

# Paisajes devastados



**Después del ciclo inmobiliario:  
impactos regionales y urbanos  
de la crisis** Observatorio Metropolitano de Madrid (eds.)

**útiles**

tradicantes  
de Sueños



Desde sus inicios **Traficantes de Sueños** ha apostado por licencias de publicación que permiten compartir, como las Creative Commons, por eso sus libros se pueden copiar, distribuir, comunicar públicamente y descargar desde su web. Entendemos que el conocimiento y las expresiones artísticas se producen a partir de elementos previos y contemporáneos, gracias a las redes difusas en las que participamos. Están hechas de retazos, de mezclas, de experiencias colectivas; cada persona las recompone de una forma original, pero no se puede atribuir su propiedad total y excluir a otros de su uso o replicación.

Sin embargo, «cultura libre» no es sinónimo de «cultura gratis». Producir un libro conlleva costes de derechos de autor, traducción, edición, corrección, maquetación, diseño e impresión. Tú puedes colaborar haciendo una donación al proyecto editorial; con ello estarás contribuyendo a la liberación de contenidos.

Puedes hacer una **donación**  
(si estás fuera de España a través de **PayPal**),  
**suscribirte** a la editorial  
o escribirnos un **mail**

# **Paisajes devastados**

**Después del ciclo inmobiliario:  
impactos regionales y urbanos de la crisis**

## traficantes de sueños

Traficantes de Sueños no es una casa editorial, ni siquiera una editorial independiente que contempla la publicación de una colección variable de textos críticos. Es, por el contrario, un proyecto, en el sentido estricto de «apuesta», que se dirige a cartografiar las líneas constituyentes de otras formas de vida. La construcción teórica y práctica de la caja de herramientas que, con palabras propias, puede componer el ciclo de luchas de las próximas décadas.

Sin complacencias con la arcaica sacralidad del libro, sin concesiones con el narcisismo literario, sin lealtad alguna a los usurpadores del saber, TdS adopta sin ambages la libertad de acceso al conocimiento. Queda, por tanto, permitida y abierta la reproducción total o parcial de los textos publicados, en cualquier formato imaginable, salvo por explícita voluntad del autor o de la autora y sólo en el caso de las ediciones con ánimo de lucro.

*Omnia sunt communia!*

## útiles 14

**Útiles** es un tren en marcha que anima la discusión en el seno de los movimientos sociales. Alienta la creación de nuevos terrenos de conflicto en el trabajo precario y en el trabajo de los migrantes, estimula la autorreflexión de los grupos feministas, de las asociaciones locales y de los proyectos de comunicación social, incita a la apertura de nuevos campos de batalla en una frontera digital todavía abierta.

Útiles recoge materiales de encuesta y de investigación. Se propone como un proyecto editorial autoproducido por los movimientos sociales. Trata de poner a disposición del «común» saberes y conocimientos generados en el centro de las dinámicas de explotación y dominio y desde las prácticas de autoorganización. Conocimientos que quieren ser las herramientas de futuras prácticas de libertad.

© 2013, del texto, cada una de sus autoras y autores.

© 2013, de la edición, Traficantes de Sueños.



Licencia Creative Commons  
Atribución-NoComercial-SinDerivadas 3.0 España  
(CC BY-NC-ND 3.0)

Usted es libre de:

 \* Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra

Bajo las condiciones siguientes:

 \* Reconocimiento — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciente (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).

 \* No Comercial — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

 \* Sin Obras Derivadas — No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Entendiendo que:

\* Renuncia — Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor

\* Dominio Público — Cuando la obra o alguno de sus elementos se halle en el dominio público según la ley vigente aplicable, esta situación no quedará afectada por la licencia.

\* Otros derechos — Los derechos siguientes no quedan afectados por la licencia de ninguna manera:

- Los derechos derivados de usos legítimos u otras limitaciones reconocidas por ley no se ven afectados por lo anterior.

- Los derechos morales del autor

- Derechos que pueden ostentar otras personas sobre la propia obra o su uso, como por ejemplo derechos de imagen o de privacidad.

\* Aviso — Al reutilizar o distribuir la obra, tiene que dejar muy en claro los términos de la licencia de esta obra.

**Primera edición:** 1000 ejemplares. [Septiembre de 2013]

**Título:**

Paisajes devastados. Después del ciclo inmobiliario:  
impactos regionales y urbanos de la crisis

**Autores:**

Observatorio Metropolitano de Madrid (eds.)

**Maquetación y diseño de cubierta:**

Traficantes de Sueños.

taller@traficantes.net

**Edición:**

Traficantes de Sueños

C/ Embajadores 35, local 6

28012 Madrid. Tlf: 915320928

e-mail:editorial@traficantes.net

**Impresión:**

ONA Industria Gráfica S. A.

ISBN 13: 978-84-96453-80-7

**Depósito legal:** M-24303-2013

# **Paisajes devastados**

**Después del ciclo inmobiliario:  
impactos regionales y urbanos de la crisis**

**Observatorio Metropolitano de Madrid (eds.)**

traficantes de sueños  
útiles

# Índice

Introducción-----	15
1. Competitividad territorial y circuito secundario de acumulación.	
<i>Observatorio Metropolitano de Madrid</i> -----	25
El modelo español en perspectiva -----	26
El arreglo espacial y los circuitos secundarios -----	30
Competitividad territorial: regiones y ciudades -----	47
El modelo español y el ciclo 1995-2007 -----	60
Algunas notas sobre la crisis del modelo de acumulación territorial y su futura proyección-----	72
2. Infraestructuras de transporte, impacto territorial y crisis.	
<i>Paco Segura</i> -----	77
La política de infraestructuras en España -----	78
Mitos y realidades de las infraestructuras -----	84
Situación actual de las infraestructuras de transporte en el Estado español --	95
¿Cuánto nos cuesta esta política? -----	106
Cambio de discurso, ¿cambio de políticas? -----	118
Alternativas desde el punto de vista del ecologismo social -----	119
3. Del Madrid global a la crisis urbana. Hacia la implosión social.	
<i>Observatorio Metropolitano de Madrid</i> -----	123
La crisis -----	124
Una creciente polarización social -----	133
La ciudad neoliberal -----	138
Líneas de fractura: la «crisis de las clases medias» y el espectro de las nuevas periferias -----	153
<i>Banlieues, riots</i> y heroína en el Madrid global.	
A modo de conclusión-----	170

4. Euskal Herria hacia la plataforma logística.	
El papel del TAV. <i>Luis Iriarte</i> -----	179
Algunos factores que impulsan el crecimiento del transporte de mercancías --	180
Algunas condiciones necesarias -----	183
El crecimiento del transporte de mercancías en la CAV -----	185
Importancia del sector del transporte en la economía de la CAV -----	187
La apuesta vasca por el sector logístico -----	190
Ferrocarriles, carreteras, puertos y aeropuertos -----	194
La apuesta por una nueva red ferroviaria y la potenciación de la existente -----	202
Más que dudas sobre el transporte de mercancías en la «Y» vasca -----	207
A pesar de todo continúa el empecinamiento en la construcción -----	210
Algunas consecuencias de esta apuesta -----	214
¿Una apuesta de futuro? -----	215
Dos visiones de la oposición al TAV en Euskal Herria -----	220
Anexo. La fábrica globalizada. El ejemplo de la Volkswagen de Pamplona ---	229
5. Miedo y asco en Sevilla. Especulación, espectáculo y resistencias en la ciudad postdesarrollista. <i>Ibán Díaz</i> -----	233
El crecimiento de Sevilla entre dos exposiciones -----	236
La ciudad postdesarrollista -----	243
El papel de la población inmigrante extranjera -----	259
El escenario posterior al boom inmobiliario -----	263
Conclusiones -----	270
6. De la euforia del ladrillo a la crisis.	
Zaragoza puesta a producir en el último ciclo capitalista. <i>A_Zofra</i> -----	273
La continuidad de los roles de la metrópoli -----	275
Estrategias de especialización -----	279
El boom inmobiliario -----	285
La gobernanza -----	289
Más afecciones y destrucción de los comunes -----	293
Hacia el futuro. Reflexiones y preguntas -----	309
7. Tras el tsunami inmobiliario. Salir del atolladero.	
<i>Fernando Gaja i Díaz</i> -----	313
«Antes» -----	315
«Durante». Los datos -----	318
«Después» -----	334
Singularidades del País Valenciano: la «ciudad vacía» -----	341
¿Qué hacer con el suelo urbanizado vacante? -----	345
Conclusiones. Tras el boom, salidas y alternativas -----	352

