que con el tiempo se ha visto era equivocada: ni la formación (redacción) del plan se puede asimilar a una aséptica disposición de los elementos urbanísticos en el limpio tablero de los urbanistas; ni su formulación (como tal expediente jurídico-administrativo) culmina en un acuerdo entre caballeros al que llegan los representantes políticos de la población municipal en el acto de su aprobación. A partir de aquí la técnica urbanística no deja de evolucionar y de responder a los nuevos retos de los poderes económicos, técnicos y políticos.

La ley del suelo de 1976 (año de la publicación del texto refundido) es una puesta al día de acuerdo con las importantes transformaciones sociales y económicas que se estaban dando en el país. Y como ya sucedió antes sus aportaciones más importantes serán subvertidas y utilizadas para establecer nuevas relaciones de poder.

- La zonificación se desdobra claramente en dos modos que caracterizan el espacio-tiempo urbanístico: la calificación del suelo atiende el qué se puede hacer en cada zona (tipo y características de las construcciones, condiciones de uso e intensidad), prefigurando el espacio. La clasificación dice cómo hay que hacerlo (básicamente la tramitación administrativa) para llegar a la plenitud del destino urbanístico establecido por la calificación de cada zona y prefigura la temporalidad. La clasificación persigue ajustar la actividad de cualquier agente urbanístico a los procedimientos que la Ley y el

particular Plan de cada municipio establecen paso por paso. Y eso porque se diferencian los ámbitos en que la ciudad es posible pero no es actual (suelo urbanizable, de dos subtipos: programado y no programado) respecto lo que ya es ciudad (suelo urbano) y lo que nunca deberá serlo (suelo no urbanizable).

Este dispositivo es de por sí generalizable y puede afectar a ámbitos de clasificación internos a cada tipo de suelo (en el suelo urbano, por ejemplo, se pueden diferenciar o clasificar al menos tres situaciones: los terrenos en sectores especiales, los terrenos no urbanizados y los solares: micronización de la clasificación). Esta lógica llega a su extremo en la Ley de 1992 en que los pasos para llegar al solar (punto final de la trayectoria urbanística de los suelos, cuando éstos son inmediatamente edificables mediante el exclusivo trámite de la licencia) deben estar rígidamente marcados tanto cronológicamente como por la estricta disciplina que supone el conjunto de derechos y deberes típicos de cada fase. El resultado en muchos casos ha sido una complicación extraordinaria de cualquier promoción (salvo en los solares), una carga burocrática muy pesada para los mismos ayuntamientos y favorecer el efecto del doble circuito de tramitación que más adelante será comentado. Y el establecimiento de enormes diferencias entre terrenos adyacentes, con las consecuencias que luego se comentarán.

- Uno de los tipos de suelo (el clasificado como suelo urbanizable no programado) está pensado para la promoción de grandes extensiones que no pueden considerarse como ensanches de las ciudades por no estar contiguas a éstas y carecer de las infraestructuras necesarias; sólo grandes concentraciones de capital pueden abordarlas dada la magnitud de las inversiones y la complejidad de su tramitación administrativa. De hecho parece como si estos suelos estuvieran especialmente pensados para el gran capital, capaz no sólo de emprender grandes conjuntos inmobiliarios (edificación, equipamientos y la urbanización correspondiente) sino también de realizar las grandes infraestructuras territoriales que estos conjuntos requieren.

En cierta manera es un reconocimiento de lo urbano como fenómeno que cancela la dualidad campo-ciudad, dispersando y mezclando sus fragmentos rotos. Y anuncia qué agentes están capacitados para construir el territorio de acumulación flexible [HARVEY 1998: 170 a 173] en donde lo urbano se supedita a la lógica del poder financiero internacional y donde la población (el conjunto de los individuos en su condición de habitantes) es un factor más, producto, literalmente hablando, del capital. Sin embargo las dificultades de la tramitación y la escasa madurez de la sociedad capitalista nacional frustraron la utilidad de este invento copiado de la legislación francesa y se prefirió explorar otras vías más irregulares pero también menos rígidas (por ejemplo, a través de los asequibles y bien dispuestos políticos locales) que no obligaran a pasar por las horcas caudinas de las pesadas instancias burocráticas municipales encargadas, ingenuamente, de domesticar a los grandes poderes económicos.