8. La profundización de la vía urbano-turística-financiera en Palma (2007-2011): políticas y materialización en tiempos de crisis. <i>Grup d'Investigació de Sostenibilitat i Territori</i> -----	355
Adaptación de los megaproyectos del ciclo alcista a la etapa de crisis -----	361
La crisis (2007-2011): del keynesianismo financiero-inmobiliario a la nueva oleada de neoliberalización -----	369
Los espacios en crisis -----	381
Conclusiones -----	387
9. Del nacionalismo hidráulico a la quimera del ladrillo: el caso de la Región de Murcia. <i>Foro Ciudadano de la Región de Murcia</i> -----	389
La política territorial y el hecho diferencial murciano -----	393
Unas políticas ambientales devaluadas y un modelo de crecimiento insostenible -----	398
Ineficiencia económica, desigualdad de la renta y precariedad del empleo -----	405
Crisis social y régimen específico de vulnerabilidad de la población trabajadora inmigrante -----	410
Educación, cultura y medios de comunicación -----	415
Un régimen político monopolístico, incompetente y corrupto -----	422
Conclusiones -----	427
10. El fracaso del desarrollismo urbanístico en la Costa del Sol Occidental. Otras prácticas de producción de ciudad. <i>Ildefonso Narváez Baena</i> -----	431
La ciudad soñada en común -----	431
Del canibalismo autárquico al desarrollismo ovíparo de los años cincuenta -----	433
Del bikini tecnócrata al destape constitucional -----	437
De la bacanal autonómica al príncipe timorato -----	443
Una conclusión propositiva -----	449
Bibliografía -----	453

A la memoria de Alícia Bauzà van Slingerlandt  
y Ramón Fernández Durán,  
sin cuyo trabajo no hubiera sido posible este libro  
ni muchas de las perspectivas que en él se sostienen

# Introducción

Los años de la primera década del siglo XXI pasarán a la historia de España como los de la formación y posterior disipamiento del espejismo de una Modernidad triunfante. Modernidad tardía a la luz tanto de los medios necesarios para su realización (el más poderoso ciclo inmobiliario de todo el planeta), como de los fuertes costes sociales, económicos y ambientales que nos ha legado. Efectivamente, el periodo entre mediados de la década de 1990 y 2008 podrá ser recogido en anales y crónicas como el de la celebración insidiosa de un nuevo «enriqueceos». Exclamación y exhortación dirigida a la amplia mayoría de la población, si bien, como suele ocurrir, sólo al alcance de una estrecha minoría formada por los segmentos más ricos, aquellos con intereses en la promoción inmobiliaria, la construcción o las diversas ramas del floreciente negocio financiero.

Por recordarlo una vez más, durante este periodo se construyeron más de seis millones de viviendas; al mismo tiempo, el precio del metro cuadrado se multiplicó por tres y el crédito hipotecario por un espectacular factor de dos cifras (nada menos que once veces). Sobre estos mimbres, en un país mayoritariamente propietario —el 80 % tiene el título de al menos una vivienda en propiedad—, la riqueza patrimonial en manos de las economías domésticas creció en un 250 %. Este crecimiento de los patrimonios «nominales» se acompañó tanto de un fuerte endeudamiento como de un espectacular incremento del consumo doméstico. El crédito a empresas y familias fluyó directamente sobre el mercado inmobiliario español procedente de todos los rincones financieros del planeta.

Al fin parecía que España había encontrado su lugar en el mundo. La globalización financiera había localizado, precisamente aquí, un nicho sorprendentemente apto para la colocación de capitales sedientos. Las antiguas desventajas y anomalías de la economía hispana, como su debilidad industrial, su especialización turística y el enorme grado de concentración de su sector financiero, parecían confluir en un modelo de éxito.

Obviamente esto no fue sólo el resultado natural del mercado globalizado. Por ir anotando responsabilidades, las políticas públicas se alinearon con los nuevos astros financieros con una claridad que todavía hoy es poco reconocida: facilidades crediticias e hipotecarias, casi completa «liberalización» de los mercados de suelo, destrucción del parque público de viviendas y marginación del alquiler, subvención ambiental a los fuertes consumos energéticos, de materiales y de agua que han requerido los desarrollos inmobiliarios; así como el más espectacular programa de construcción de autovías y trenes de alta velocidad que haya conocido el viejo continente y que ha llevado a este país, antes semiperiférico, del «sempiterno déficit de infraestructuras» a un merecido primer puesto europeo en número de kilómetros construidos de este tipo de vías de transporte.

Lo que no deja de sorprender es que tan espectaculares tasas de construcción e inversión inmobiliaria consiguieran resultados económicos igualmente notables. El «país» creció, en efecto, al mismo ritmo que la multiplicación de las autovías y los AVEs: un consumo doméstico disparado, siete millones de nuevos puestos de trabajo y casi cinco millones de trabajadores «extranjeros» incorporados a la nueva economía basada en el ladrillo.

Pero ¿tiene todavía sentido estudiar un modelo de crecimiento económico extinto, como es el caso del sorprendente ciclo inmobiliario-financiero que se extiende de 1995 a 2007? Obviamente no se trata de un mero ejercicio histórico. La actual crisis está en todo determinada por esta modalidad de crecimiento. La crisis ha terminado por descubrir, de hecho, las débiles bases del milagro económico. Tras el banquete patrimonial, la desindustrialización histórica se ha revelado de nuevo como falta de competitividad. La euforia económica basada en el endeudamiento y el crecimiento del precio de la vivienda ha dado paso a los desahucios, unas disparadas tasas de paro y un recrudecimiento de una ya antes brutal precariedad laboral. Por supuesto, la vieja posición semiperiférica del Estado se ha confirmado de nuevo, esta vez bajo el ataque financiero sobre la deuda pública y la intervención *de facto* de su política económica impuesta por el gobierno alemán y el Banco Central Europeo.

Por otra parte, hoy no podemos decir que estemos más allá del ciclo inmobiliario, a punto, por así decir, de iniciar una senda de crecimiento sobre nuevas bases, pongamos por caso: inversión en I+D, energías renovables o tecnologías verdes. No se trata de decir que la crisis va para largo, como de hecho todo apunta, sino también que no hay alternativa a la especialización inmobiliario-financiera de la economía española. El actual proceso de rescate y concentración bancaria, la propia modalidad de saneamiento del mercado inmobiliario — a través de la SAREB, convertida ya en la mayor inmobiliaria europea —, la articulación de las políticas europeas y españolas sobre una estrategia dirigida únicamente a la deflación social — depresión salarial y desmantelamiento de los servicios públicos — son indicativos de una voluntad de permanencia del modelo. Sencillamente, parece que a España no le queda otra que esperar al nuevo ciclo inmobiliario. A este propósito se están creando los instrumentos financieros y la masa de activos (las viviendas y suelo hoy devaluados) que deberán servir de combustible para la nueva década de prosperidad. Por eso es urgente considerar que lo que hoy vemos en la crisis y lo que analizamos sobre la pasada burbuja inmobiliaria es un ejercicio útil y práctico, una suerte de arqueología del futuro.

Sea como fuere, éste no es un libro sobre el ciclo inmobiliario y sus variables económicas. Su objeto son algunas ciudades y regiones que se han articulado tanto como las receptoras de los enormes flujos de capital que acudían a los mercados de suelo y vivienda como en sujetos de sus propias burbujas inmobiliarias locales. Su estructura es así más parecida a la de un *collage*: una colección de trabajos sobre el despliegue del último tirón alcista y su rápida caída en algunas de las principales regiones urbanas. La ventaja de este enfoque es evidente. La escala subestatal, normalmente urbana, permite una mirada por completo distinta de la crisis. El ciclo inmobiliario se fragmenta y aterriza en una multitud de unidades territoriales con «ventajas competitivas» y estrategias económicas distintas. Los actores se encarnan en oligarquías y alianzas sociales concretas que han logrado dotar de dirección y consenso — en la mayor parte de los casos con éxito suficiente — a los ciclos locales de «desarrollo». Las consecuencias sociales, económicas y ambientales se concretan en situaciones territoriales muchas veces similares y otras no tanto. Igualmente, las estrategias de salida a la crisis varían, al igual que los impactos sociales y económicos que se adecúan a la distinta posición jerárquica de cada una de las ciudades, así como a su estructura económica y social. La mirada que pretende este libro quiere, así, ajustarse al territorio, a la ciudad concreta, permitiendo un juego de crítica, estrategias políticas y alianzas sociales que una perspectiva de más amplia escala no permite.

El libro aparece ordenado en dos partes más o menos evidentes. Los dos primeros capítulos sirven de contexto general a los estudios de caso que siguen después. El artículo «Competitividad territorial y circuito secundario de acumulación» trata de ofrecer una imprescindible visión general del ciclo inmobiliario y su crisis en las dos escalas que precisamente no se pueden abordar en los estudios de caso: el despliegue de la globalización financiera y sus efectos en el diseño de una geografía económica hecha de jerarquías y dinámicas competitivas relativamente nuevas; por otra parte, la propia dimensión del ciclo inmobiliario español encarnada en las políticas del Estado central en tanto entidad coordinadora y facilitadora de las distintas estrategias locales. En un contexto parecido, si bien enfocado sobre una sola de sus dimensiones, el capítulo «Infraestructuras de transporte, impacto territorial y crisis» trata de destacar la centralidad de la construcción de infraestructuras de transporte y los efectos funcionales de esta anomalía, tanto para los desarrollos inmobiliarios, como para los negocios de uno de los principales pilares del bloque oligárquico español: las grandes constructoras.

El trabajo sobre la principal región metropolitana abre la parte de los estudios de caso. Aquí se considera no tanto el desarrollo de la región metropolitana de Madrid, como el destructivo aterrizaje de la crisis financiera sobre el cuerpo social en forma de polarización, privatización y adelgazamiento del sector público, liquidación de sus clases medias y reaparición del fenómeno de las periferias sociales. Con un registro y un tono diferentes, el trabajo «Euskalherria plataforma logística» analiza otra especialización territorial pocas veces tratada en profundidad: la apuesta por el transporte y la logística como sectores avanzados de las economías urbanas. La necesaria vertebración de esta «vocación» territorial descansa en la construcción de poderosas infraestructuras de transporte (TAV, ferrocarriles de mercancías, autovías, superpuertos, aeropuertos) que canalizan los flujos de mercancías sobre determinados nodos en donde se concentrarán plataformas, ensambladoras, centros de procesamiento, etc., que aportarán su particular valor añadido, también en forma de rentas sobre el territorio.

Los dos casos siguientes atienden a dos áreas metropolitanas de tamaño medio, que además son cabeceras de sus respectivas comunidades autónomas: Sevilla y Zaragoza. En ambas ciudades, se muestran algunos patrones similares: el impacto de un largo proceso de desindustrialización, o al menos de pérdida relativa del sector secundario, la necesaria reconversión de las estrategias urbanas hacia los «macroeventos» y la lucha por la captación

## Introducción

de inversiones públicas e infraestructuras. Como resultado de todo ello se observa una creciente polarización social que estalla con toda su fuerza en estos años de crisis.

Por último, se recogen cuatro casos, podríamos decir paradigmáticos, de la estrecha imbricación entre turismo, industria inmobiliaria y férreos poderes locales. Se trata de los artículos dedicados a las cuatro principales economías del Mediterráneo, que junto con el archipiélago canario, conforman el laboratorio turístico-inmobiliario del Estado español: el País Valenciano, Palma de Mallorca, Murcia y la Costa del Sol. Los costes territoriales y sociales de este modelo de especialización turística son evidentes en los cuatro ejemplos: devastación ecológica y paisajística, unas economías extremadamente frágiles por el monocultivo inmobiliario y unos poderes políticos siempre propensos a la corrupción y el caciquismo.

Este libro es también el resultado de un esfuerzo colectivo, a nuestro juicio satisfactorio, por cartografiar el campo de batalla en el que se van a tener que organizar y agrupar los conflictos urbanos de las próximas décadas. Su elaboración responde, desde el principio, a la necesidad de que sean los propios sujetos en movimiento los que produzcan o se apropien de los conocimientos que les son útiles en sus luchas. Como se puede ver en el índice, una parte considerable de los autores de este libro son (o pertenecen a) colectivos autónomos de investigación, para los que la producción de saberes y la práctica política no son dos actividades escindidas. Un propósito que resulta cada vez más difícil dentro de unos marcos académicos atomizados, mortecinos y sometidos a las lógicas de la competencia curricular y la carrera universitaria. El actual desmantelamiento de la universidad pública redonda en la necesidad urgente de crear espacios de investigación y producción intelectual insertos en los movimientos sociales.

La propia elaboración de este volumen constituye, de hecho, un primer resultado de esta red política de producción y análisis. La totalidad de los artículos aquí recogidos fue discutida en su primera versión en las Jornadas *Contra la depredación de los bienes comunes. Ciudad, territorio, capitalismo*, celebradas entre el 10 y el 12 de noviembre de 2011 (<http://stop-depredacion-territorio.net/>). Estos encuentros fueron organizados por el Observatorio Metropolitano de Madrid, con el CIP-Ecosocial, el extinto Centro de Estudios e Información Medioambiental y el Museo Nacional y Centro de Arte Reina Sofía. El objetivo no podía ser otro que el de arrojar algo de luz sobre unas realidades sociales complejas; tratar de generar los medios para la constitución de un intelectual colectivo con verdadera capacidad política, y facilitar

el encuentro entre movimientos sociales que a pesar de la disparidad de sus puntos de partida (ecologismo, derechos sociales, derecho a la vivienda, defensa de los espacios públicos y de los comunes urbanos) pueden y deben reunirse contra formas de dominio y explotación que muchas veces son mucho más coherentes y globales que las resistencias que se les pretenden oponer.

Observatorio Metropolitano de Madrid, verano de 2013

## Sobre los autores

**A\_Zofra (Grupo de Estudios Metropolitanos de Zaragoza)** se formó en el año 2008 a partir de la realización de las Jornadas de debate «Dinámicas del capitalismo global en Aragón». Desde entonces, el grupo ha llevado a cabo una intensa labor de estudio, investigación y discusión en torno a los factores sociales, políticos y culturales que atraviesan y están transformando esta metrópoli, así como a las formas de participación e intervención de los movimientos sociales y políticos.

**Fernando Gaja i Díaz**, arquitecto y profesor de Urbanismo en la ETSA-UPV. Su actividad profesional se ha volcado en el campo del planeamiento urbanístico, especialmente en el ámbito de la recuperación de los conjuntos históricos. Es autor de diversos libros y artículos de crítica al modelo urbano vigente como *Urbanismo, ciudades y calentamiento global. Equívocos y sofismas* (2010), *Urbanismo sostenible, urbanismo estacionario. Ideas para la transición* (2009), *Urbanismo ecológico, ¿sueño o pesadilla?* (2008), *No es Equipamiento todo lo que reluce. Las Dotaciones Públicas en la perspectiva del Marketing Urbano* (2007), *Revolución informacional, crisis ecológica y urbanismo* (2006). Es también director del Taller XXI d'Urbanisme, desde el que ha intentado formular propuestas alternativas desde una perspectiva de sostenibilidad integral. Ha sido un activo colaborador en prensa, especialmente durante los años de actividad del colectivo Terra Crítica (2001-2007).