- Con el instrumento del aprovechamiento medio se pretendió dar de una vez solución al problema de la recuperación de las plusvalías urbanas, aunque de momento limitado al suelo urbanizable. Mediante unas reglas de compensación se persigue que aunque haya aprovechamientos diferentes entre los sectores (no es lo mismo el precio del suelo en un polígono industrial que en un parque empresarial de lujo), al final cualquier propietario gane la misma cantidad por m<sup>2</sup> de superficie de terreno. Además el mecanismo sirve para la obtención gratuita de los sistemas generales (grandes vías, infraestructuras territoriales, equipamientos y zonas verdes al servicio de todo el municipio); y para la constitución de un patrimonio municipal del suelo (el famoso 10% del aprovechamiento

medio que debe cederse al ayuntamiento), loable objetivo que pretendía la intervención municipal en el mercado inmobiliario y combatir su carácter monopolista, pero que ha acabado sirviendo para aliviar la permanente postración fiscal de unos ayuntamientos a los que les corresponde una ridícula participación en la financiación de los gastos de las Administraciones Públicas españolas (en torno al 14%, siendo en los demás países europeos al menos el 25%). Paradójicamente empuja a que los mismos ayuntamientos sean los más interesados en que el precio del suelo sea alto (al final son las rentas inmobiliarias las que vergonzosamente contribuyen al sostenimiento del Estado central... y, fraudulentamente, a los partidos políticos, a muchos de sus miembros, a funcionarios corruptos y a toda clase de intermediarios).

El aprovechamiento medio no es sino una convención derivada de otra convención, el aprovechamiento urbanístico, el cual se obtiene básicamente de la composición de tres factores: la intensidad de edificación, el uso de la misma y su localización dentro del contexto urbano y geográfico (clima, geotecnia, paisaje, etc.), estando los dos primeros definidos por la zonificación. El aprovechamiento urbanístico tiene una traducción económica directa, pues es a la técnica urbanística lo que la moneda es para la economía: el equivalente universal. Podría decirse que es el convertidor del bien tierra en mercancía inmobiliaria. Finalmente en la ley de 1992, se aplicará igualmente a la ciudad construida, al suelo urbano (en forma de aprovechamiento tipo). Monetización completa del espacio construido, facilitando que todos sus valores se reduzcan (lamentablemente) a dinero.

### **3. Los poderes sociales en juego**

La animadversión hacia los intentos de introducir la zonificación durante el siglo XIX iba dirigida contra la pretensión de restar libertad de acción a los propietarios y en definitiva contra lo que se entendía como un ataque a la propiedad privada. En efecto, esto parecía confirmarse por el hecho de que las primeras experiencias alemanas de zonificación, inauguradas con la ordenanza de Frankfurt de 1891 [SABATÉ 1999: 25], se presentan como instrumento de las políticas de los municipios socialistas. Pero el enemigo real no serán los ayuntamientos socialistas.

Como todo invento el concepto de zonificación será capturado y puesto al servicio de aquellas instancias de poder capaces de operar con los medios y con las escalas que dicho instrumento implicaba. La división primaria del término municipal entre zonas que podrán ser ciudad y aquéllas que quedan excluidas de tal posibilidad, produce ya una diferenciación traumática entre los propietarios de suelo.

Los planes urbanísticos con zonificación tienen efectos importantes en tres ámbitos distintos que conducen a una reorganización de la estructura local de poderes:

- Los terratenientes y promotores inmobiliarios porque ahora se juega en unas nuevas condiciones que a la larga producirán una transformación total en la estructura de la propiedad inmobiliaria y sobre la gestión dominante.
- Los técnicos y funcionarios porque son cada vez más necesarios para producir y gestionar instrumentos de creciente complejidad técnica y jurídica en áreas disciplinares muy novedosas.

- El poder político, porque a partir de este momento tiene la responsabilidad de la iniciativa y aprobación de un instrumento que afecta directamente al contenido de propiedad de las fincas urbanas y su correlativa traducción económica.