**Foro Ciudadano de la Región de Murcia** es una asociación cívica e independiente que lleva más de diez años trabajando con el triple objetivo de promover el debate público, la participación ciudadana y la propuesta de soluciones concretas a los muchos problemas políticos, económicos, sociales y culturales de la Región de Murcia. El Foro pretende acortar la enorme distancia que actualmente existe entre los ciudadanos de a pie y las organizaciones e instituciones representativas; luchar por el respeto efectivo de los derechos humanos de todas las personas que residen en la Región, independientemente de su lugar de nacimiento, su sexo, su etnia, sus creencias y su orientación sexual; y colaborar activamente con todas las organizaciones sociales, políticas y sindicales que comparten sus fines, ya sean de ámbito local, regional, nacional o global. Entre sus múltiples trabajos se encuentra el *Informe El otro estado de la Región*, del que ha aparecido recientemente el correspondiente a 2010.

**GIST (Grup d'Investigació en Sostenibilitat i Territori)** surgió en 2005 en el seno del Departamento de Ciencias de la Tierra de la UIB como un grupo formal de investigación con líneas de trabajo sustentadas en las aportaciones de la geografía crítica y la economía ecológica. El GIST estudia la «vía balear» de inserción en el proceso general de globalización, con especial referencia a la materialización del neoliberalismo urbano, así como sus repercusiones ecológicas y sociales. El grupo ha analizado la transformación territorial que ha experimentado el archipiélago balear en la segunda mitad del siglo XX, enmarcado en el contexto de las relaciones político-económicas surgidas después de la Segunda Guerra Mundial hasta la actualidad, comparándolo con otras regiones turísticas del Mediterráneo, Centroamérica y el Caribe.

**Ibán Díaz** es natural de La Línea de la Concepción, si bien lleva tres lustros en Sevilla, donde ha desarrollado su vida activista y académica. Desde principios de la primera década del siglo XXI ha estado fuertemente vinculado a las sucesivas iniciativas de okupación de espacios que se han desarrollado en esta ciudad, en especial al CSOA Casas Viejas, así como a distintas luchas de carácter sindical y vecinal. Actualmente sigue activo en los movimientos vecinales del Distrito San Pablo-Santa Justa y milita en el Sindicato Andaluz de Trabajadores. Es además doctor en Geografía Humana e imparte clases en la Universidad de Sevilla.

**Luis Iriarte** es miembro de AHT Gelditu! Elkarlana, coordinadora contraria al Tren de Alta Velocidad que agrupa a infinidad de sindicatos, movimientos sociales, grupos ecologistas, partidos políticos, ayuntamientos, grupos de afectados y personas de Euskal Herria. En su presentación pública, en 2001, AHT Gelditu! Elkarlana se declaró no sólo contraria al desarrollo del TAV sino a favor de un cambio radical en el modelo de transporte y de ordenación del territorio.

**Ildefonso Narváez** es abogado especialista en derecho urbanístico. Actualmente ejerce como tal para el Ayuntamiento de Manilva, en la Costa del Sol. Es militante del Centro Social La Casa Invisible de Málaga y también de la Universidad Libre Experimental (ULEX). Entre sus líneas de investigación se encuentra principalmente la búsqueda de alternativas legales y sociales al enorme stock de vivienda construida y suelo urbanizado en el litoral español.

**Observatorio Metropolitano de Madrid** es un colectivo interdisciplinar formado por artistas, arquitectas, sociólogos, economistas, geógrafos y especialistas en nuevas tecnologías, además de militantes y activistas de diversos movimientos (okupaciones, ecologistas, feministas, etc.). Su principal área de actividad se centra en la investigación y en la producción de cartografías sobre las recientes transformaciones de la metrópolis madrileña, así como en los impactos sociales y económicos de la crisis financiera. El Observatorio Metropolitano pretende constituirse como un espacio autónomo de producción de investigación y conocimiento al margen de las dinámicas curriculares y las pleitesías económicas y académicas tan corrientes en la investigación convencional. Desde su creación en 2005, el Observatorio Metropolitano de Madrid ha publicado 8 libros y más de 30 artículos entre capítulos de libros y colaboraciones en revistas de distinto tipo.

**Paco Segura** es ecólogo, trabaja en cuestiones relativas al transporte y los modelos de movilidad desde principios de la década de 1990. En la actualidad es coordinador del área de transporte de Ecologistas en Acción. Esta organización ha liderado buena parte de la oposición a la política de infraestructuras que se ha venido realizando, con pocas diferencias, por parte de los diversos gobiernos del PP y del PSOE, así como de muchas Comunidades Autónomas. Paco Segura es también coordinador de la revista *Ecologista* donde se publican numerosos artículos sobre estas cuestiones y otras relativas al ecologismo social.



# 1. Competitividad territorial y circuito secundario de acumulación.

## El paroxismo de un caso: el ciclo español de 1995-2007

Observatorio Metropolitano de Madrid  
(Isidro López y Emmanuel Rodríguez)

La economía política posterior a la crisis de 1973 ha creado una geografía a la medida de las necesidades de la creciente financiarización del capital. Asociada a la imposición del nuevo gobierno de clase, que por convención llamamos neoliberalismo, la financiarización se debe considerar como la gran solución a la crisis de rentabilidad que al menos en el bloque occidental determina la desregulación y la liberalización financiera. La consecuencia de la financiarización, en términos espaciales, es una completa reordenación de las relaciones entre las nuevas formaciones capitalistas y sus geografías concretas. Las escalas geográficas se diversifican: a la llamada globalización sigue la descarga de ciertas funciones estratégicas, ligadas a la competencia transnacional, en las regiones y ciudades. Al mismo tiempo, la financiarización capilariza y moviliza un uso cada vez más intensivo de los activos territoriales que son puestos al servicio de la máxima expansión de unos mercados inmobiliarios progresivamente financiarizados. En este sentido, el crecimiento español de los años 1995-2007, que cabalga de la mano del ciclo inmobiliario más sostenido y profundo de todo el planeta, debe ser considerado no como una extraña y aberrante anomalía económica, sino como un ejemplo canónico de estos modelos de acumulación.

Es por ello que en este artículo nos proponemos plantear el caso español en perspectiva histórica, en tanto caso paroxístico de un régimen de acumulación exitoso en el marco de la financiarización, la globalización y el mando neoliberal, basado en el aprovechamiento intensivo de los activos territoriales. Para este fin, se tratan de abordar tres grandes preguntas: ¿qué tipo de régimen de acumulación se ha impuesto tras la gran cesura de los años

setenta?; ¿qué tipo de geografía, o si se quiere de arreglo espacial, acompaña, provoca y produce este modelo de acumulación?; y por último, ¿qué tipo de síntesis representa aquí el caso español?

### **El modelo español en perspectiva**

Incluso en el ámbito del discurso cotidiano, quedan pocas dudas respecto a las dimensiones del ciclo inmobiliario español que terminó en 2007. La irrupción de la crisis ha dirigido la atención de una gran mayoría de la población hacia el periodo inmediatamente anterior. Aunque en su día los resortes del modelo de crecimiento español fueron poco discutidos, y no pocas veces fueron tratados como una suerte de ruido de fondo, esencialmente aproblemático, en la gran mayoría de los casos esta mirada retrospectiva ha generado un juicio crítico sobre la fragilidad de los resortes de un modelo de crecimiento ahora visto como en exceso basado «en el ladrillo y la deuda». Sin duda, esta percepción retrospectiva es uno de los ingredientes de la oleada de movilización política que se vive en España desde el 15 de mayo de 2011. En esta visión espontánea sigue muy viva la concepción de lo sucedido como una «burbuja» radicada esencialmente en España. Dentro de este bloque discursivo, cuando se habla de «burbuja» se quiere referir un agregado de decisiones individuales con un fuerte elemento de irracionalidad que justificaría el posterior castigo económico en forma de restricciones al consumo. Aunque estas visiones teológicas, en las que los términos «deuda» y «culpa» tienden a coincidir, pertenezcan al nuevo folklore de la financiarización, lo cierto es que la economía ortodoxa no está muy lejos de tal ecuación. De hecho, su práctica se puede considerar como una sofisticada forma de mantener el aura de punición inevitable que transmiten estas imágenes.

No obstante, el ciclo de crecimiento 1995-2007 se ha cubierto de una forma más que notable, sin duda más por iniciativa de los ámbitos políticos y sociales que académicos, pero en cualquier caso con perspectivas críticas de mucha penetración. Si incluimos dentro de esta literatura especializada la crítica urbana, podríamos agrupar estos estudios en tres grandes grupos:

1. Por un lado, encontramos las descripciones territoriales de la barbarie inmobiliaria: los datos físicos de crecimiento, las cartografías de su impacto, las consecuencias brutales sobre el consumo general de recursos y, en las versiones más políticas, una cierta descripción de la morfología social de las élites que dirigen formas de crecimiento local desbordantes.<sup>1</sup>

2. De otro, se han realizado algunos análisis en términos de economía política en los que se relacionan los enormes crecimientos inmobiliarios con la evolución del patrimonio de las familias y de sus repercusiones sobre la demanda y el empleo y, con mucha menos frecuencia, con la posición de la «provincia España» en la división internacional del trabajo.<sup>2</sup>

3. En tercer lugar, aparecen las descripciones propiamente urbanas que se vienen alimentando de la narración (o contranarración) de los «exitosos» modelos de renovación urbana de ciudades como Barcelona o Bilbao. En este tipo de discursos se despliegan, con distintos grados de intención crítica, toda una serie de imágenes de recualificación, colonización de espacios, externalidades positivas y reposicionamiento de las ciudades en una jerarquía simbólica de ciudades.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> El trabajo quizás más completo de ocupación de suelo es el realizado por el Observatorio de la Sostenibilidad en España, *Cambios de ocupación del suelo en España: implicaciones para la sostenibilidad*, Madrid, 2006. Fundamentales son también los distintos trabajos e informes publicados por Ecologistas en Acción. Así mismo, merece la pena mencionar el trabajo colectivo editado por F. Aguilera Klink, *Economía, poder y megaproyectos*, Lanzarote, Fundación César Manrique, 2008.

<sup>2</sup> Son aquí imprescindibles los trabajos de José Manuel Naredo, comenzando por *La burbuja inmobiliaria financiera en la coyuntura económica reciente (1985-1995)*, Madrid, Siglo XXI, 1996, o también (con Antonio Montiel Márquez), *El modelo inmobiliario español*, Barcelona, Icaria, 2011; pero quizás los más significativos sean los informes estadísticos realizados por encargo de FUNCAS con Óscar Carpintero y Carmen Marcos, *Patrimonio inmobiliario y balance nacional de la economía española*, Madrid, FUNCAS, editados en 2005 y 2008.

<sup>3</sup> Los trabajos y monografías críticas sobre las ciudades españolas, muchos de ellos realizados al margen de la academia y por impulso de colectivos autónomos de investigación, son innumerables. Por su carácter destacado en la experimentación de nuevas estrategias de posicionamiento global y marketing urbano, Barcelona y Bilbao concentran la mayor parte de la producción. Sobre Barcelona se pueden mencionar: *Barcelona. Marca registrada. Un model per desarmar*, Barcelona, Virus, 2004; Manuel Delgado, *La ciudad mentirosa. Fraude y miseria del modelo Barcelona*, Madrid, Catarata, 2007; Jordi Borja, *Luces y sombras del modelo Barcelona*, UOC, 2010. Acerca de Bilbao se deben recoger: Andeka Larrea y Garikoitz Gamarra, *Bilbao y su doble. ¿Regeneración urbana o destrucción de la vida pública?*, Bilbao, Gatazka, 2007; e Iñaki Esteban, *El efecto Guggenheim. Del espacio basura al ornamento*, Barcelona, Anagrama, 2008. Sobre Madrid, se debe citar el trabajo del Observatorio Metropolitano de Madrid, *Madrid ¿La suma de todos? Globalización, territorio, desigualdad*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2008.

Es evidente que todos estos enfoques, cada cual con su parte de verdad, tocan algunos puntos de un proceso que sin embargo tiene mayor amplitud. En este sentido, el caso español, en la medida en que, hasta 2007, fue uno de los laboratorios más depurados de lo que llamamos un modelo de acumulación de capital de base territorial, altamente financiarizado y con capacidad para recomponer las políticas urbanas, puede ofrecer algunas pistas para una comprensión teórica del alcance y los límites de estos modelos de crecimiento.

Desde nuestra perspectiva, todos estos estudios tocan en algún punto determinante lo que podríamos llamar «el modelo español»,<sup>4</sup> y sin embargo no componen sus perfiles espaciales e históricos en una narrativa coherente que aspire a reconstruir sus perfiles sistémicos. El ciclo español 1995-2007 es algo más que un episodio aislado o una excrescencia territorial de la desregulación de los mercados financieros que habría terminado por generar un tipo aberrante. Quizá nos encontremos ante una de las tentativas más acabadas de articular un modelo de crecimiento basado en la primacía de los activos financieros e inmobiliarios. De hecho, este esquema no se entiende sin referirnos al papel que han jugado las políticas públicas en su desarrollo. Estas políticas, por otro lado, no se refieren a una escala espacial única, el Estado-nación, sino que implican una alineación y una superposición de políticas estatales, regionales, urbanas y transnacionales que funcionan en una misma dirección. Se pueden, sin duda, encontrar ejemplos de modelos de crecimiento semejantes, basados en la acumulación territorial y en un fuerte crecimiento de la demanda que se vincula a las revalorizaciones de los precios de la vivienda. La todavía potencia hegemónica, Estados Unidos, en los años que median entre la caída de la burbuja tecnológica en 2001 y la debacle de las hipotecas *subprime* en 2007, utilizó abundantemente este tipo de modelo. Pero lo hizo en el marco de una economía mucho más compleja que la española y con una concentración territorial notable en el área de Florida, California y Arizona, el conocido *sunbelt*. En este sentido, España presenta la versión más pura de este tipo de crecimiento económico financiarizado y, en gran medida ha servido de laboratorio de unas fórmulas que para muchos países desarrollados se siguen presentando como un escenario post-crisis factible. Es necesario, pues, retroceder y expandir la perspectiva para captar

---

<sup>4</sup> La versión más sintética que podemos ofrecer de este «modelo» se encuentra en Isidro López y Emmanuel Rodríguez, «The Spanish Model», *New Left Review*, núm. 69, 2011, pp. 5-29 [ed. cast.: «El modelo español», *New Left Review* (edición en español), núm. 69, 2011, pp. 5-29]. También se puede leer de los mismos autores «Del auge al colapso. El modelo financiero-inmobiliario de la economía española (1995-2010)», *Revista de Economía Crítica*, 2011, núm. 12, pp. 39-63.

cuál es el significado de lo que ha sucedido en España y cuáles han sido las contradicciones que ha logrado resolver —desplazar sería un término más preciso—, dentro de la, de por sí, caótica articulación de las normas de gobierno neoliberal.