#### 4. Las rentas de la tierra como bien financiero que anticipa un valor futuro

Una importante cualidad de la zonificación es la capacidad para representar un cierto futuro. Por supuesto este futuro es en cierta medida, sobre todo para las áreas de expansión, un ejercicio de adivinación. Sin embargo tienen la cualidad innegable de fijar en las mentes la imagen de una ciudad muy probable; y sobre todo el poder de establecer para muchos propietarios unas rentas inmobiliarias adelantadas que no son simples posibilidades en cuanto a su obtención. Al respecto veamos una interesante explicación del fenómeno de la especulación:

Sean tres terrenos agrícolas **A**, **B** y **C** con la misma fertilidad y renta  $r$ . Un día en **A** se ha edificado; en **B** no se ha levantado nada, pero puede hacerse; y en **C** no se puede (no está permitido, por ejemplo). El precio de **A** es ahora  $p$ , y deduciendo obras de urbanización  $p'$  que resulta de la capitalización de una renta  $r' > r$ ; por su parte **B** y **C** proporcionan a sus propietarios  $r$ , pero **B** podría proporcionar  $r'$ . Especulación es anticipar el valor de **B** (futuro posible), confiriendo a **B** una renta diferencial  $r' > r$  con relación a **C** y apropiarse de esta manera de su capitalización [basado en un esquema explicativo en ALQUIER 1974: 17]. Hay que añadir que este mecanismo tenía en España un respaldo legal, algo bastante insólito en países de nuestro entorno. Por ejemplo, las expropiaciones en suelos clasificados como urbanizables no se pagaban a su precio de terreno rústico, sino con referencia al de mercado que tendría ese terreno de disponer de todos los servicios e infraestructuras, aunque en ese momento nadie hubiera gastado cantidad alguna en esas obras que hacen posible un asentamiento urbano real; y eso sólo por el mero hecho de disponer de ese atributo jurídico, por disponer de una marca gráfica en el plano correspondiente del instrumento de planeamiento aprobado y legalmente vigente.

Entendiendo este mecanismo es fácil darse cuenta del espejismo en que incurren aquellos que, fijando el aprovechamiento de las diversas zonas, pretenden cortar la especulación. Ésta consiste en un fenómeno de anticipación, de proximidad físico-temporal, que surge simplemente de la existencia de un conocimiento sobre el régimen jurídico (clasificación urbanística) de unos terrenos cualesquiera, que contagian su cualidad a los que carecen de ella de facto y de iure. El tiempo que manejan los programadores de los planes no es el tiempo intenso del poder (el del acontecimiento, el de la decisión), sino el de sus efectos extensionales y pragmáticos (tiempo lineal y sucesivo). Pero cuando dicen que en un terreno está admitido tal tipo de mercancía inmobiliaria, de hecho están induciendo un movimiento de anticipación en aquellos suelos que de algún modo se le vinculan y por eso el mecanismo total falla. Y además sin que sea preciso gasto alguno en la urbanización (actos físicos, e incluso administrativos, como la reparcelación), lo cual explica su carácter súbito, posible desde el mismo momento en que se juzga suficientemente probable el cambio de régimen jurídico del suelo. De hecho tal acontecimiento de enunciación precipita un cúmulo de acciones de diversos agentes, ya a la expectativa, convergiendo en actuaciones eficaces en el sentido de esa transformación "incorporal" que en el régimen legal español tenía un singular reconocimiento.

En otro sentido también la representación del futuro propia de la zonificación juega a favor de un papel de la propiedad inmobiliaria como reserva monetaria. Esa es una de las razones de que fuera aceptada en Estados Unidos a principios del siglo sin que otras componentes del

planeamiento al estilo alemán tuvieron tanto éxito [HALL 1996: 70]. El suelo como promesa de la obtención de rentas futuras es a lo que David Harvey aplica el término marxiano de capital ficticio (en cuanto representa un valor no producido todavía). Entonces la propiedad territorial puede tratarse como un bien financiero, campo abierto a la circulación del capital a interés [HARVEY 1990: 374]. Desde ese momento el capital financiero tendrá un interés específico añadido para adquirir propiedades inmobiliarias; y el planeamiento de zonificación, con su exhaustiva información sobre las bases de las rentas futuras de cada parcela, abre el acceso a los mercados de suelo a cualquier inversor, aunque carezca de vínculos previos con los agentes locales y jamás haya pisado dicho lugar.