Recordemos que en los años que median entre 1995 y 2007, España vivió el mayor ciclo de crecimiento desde los años setenta y, además, lo hizo en cierta medida a contrapelo del entorno europeo, con un crecimiento anual del PIB cercano al 4 %, justo cuando los países centrales de la Unión apenas lograban superar el 2 % de crecimiento anual medio del PIB.<sup>5</sup> El elemento central que distinguió a España fue la reconstrucción de la demanda agregada por la vía de la revalorización de los activos inmobiliarios de las familias y de la inversión en lo que vamos a llamar, con David Harvey, el *circuito secundario de acumulación de capital*, esto es, la inversión inmobiliaria y en grandes infraestructuras. Los precios de la vivienda, convertidos en indicador de la riqueza patrimonial de las familias, crecieron a un ritmo medio del 12 % durante los años centrales del ciclo y se construyeron más de siete millones de viviendas. Por otro lado, durante estos años, continuó el férreo control salarial que se impuso tras la breve recesión de 1992. De hecho, entre 1995 y 2007 los salarios medios reales de los trabajadores residentes no sólo no crecieron, en un periodo de fuerte expansión del PIB y el empleo, sino que decrecieron en un 10 %. El resultado de la brecha entre los salarios y los precios de la vivienda, que marcaban el acceso a la riqueza patrimonial, fue un crecimiento sin precedentes de los niveles de endeudamiento privado que, al final del periodo, en 2007, igualaban los niveles del PIB y superaban ampliamente la renta bruta disponible.<sup>6</sup> La inversión estuvo muy por encima de la atonía de los países centrales europeos, con la peculiaridad de que se concentró completamente en la construcción y en las infraestructuras. Entre ambas partidas llegaron a agrupar hasta el 70 % de la inversión total del periodo. El resultado de estos factores fue un aumento del empleo por encima de los niveles europeos. De hecho, en los años del ciclo se crearon siete millones de puestos de trabajo, siempre en

---

<sup>5</sup> En todo lo que sigue nos remitimos al trabajo que sirve de base a este artículo: Isidro López y Emmanuel Rodríguez, *Fin de ciclo. Financiarización y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2010.

<sup>6</sup> En la medida en que este endeudamiento soportaba los ascensos de la demanda se puede hablar de un traslado de las funciones del *deficit spending* del Estado keynesiano a las economías domésticas, lo que implicaba una fuerte capilaridad social de técnicas propias de la ingeniería financiera de las empresas. Más adelante intentaremos entender este fenómeno a partir del concepto de keynesianismo de precio de activos.

unas condiciones de precariedad y fragmentación de la fuerza de trabajo que permitieron, en términos marxistas, una fuerte extracción de plusvalía absoluta por ausencia de conflicto distributivo.

Como se puede apreciar en este repaso de los principales resortes macroeconómicos del ciclo, contra lo que sostiene la economía ortodoxa, la productividad del trabajo y la competitividad estándar no sólo no fueron factores de su éxito sino que, como veremos más adelante, en la medida en que reflejan una retirada de aquellos sectores en los que la competencia internacional es más encarnizada, su papel secundario podría ser visto como un éxito del experimento español.

### El arreglo espacial y los circuitos secundarios

La formación del modelo español, su éxito, en la medida en que ha resido en una poderosa burbuja patrimonial con base en la vivienda y en un exhaustivo aprovechamiento de los activos territoriales, sólo puede entenderse en el contexto de una nueva y radical reordenación de las relaciones entre capital y espacio. Esta nueva geografía se asienta en un conjunto bastante complejo de transformaciones de los modos de acumulación, que han pasado cada vez más por vías financieras, al tiempo que el espacio y el territorio se convertían en soportes de la acumulación. Lo que con Harvey llamamos nuevos arreglos espaciales se pueden comprender en el término *globalización*, así como en el proceso de descarga de funciones y responsabilidades en los niveles subestatales. Bajo la máscara de una creciente autonomía administrativa, este desplazamiento ha acabado por dibujar un régimen de creciente competencia por la captación de capitales que se agitan y se mueven sobre canales cada vez más desterritorializados. Si se quiere, la tendencia de este arreglo espacial, en términos de su estricta funcionalidad capitalista, ha pasado por obtener un máximo de integración a escala global, especialmente en lo que se refiere a la circulación de capitales, al tiempo que un máximo de movilización de todo el rango de activos disponibles (naturales, sociales, culturales) a escala local. El gobierno de este proceso es lo que llamamos neoliberalismo.

Comenzando por el principio, el ciclo de crecimiento español toma su sentido en la *longue durée* de las grandes líneas de recomposición del capitalismo posterior a la crisis de 1973. Recordemos que ésta es una crisis cuya

manifestación central fue la caída en picado de los beneficios capitalistas y, desde ahí, el lanzamiento por parte de las élites capitalistas de un monumental ataque, todavía en curso, a lo que había sido el arreglo social y económico de los años que median entre la postguerra y mediados de los años setenta. De manera un tanto esquemática, podemos resumir aquel acuerdo social como la aparición de un territorio común entre capital y trabajo, mediado y gestionado por el Estado, en el que se disponen una serie de desarrollos institucionales públicos dirigidos a socializar los costes de la reproducción social, el Estado de bienestar, y una serie de políticas de expansión de las fuerzas productivas basadas en el crecimiento constante de la demanda, las políticas keynesianas. Desde luego, no se deben exagerar los niveles de consenso que produjo este arreglo social, de hecho estuvo sometido a constantes presiones de carácter más o menos revolucionario, que se incrementaron exponencialmente en el periodo 1968-1973, pero tampoco se puede negar que generó una ecología social menos turbulenta y más predecible que lo que habría de venir después. De hecho, se puede considerar que esta estabilidad de base favoreció notablemente los intentos de empujar el pacto social por encima de los límites que marcaba su carácter capitalista. En contraste con lo que había sido la *belle époque* financiera del periodo 1910-1929, las finanzas se mantuvieron relativamente domesticadas. Y esto debido a su vinculación al ascenso predecible de las tasas de beneficio del capital industrial y la centralización del capital en grandes unidades monopolísticas, siempre dentro de economías fundamentalmente delimitadas por el marco del Estado-nación.

En cualquier caso, los movimientos que se iniciaron a partir de la década de 1970 acabaron por trastocar las relaciones económicas, políticas y espaciales que definían los grandes marcos sociales de actuación. Se abrieron así una serie de procesos, más o menos jerarquizados, que han acabado por anudarse de una manera muy específica y casi-experimental en el ciclo de crecimiento español de 1995 a 2007. De forma muy simplificada éstos son: la financiarización dirigida por un nuevo gobierno de clase que por convención llamamos neoliberalismo, el propio proceso de globalización como nueva forma de arreglo espacial para las finanzas y el desarrollo de una serie de soluciones espaciales a la acumulación de capital.

*La financiarización del capital y el gobierno neoliberal*

Desde finales de los años sesenta se ha venido sintiendo la constante caída de la variable central de las economías capitalistas: la tasa de beneficio. Como ya se ha avanzado, el ascenso continuo de los beneficios era el punto central sobre el que se cimentaba el acuerdo fordista-keynesiano. Y parte fundamental de este acuerdo era la alineación del crecimiento de los salarios reales con los crecientes niveles de productividad del trabajo. Los motivos de esta caída de la rentabilidad en las economías capitalistas avanzadas son muchos y su articulación causal forma parte de un largo e interesante debate cuyos rasgos más sobresalientes merecen ser recordados, no tanto como ejercicio de recuperación histórica de una fase precedente como porque estas grandes líneas de crisis capitalista siguen determinando, casi cuarenta años después, el horizonte económico global.

Una primera explicación de la crisis, la más frecuente en los años posteriores a la misma,<sup>7</sup> sitúa la causa de la caída de la rentabilidad en el ámbito de la distribución. La onda revolucionaria mundial de 1968 tuvo su expresión en los países centrales en forma de un endurecimiento de la lucha de clases que había comenzado como un reforzamiento cultural de la subjetividad obrera. La consecuencia económica de este proceso fue un fortísimo empuje de los salarios reales que llegaron a superar los niveles de la productividad del trabajo. La espiral salarial acabó por «morder» por encima de la línea de los beneficios, hasta provocar un agotamiento progresivo de los retornos de la inversión capitalista.<sup>8</sup> A partir de 1973, hay que añadir además el encarecimiento de la factura energética debido al aumento de los costes del petróleo.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> La primera formulación de la hipótesis del *profit squeeze* se encuentra en Andrew Glyn y Bob Sutcliffe, «The critical condition of british capital», *New Left Review*, núm. 1/66, 1971.

<sup>8</sup> Esto sucede en un momento en el que los mercados de trabajo se encuentran en una situación de pleno empleo que multiplica la eficacia de las luchas obreras. La lectura clásica de los cambios en los equilibrios políticos que produce el pleno empleo se encuentra en Michal Kalecki «Aspectos políticos del pleno empleo», *Revista de Economía Crítica*, núm. 12, 2011 [1943].

<sup>9</sup> Algunas lecturas de la crisis de 1973, basadas en el «axioma» de que las potencias hegemónicas siempre acaban cediendo su situación de poder geopolítico debido a los costes militares insostenibles que acarrea, señalan el coste de la Guerra de Vietnam como causa de la caída de los beneficios en EEUU. Giovanni Arrighi, «The social and political economy of global turbulence», *New Left Review*, num. 11/20, 2003.

Otra lectura más reciente apunta, sin embargo, a las relaciones intercapitalistas como la causa más persistente de la caída de la tasa de beneficio.<sup>10</sup> En concreto, esta sería la crisis de la gran corporación monopolista multinacional, que definió la época y que dio pie en las aproximaciones críticas al concepto de *capitalismo monopolista*, siempre basado en las ventajas absolutas de los sistemas productivos norteamericanos.<sup>11</sup> Sin embargo, la propia dinámica de expansión del capital norteamericano desembocaba en fuertes inversiones de capital en Europa y Asia, especialmente en Alemania y en Japón, que terminaron por confirmarlos como rivales económicos de Estados Unidos. El fuerte proceso de *catch-up* de las líneas industriales centrales en el ciclo de acumulación de postguerra (automóvil, aeronáutica, etc.) llevó a una lenta pero constante erosión de las ventajas competitivas iniciales de Estados Unidos y a una progresiva aparición de excesos de capacidad productiva en estos sectores centrales. La consecuencia de este deterioro de las condiciones de mercado, desde el punto de vista del capital, fue una explosión de la competencia destructiva y una fuerte crisis de sobreproducción en los sectores industriales centrales.

En este esquema explicativo, el resultado de la irrupción de la competencia es una aceleración agresiva del cambio tecnológico aplicado a las líneas de producción como herramienta para conquistar posiciones ventajosas en la competencia. El encabalgamiento de oleadas cada vez más rápidas de cambio tecnológico provoca que los bienes de equipo y de capital, el capital fijo, sean sustituidos antes de ser amortizados, generando una masa ingente de costes no recuperados, *sunken costs*, que pesan como una piedra al cuello sobre la tasa de beneficio industrial.

Sea como fuere, el caso es que la línea central de respuesta a estas crisis de rentabilidad es la llamada *financiarización* del capital. Se trata de un proceso extraordinariamente complejo y para el que todavía no hay una formulación canónica, pero del que se pueden perfilar algunos rasgos centrales. Frente a la rentabilidad declinante del capital industrial, las finanzas consiguen la monetarización de la riqueza social y la aserción de los derechos de propiedad mediante una proliferación de activos financieros de distinto tipo que se

---

<sup>10</sup> La principal defensa de esta tesis se encuentra en Robert Brenner, *La economía de la turbulencia global*, Madrid, Akal. Cuestiones de Antagonismo, 2009.

<sup>11</sup> Aquí se entiende por monopolista la apertura de grandes zonas del mercado a prácticas económicas alejadas de la competencia. Según Sweezy está habría sido la forma predominante del capitalismo de las grandes corporaciones de la postguerra. Paul Sweezy, *El capital monopolista*, México, Siglo XXI, 1988.

negocian en los grandes mercados de capitales.<sup>12</sup> Esta radical centralización del dinero permite lanzar un programa de rediseño del proceso de acumulación para sortear la rentabilidad declinante de los ciclos productivos convencionales. El nudo de este proceso reside en la creciente vinculación de la riqueza de familias, empresas y Estados a los valores de *sus* activos financieros y de los mercados financieros en que se negocian. En este movimiento, la renta se convierte en la forma dominante de beneficio que ya no tiene que pasar necesariamente por la producción de bienes y servicios.

Parte fundamental de esta estrategia reside en la posibilidad de crear activos financieros sobre flujos financieros futuros que multiplican la capacidad de compra y de mando sobre los procesos productivos tradicionales. Muchos de estos activos, *capital ficticio o dinero endógeno*,<sup>13</sup> funcionan como dinero creado de forma descentralizada por las instituciones financieras, y que, como cualquier otra forma de dinero, es válido en la medida en que se apoya en una relación de poder mediada por una determinada estructura de propiedad. Este esquema de creación de formas de dinero descansa en un permanente recurso a la creencia en el valor futuro de los activos, la llamada *profecía autocumplida*, que define el modelo de hegemonía política y social de la financiarización. De hecho, en rigor, un título financiero no es más que una participación en la riqueza futura que se vuelve dinero, o liquidez, en tanto es negociable. Como señaló Hyman Minsky en su *teoría de la inestabilidad financiera*,<sup>14</sup> esta peculiar manera de generar liquidez o valor monetario que define el ciclo financiero siempre acaba por generar esquemas piramidales que, como en el clásico timo piramidal de Ponzi, cuando se han agotado las fuentes de beneficio dependen de la entrada de nuevos elementos al juego para seguir rindiendo. Cuando los ciclos financieros son hechos que suceden aislados en los mercados financieros la repercusión de

---

<sup>12</sup> Costas Lapavitsas clasifica los mercados financieros en tres grandes tipos: Acciones, Bonos y Derivados. Los dos primeros mercados funcionan según las operaciones financieras clásicas de participación en beneficios y obligaciones de deuda. El grueso de las nuevas operaciones financieras y el espacio institucional donde, en gran medida, se ha fraguado y se reproduce la hegemonía financiera es el mercado de derivados financieros. Costas Lapavitsas, *El capitalismo financiarizado. Expansión y crisis*, Madrid, Maia, 2009.

<sup>13</sup> Capital ficticio y dinero endógeno son las dos categorías que han utilizado las tradiciones marxistas y postkeynesianas respectivamente para conceptualizar la circulación a crédito y, por extensión, la circulación financiera. La tradición marxista conceptualiza el crédito y los activos financieros, el capital ficticio, como una suerte de adelanto de los beneficios «futuros». Las escuelas postkeynesianas conceptualizan el crédito, y la proliferación de activos financieros relacionados con él, como dinero endógeno, un fenómeno generado por la pujanza de los propios ciclos de crecimiento y animado institucionalmente por los bancos centrales.

<sup>14</sup> Hyman P. Minsky, *Stabilizing an unstable economy*, Nueva York, Mac Graw/Hill, 2008.

la abrupta paralización del arreglo piramidal afecta, fundamentalmente, a los agentes especializados; pero cuando el proceso de acumulación se dirige por medio de ciclos financieros, su paralización significa la entrada inmediata de los ciclos económicos en fases recesivas.

Desde el punto de vista de la explicación de lo que ha sucedido en España entre 1995 y 2007, es importante tener en cuenta que uno de los factores históricos de la hegemonía social de la financiarización ha sido su despliegue en el interior de las economías domésticas. Este fenómeno forma parte de un doble movimiento de despliegue de las finanzas. En un primer momento se opera la conversión del producto social en activos financieros y, en un segundo momento, la riqueza social vuelve al cuerpo social en forma de capital a interés, de endeudamiento. Y, desde ahí, vuelve en forma de rentas a los circuitos financieros.

De otra parte, este movimiento de concentración de la riqueza social en forma de activos financieros es inseparable de un movimiento político de la capa social que se sitúa en el punto más alto de la pirámide jerárquica de la clase capitalista: el capitalista en dinero (*Geldkapitalist*). Llamamos *neoliberalismo* a este dominio político del cuerpo social que surge del control del proceso de acumulación financiarizado.