## 5. El Estado, el capital financiero y las plusvalías del suelo

Hemos visto cómo el planeamiento de zonificación, culminación de la lógica de la regulación urbanística del capitalismo de segunda época (capitalismo monopolista de Estado o fordismo) inducía cambios importantes en la distribución de los poderes implicados en la propiedad inmobiliaria (propietarios, técnicos y políticos) a la vez que creaba las condiciones para que la mercancía-suelo pudiera circular con más facilidad, abriendo consecuentemente la entrada al capital financiero; atrás quedaban, desprovistas de sentido casi, las antiguas discusiones sobre la intromisión de los poderes públicos en el ámbito de las propiedades particulares o sobre la mejora de las condiciones de habitabilidad de la clase obrera (reformas, devaluadas, que el mismo Estado acabó por asumir y dirigir). Son las clases altas, el gran capital, las que han estado a favor de muchos de los criterios urbanísticos que durante años pudieron parecer patrimonio de los urbanistas más avanzados. Porque iban en la dirección más conveniente para sus intereses, a la búsqueda de la máxima integración como capital-flujo y al mismo tiempo de la máxima separación de los componentes significativos del nuevo espacio urbano.

A pesar de la facilidad con que se pueden montar (subvirtiendo las declaradas intenciones de los legisladores), sistemas paralelos a los circuitos visibles, captadores en la sombra de muchas rentas inmobiliarias, el sistema urbanístico está suficientemente bien montado como para que, respetando la legalidad, la acumulación capitalista, entendida como captura de la riqueza producida colectivamente, pueda proseguir e incrementarse. Veamos un ejemplo.

La Ley de Expropiación Forzosa de 1879 pretendía "[...] *la recuperación de las plusvalías creadas por la obra urbanizadora, con la finalidad tanto de evitar un enriquecimiento injusto de algunos propietarios determinados como consecuencia de su colindancia con unas obras que a los demás vecinos toca soportar, en cuanto financiadas con los fondos públicos nutridos por impuestos, como, también, de allegar recursos para financiar esas obras, en otro caso inalcanzables para las haciendas municipales, siendo obvio su interés colectivo [...]. A la a vez, la ley permite en su artículo 53 la utilización del sistema de concesión en favor de empresas urbanizadoras, técnica que es una de las primeras en que se prevé una expropiación forzosa con beneficiario privado*" [GARCÍA DE ENTERRÍA; PAREJO ALFONSO 1979: 69, 63 y 64].

Supongamos que el procedimiento se aplica escrupulosamente ¿Habría alguna diferencia respecto un modo de actuar mediante simple compra de terrenos entre particulares? Por supuesto que sí: los precios de tasación, la rapidez del proceso (que también es traducible en dinero), y, por añadidura la existencia de una enorme desigualdad a la hora de negociar entre un conjunto heterogéneo de pequeños propietarios, carentes de apoyo público, con escasas posibilidades de costear su defensa técnico-jurídica y en el otro lado una formidable concentración de capital a la vez económico y de conocimiento técnico. Son fenómenos de carácter catastrófico, en el sentido que tiene para la matemática de catástrofes: acontecimientos singulares y de ruptura. Con razón los definía Jane Jacobs como procesos de "dinero

catastrófico”, una concentración de recursos que irrumpe cual fuerza de choque militar en un territorio con débiles y mal coordinadas defensas.

Se puede pensar que los mecanismos urbanísticos actuales del juego de transferencias y compensaciones configuran un eficaz cerco a las ganancias exorbitantes y gratuitas típicas de la propiedad inmobiliaria de la primera ciudad capitalista ¿Victoria sobre la especulación? Dudoso; al margen de las múltiples imperfecciones y problemas que tal mecanismo conlleva, existe la clara e ineludible necesidad de adaptar el plan a un entorno social, económico y urbano en continuo cambio. Eso abre la posibilidad de que terrenos astutamente comprados suban de precio, logrando sumas fabulosas mediante su oportuno cambio de clasificación (del suelo no urbanizable a suelo urbanizable, o a suelo urbano) con ocasión de una Revisión del Plan General. Estas operaciones masivas son propias del gran capital que además opera a largo plazo, pero a pequeña escala es factible conseguir lo mismo mediante oportunos cambios de zonificación amparados en expedientes de Modificación de Elementos.

Todo esto reproduce el efecto que conocemos (ya se insinuó al hablar del Plan Jaussely para Barcelona y más adelante lo veremos de nuevo en la experiencia francesa) cuando un plan es aplicado a una ciudad por primera vez: a un lado y otro de la raya, entre las diversas categorías jurídicas de suelo, entre un antes y después, las diferencias de precios se abisman.

La diferencia entre este momento histórico ya pasado y lo que sucede ahora es que la necesidad de evitar los traumáticos procesos de revisión del planeamiento se alía con una paralela tendencia a conseguir una adaptación continua y rápida a los cambios que aceleradamente se producen; el espacio urbano (es decir, en nuestros países, gran parte del territorio a efectos prácticos, la integridad de la mayoría de los municipios desde el momento en que desaparece la distinción entre ciudad y campo) es incesantemente reconvertido, destruido y reconstruido por el juego de los intereses económicos relativos a la renta del suelo y de la burocracia urbanística, actualizando cada vez el mismo mecanismo inicial que captura las rentas inmobiliarias (de igual manera que el mecanismo de acumulación originaria o primitiva se ha generalizado para todo el aparato productivo de la sociedad del capital). Se confirma así la vigencia de una ley de la lógica instrumental del capitalismo moderno: la micronización de la clasificación del suelo convierte a éste en una mercancía fluida y permite capturar las rentas de la tierra de un modo permanente y difuso, sin necesidad de acomodarse a las grandes segmentaciones de la clasificación primaria (suelo urbano, suelo urbanizable y suelo no urbanizable) y tampoco esperar a los espaciados momentos en que el plan debe revisarse.

## **6. Evolución de la distribución de la relación de poderes entre los agentes locales**

Efectivamente, los pequeños propietarios pierden rápidamente toda posibilidad de influir en el planeamiento, quedando subordinados a las decisiones de los capitales inmobiliarios locales más dinámicos y potentes. No desaparece, pero la pequeña burguesía propietaria empieza a trabajar para el gran capital, cuando con ocasión de las aperturas de las grandes avenidas en el siglo pasado, de las implantaciones o revisiones del plan regulador o de la adaptación continua del planeamiento actual, sus propiedades y el trabajo invertido en ellas es comprado a bajo precio.

Así ocurre siempre: los grandes y medianos propietarios locales se dividen y la fracción en el poder se alía con los profesionales y los promotores inmobiliarios [BERINGUIER 1974: 101 y 102; LOJKINE 1979: 244]. A partir de este momento, una vez aprobado el plan o su revisión, se disparan las diferencias de precios: en Francia la experiencia de la implantación de los planes



urbanísticos en los años cincuenta y sesenta mostraba que mientras que en los municipios sin plan la proporción de precios entre fincas edificables era de 1 a 3, en los municipios que disponían de plan la proporción se establecía de 1 a 20 [BERINGUIER 1974: 89 y 91].

Es lo que señalaba el mismo autor cuando comentaba la experiencia francesa: los planes, al beneficiar forzosamente a unos propietarios (precisamente los que tienen posibilidad de influir en los políticos y aliarse con el capital financiero) a costa de otros, no es bien recibido en ciertas poblaciones donde la homogeneidad relativa entre propietarios es destruida [BERINGUIER 1974: 93 y 94]. Posteriormente la intervención del capital exterior, comandado por los bancos se hace más frecuente, provocando en no pocos casos nuevas fracturas entre los propietarios locales. Pero esto no deja de ser una etapa intermedia (como en realidad lo son todas), ya que el capital financiero exterior acabará desplazando de los órganos de decisión estratégicos y en la titularidad de alguno (o muchos) de los mejores terrenos a los propietarios y promotores locales [LOJKINE 1979: 249 y 250].

Pero ahora lo que empieza a ser decisivo no es la posesión de cierta cantidad de suelo ni su ubicación, sino la capacidad de influencia, desde etéreas instancias del poder financiero nacional o internacional y del gran capital, en los gobiernos municipales para dirigir el planeamiento hacia lo que más interese, disponiendo, por supuesto, de enormes y fluidas masas de capital flotante para invertir en el momento más oportuno.

En cualquier caso el conocimiento de la teoría y práctica de los nuevos mecanismos técnico-jurídicos es fundamental para poder jugar con posibilidades de éxito en el marco de la legalidad urbanística que así empieza a configurarse. De nuevo la ventaja la tienen aquellos que pueden pagar este tipo de trabajo o lo incorporan a sus empresas. El ciudadano corriente o el propietario desasistido de este asesoramiento se encuentra progresivamente marginado, no sólo en el manejo de las reglas instauradas, sino, lo que es más grave, en las posibilidades de influir en los cambios que inevitablemente se introducen, progresivamente más frecuentes.

Si bien la zonificación reduce el aislamiento de los mercados de suelos locales e introduce códigos y mecanismos de alcance universal, bien que de momento limitado a los que poseen esos saberes expertos, en cambio la instancia última de decisión política que en el ordenamiento jurídico se instaura (operativo en España sólo a partir de la Ley del Suelo del 1956), tiende a favorecer circuitos de relaciones de poder opacos. Desde el momento en que gran parte del contenido de propiedad se establece por parte de la Administración Pública, los equipos gobernantes municipales adquieren un nuevo poder al dotar a ciertos nodos de la autoridad política municipal para el control de determinados flujos, en este caso capturando capacidad de iniciativa y decisión respecto el contenido de las propiedades inmobiliarias). Y de la misma manera que el ordenamiento urbanístico se gestiona en una compleja articulación de los niveles estatal y municipal (a lo que se suma posteriormente el nivel regional o autonómico), la parte invisible de las relaciones de poder se instrumentan en parejos niveles, fundamentalmente a través de los partidos políticos.

En esta nueva situación el alcalde, tiende a monopolizar, solo o con un equipo de confianza, la gestión local de urbanismo, casi siempre en provecho propio; lo que decía Christian Beringuier acerca de Francia es fácilmente trasladable a nuestra realidad actual [BERINGUIER 1974: 96 a 99]:

- Especializándose en esa gestión llega a ser, por cuenta propia, agente inmobiliario o promotor en su propio municipio; otras veces ya tenía ese oficio antes de ser elegido alcalde.

- Desde ese dominio reservado disfruta de ventajas exclusivas: localizando bienes raíces (propios o ajenos próximos) estratégicos en la ordenación del plan; percibiendo remuneraciones por decisiones y gestiones favorables; participando en operaciones inmobiliarias.
- Otras veces crea y prolonga un ambiente de interinidad permanente con gran ambigüedad de normas aplicables, que le dan ocasión de maniobrar y medrar en el seno de un urbanismo salvaje.

## 7. Legalidad, ilegalidad y alegalidad

Esto nos confirma que en cualquier caso, detrás y en paralelo a la instauración de cualquier régimen administrativo-político, por mucha transparencia que sus promotores pretendan, se forma un sistema de conexiones y flujos de informaciones y de órdenes que operan en la sombra y que constituye el verdadero territorio donde se actualiza el poder. Incluso es posible jugar con la ausencia de instrumentos urbanísticos: basta con que éstos existan y sean operativos en los municipios vecinos o que dependa de las autoridades municipales la aplicación selectiva de normas de imprecisa o dudosas vigencia, para que el efecto sea parecido o incluso peor (aunque también a costa de riesgos personales más elevados).

Hacia el ciudadano corriente, la gran masa de la población (o incluso ciertos poderes enemigos), carente de capitales importantes o específicos (y aquí incluyo junto al capital monetario propiamente dicho el capital social o de posición: a veces basta con una simple conexión con un delineante para conseguir burlar el acceso controlado) se dispone un enorme aparato burocrático, de lento y pesado funcionamiento, diseñado para disciplinar a ese anónimo ciudadano pero también para atender cierto tipo de necesidades con la condición (secreta condición para esos administrados, igual que para el esforzado y sufrido cuerpo de funcionarios y técnicos que está a su servicio) de no resolverlas. Hacia el otro lado, todo son facilidades; el expediente se cubre someramente con un barniz de legalidad y se tramita directamente con los funcionarios de confianza cubriendo etapas con una gran celeridad; por supuesto que pasar de un circuito al otro tiene un coste, pero para quien tiene dinero o favores con que pagar, compensa sobradamente en tiempo, en ahorro de otros gastos y de incertidumbres y con la seguridad de que antes o después podrá saborear su goloso premio. El circuito visible y legal tapa y alimenta al invisible e ilegal.

Además, al margen de lo que es ilegal o legal hay un extensísimo campo de posibilidades en la alegalidad; aprovechando mecanismos escasamente intermediados por el estamento jurídico-administrativo (cuyos integrantes, por su parte, también pueden aprovechar su peculiar posición para favorecer sus propios intereses), con un gran margen de discrecionalidad y según fórmulas más propias de las relaciones entre particulares que las que rigen jurídicamente el funcionamiento de la Administración Pública. El convenio urbanístico puede ser un ejemplo de esta tercera modalidad; aparte de no constituir una vía situada fuera de la ley, tiene una característica muy destacable desde el punto de vista de la positividad del poder: es su carácter abierto a la invención, sin la cual todo lo demás acabaría desintegrado por la entropía, por el desgaste de toda estructura estable incapaz de transformarse o ser transformada.

Todo esto, igual que lo anterior, también debe leerse como resultado colateral de una transformación histórica, sin protagonistas personalizados: la progresiva obsolescencia de un régimen jurídico fundado en la rigidez trascendente de la norma abstracta deja paso (mucho más en la práctica espontánea que en la doctrina o en medidas legislativas concretas) a otro

régimen jurídico basado en el principio del contrato. La ignorancia (y también el interesado conocimiento) de lo que está pasando favorece el crecimiento imparable de la corrupción.

## 8. Gobernar desde el territorio

Por último quisiera hacer una referencia a la grave situación del acceso a la vivienda por parte de millones de personas en nuestro país. Lo hemos comprobado repetidamente y desde hace muchos años: este problema no es sentido como tal ni preocupa a los que gobiernan (habitan territorios ya sin contacto alguno con esas miserias). Objetivamente tampoco es un problema para ellos; incluso puede que sea todo lo contrario, una muestra de la eficacia del instrumento de gobierno que regula la producción de escasez, que se manifiesta como drenaje-expropiación de las capacidades económicas de una parte importante de la población, restando recursos clave para adquirir una mínima autonomía en las decisiones que afectan a su propia vida y manteniendo a dicha población en un estado permanente de precariedad: *"Yo no compré una casa, vendí mi vida"* [comentario de una comunicante anónima en el programa Siglo XXI de RNE 3, 11: 08 del día 11 de agosto de 2004].

Este proceso expropiatorio adquiere claridad cuando se identifica qué agente es el principal beneficiario, el capital financiero. Y eso es así porque controla lo principal del proceso, lo que le permite dirigirlo según sus intereses:

- 1) Como agente dominante en el sistema de propiedad del suelo y como protagonista directo o indirecto en los procesos de decisión política referidos a la clasificación urbanística.
- 2) Como prestamista principal, tanto a personas físicas como a empresas inmobiliarias (y eso al margen de su penetración en las grandes compañías y del control ejercido a través de la política de las instituciones y partidos con representación parlamentaria).

De este modo se controlan los dos puntos clave del acoplamiento fundamental oferta-demanda o con más generalidad producción-consumo (en este caso propiedad del suelo y acceso del ciudadano a la vivienda), se cierra el círculo del dominio integral del gran biodispositivo urbano que articula la producción de suelo-mercancía y la producción de habitantes-consumidores a través del crédito hipotecario, efectuando a voluntad, tanto fenómenos de segmentación urbana como de segregación y estratificación social.

Este mecanismo es de una gran generalidad en la sociedad del capital. Es oportuno recordar que entre 1974 y 1975 Ivan Illich construyó una teoría sobre los efectos del consumo de la energía en determinadas sociedades. Si ese consumo está por debajo de un límite inferior, tal sociedad estaría subequipada; pero si es mayor que un límite superior "[...] *termina la posibilidad de mantener una distribución equitativa del control sobre el poder mecánico en la sociedad*". En relación con el transporte "[...] *cuando la velocidad de sus vehículos rebasa un cierto margen, la gente se convierte en prisionera del vehículo que la lleva cada día de la casa al trabajo [...]*".

Se trata, ni más ni menos, que de una escasez creada por la abundancia, verdadera fórmula maestra del capitalismo. Para explicar la persistencia, absurda contemplada desde cierta distancia, de ésta y de otras paradojas contemporáneas, hay dos ordenes complementarios de razones. Por un lado existe una especie de encierro epistémico del consumidor, pues éste es literalmente construido en su subjetividad de tal modo que es incapaz de cuestionar el carácter aparentemente natural de sus necesidades (en este caso la vivienda).

Y por otro lado hay una necesidad auténticamente objetiva, es decir, exterior a los individuos; es a lo que alude Ivan Illich: "El monopolio radical ejercido por una industria sobre toda una sociedad no es el efecto de la escasez de bienes reservados a una minoría de clientes; es más bien la capacidad que tiene esta industria de convertir a todos en usuarios" [ILLICH 1985: 40].

El concepto de monopolio radical me parece de suma importancia. Un monopolio clásico supone que existe oferta de un solo industrial o comerciante, no existe competencia, por lo que no hay donde comparar ofertas alternativas. Un monopolio radical ni siquiera deja abierta la última opción, la que consiste en desistir de comprar. De esta manera se provocan efectos sociales gravísimos, pues a la gran cantidad de gente que queda atrapada de por vida en el mecanismo hipotecario se suma la expulsión de un número creciente de ciudadanos (al parecer son considerados innecesarios) del espacio social que el neoliberalismo ha instituido como el propio de nuestro tiempo histórico, el que es regulado por el mercado, en donde hay clientes en vez de ciudadanos y la mercancía es la instancia de intermediación principal en las relaciones sociales.

---

## BIBLIOGRAFÍA

ALQUIER, François. *Contribución al estudio de la renta del suelo sobre los terrenos urbanos*. En Documents d'analisi urbana nº 2. Barcelona: Departamento de Geografía Urbana de l'Universitat Autònoma de Barcelona, 1974a

BERINGUIER, Christian. *Plan de urbanismo y práctica política*. En LIBROS DE LA FRONTERA. Urbanismo y práctica política. Barcelona: Libros de la frontera, 1974

FOLIN, Marino, 1977. *Instrumentos urbanísticos y desarrollo natural de la Grosstadt*. En FOLIN, Marino. La ciudad del capital y otros escritos. México D.F.: Gustavo Gili, 1977, p. 163 a 194

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; PAREJO ALFONSO, Luciano. *Lecciones de derecho urbanístico*. Madrid: Civitas, 1979

HALL, Peter. *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*. Barcelona: Ediciones del Serbal, 1996

HARVEY, David (1973). *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo XXI, 1977

HARVEY, David. *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1990

HARVEY, David. *La condición de la posmodernidad*. Buenos Aires: Amorrortu editores, 1998

ILLICH, Ivan (1974). *Energía y equidad. Desempleo creador*. México D.F.: Joaquín Mortiz, Planeta, 1985

LOJKINE, Jean. *El marxismo, el Estado y la cuestión urbana*. México D.F.: Siglo XXI, 1979

SABATÉ, Joaquín. *El proyecto de la calle sin nombre*. Barcelona: Fundación Caja de Arquitectos, 1999

SOLÀ MORALES, Manuel de. *Las formas del crecimiento urbano*. Barcelona: Edicions UPC, 1997