A partir de los años ochenta del pasado siglo, este dominio político se tradujo en una serie de líneas políticas centradas en la recuperación del beneficio a partir del disciplinamiento de la fuerza de trabajo. Siguiendo una interpretación de la crisis como un problema de *profit squeeze* generalizado, o al menos como un elemento de intervención más sencillo que abordar los problemas de la competencia intercapitalista, la línea política sobre la que ha pivotado la estrategia neoliberal ha sido la lucha contra el crecimiento de los salarios, lo que se ha presentado habitualmente como una lucha contra la inflación. La interpretación mayoritaria de este imperativo de control de la inflación fue una política de rentas destinada a reducir la presión salarial sobre los beneficios mediante la drástica disminución de la capacidad de negociación de la fuerza de trabajo. Tal y como era de esperar, el desempleo masivo fue la primera respuesta concreta de los gobiernos nacionales a estas directrices de recuperación del beneficio; como ya avanzara la clásica tesis marxista, un nutrido *ejército laboral de reserva* es la mejor manera de desarticular el poder de negociación del trabajo.

A medida que ha ido avanzando este modelo, con unos niveles de desempleo siempre mayores que en la era del fordismo-keynesianismo, la precarización masiva de la fuerza de trabajo ha cumplido con los mismos objetivos disciplinarios, permitiendo ascensos de las tasas de empleo que no han supuesto un aumento del poder de negociación. La acomodación de grandes flujos migratorios en los países centrales en categorías legales ampliamente desposeídas de derechos sociales y de ciudadanía también ha reforzado este proceso. El resultado ha sido un descenso generalizado de los salarios reales tanto en términos absolutos como de los salarios en relación al PIB. Cerrando el círculo de la dinámica de crisis subyacente al ciclo neoliberal, la caída constante de los niveles salariales ha generado una escasez permanente de demanda efectiva, una crisis de subconsumo, que provoca que los ciclos productivos convencionales aún sean menos rentables.

La otra gran línea de intervención de la reacción neoliberal ha consistido en la política de austeridad sobre las finanzas públicas. Esta línea dogmática revierte el principio keynesiano de que el Estado puede, temporalmente, incurrir en déficit para relanzar el proceso económico, complementando y estimulando la potencia de la demanda privada. La aplicación de este principio es la continuación por otros medios de las políticas antiinflacionistas. Con ello se intenta evitar que la satisfacción de las demandas sociales se realice por la vía de la expansión de la deuda pública a expensas de los derechos de los propietarios de bonos del Estado, que a partir de ciertos niveles de endeudamiento público ven peligrar sus beneficios. De hecho, de acuerdo con el otro gran principio de gobierno neoliberal, los déficit son considerados como inflacionistas.

Aunque se establece una relación con este primer principio de gobierno, la operación de puesta en marcha de regímenes de austeridad se enmarca bajo la rúbrica «teórica» de las economías de oferta (*supply side*). Esta doctrina económica vino a complementar el monetarismo de Milton Friedman,<sup>15</sup> el primer asidero ideológico neoliberal, con un programa que encarga a los gobiernos neoliberales un mandato sencillo: aligerar los costes que lastran el

---

<sup>15</sup> El monetarismo de Milton Friedman fue la primera doctrina económica de la que se sirvió la reacción neoliberal para hacer frente a la hegemonía keynesiana. Su traducción a las políticas públicas es extraordinariamente sencilla: poner el control de la inflación en el centro de la política económica, especialmente mediante el control estricto de la masa de dinero circulante y la restricción al crédito. El llamado «Golpe de Volcker» de 1979, en honor del entonces presidente de la Reserva Federal Paul Volcker, supuso una subida de nueve puntos de los tipos de interés en dos años, ésta restringió radicalmente el crédito y supuso un hito en la transferencia de capital-dinero hacia los actores financieros.

beneficio capitalista. La traducción de este imperativo consistió en sucesivas rondas de bajadas de impuestos a las empresas, tanto financieras como no financieras, y una caída de los ingresos fiscales que obligaba a los Estados a recortar sus gastos si no querían incurrir en grandes déficit. Es decir, el bloqueo a la actividad crediticia del Estado se plantea desde dos puntos diferentes: una dificultad creciente para recaudar y una prohibición expresa de incurrir en déficit público.

### *Las geografías del capitalismo y el arreglo espacial*

Desde que se iniciase la *longue durée* capitalista hace cinco siglos, hablar de las dinámicas geográficas del capitalismo es hacerlo, fundamentalmente, en términos de *desarrollo desigual*. El proceso de acumulación contenido en los Estados-nación ha generado una multiplicidad de variedades sociales y económicas que funcionan creando un mosaico de entramados institucionales que reflejan otras tantas modulaciones de las luchas de clases. Immanuel Wallerstein, el principal intérprete de los ciclos largos del capitalismo, considera que la dinámica geohistórica del capitalismo deriva de la explotación económica de esta diferencia sistematizada. Los movimientos transnacionales del capital a la búsqueda de las condiciones adecuadas de explotación de la fuerza de trabajo y los flujos de trabajo hacia los lugares de mayor dinamismo del capital<sup>16</sup> serían sus expresiones más visibles. Estos movimientos dibujan un patrón centro-semiperiferia-periferia que se corresponde con las fases de la cadena de valor que cada territorio controla y que, de forma más o menos regular, suponen un trasvase constante de valor desde las periferias hacia el centro.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> La referencia clásica de este tipo de análisis son los tres volúmenes de Immanuel Wallerstein, *El moderno sistema mundial*, Siglo XXI (varias ediciones).

<sup>17</sup> En el esquema de Wallerstein, seguido en gran medida por otros como Giovanni Arrighi, los periodos en los que los equilibrios se vuelven relativamente estables coinciden con ciclos centrados en una potencia hegemónica que dicta las grandes líneas de ordenación territorial y jerarquización de los Estados-nación que vertebran el modelo de acumulación. En este modelo, las transiciones entre un modelo hegemónico y otro se ven jalonadas por periodos de caos sistémico que, en la lectura de Arrighi, se corresponden con irrupciones de la competencia, a las que siguen largos periodos de financiarización del capital. Giovanni Arrighi, «Spatial and other fixes of historical capitalism», *Journal of World-systems Research*, núm. X-2, verano de 2004, pp. 527-539.

Desde esta perspectiva, fue el gobierno de Estados Unidos, bajo el peso de la competencia creciente de sus rivales económicos Japón y Alemania, el que dio comienzo a la era de la financiarización, al cambiar su estrategia geopolítica a principios de los años setenta desvinculando el dólar del patrón oro. Con este movimiento, EEUU traducía su hegemonía, todavía cerca del punto álgido de su curva de poder, en una moneda desvinculada de cualquier relación con las reservas materiales de oro, capaz de ganar derechos de señoreaje financiero por el mero ejercicio del poder hegemónico. A partir de este momento, en la arena mundial, la riqueza medirá en dólares dando una ventaja comparativa indiscutida al productor de dólares frente a las monedas de otros países que tienen que afrontar los movimientos de los nuevos tipos de cambio fluctuantes que acompañan el final de los acuerdos de Bretton Woods. Desde este momento, Wall Street y la City de Londres, donde el dólar ya había comenzado a funcionar desligado del patrón oro desde mediados de los años sesenta, en el llamado mercado de eurodólares, se convierten en el destino final de los flujos globales de capital en busca de activos indexados en la nueva moneda de referencia global.

La gran movilización de los flujos de capital-dinero hacia los mercados financieros, especialmente Wall Street, se pone en marcha a través de una creciente desregulación de los movimientos de capital que acaba progresivamente con las regulaciones que ligaban los flujos de capital transnacionales a las políticas de desarrollo nacionales. Esta apertura de las fronteras a los flujos de capital está directamente relacionada con la caída de la rentabilidad de la inversión en capital fijo industrial; precisamente, lo que refleja es la desvinculación progresiva de las masas financieras de los tiempos largos que impone la amortización del capital fijo. *La consecuencia de esta desvinculación es la aparición de una masa relativamente desterritorializada, o, si se prefiere, globalizada, de capital financiero que se gestiona centralizadamente desde los mercados financieros en busca de yacimientos de alto beneficio financiero a corto y medio plazo.*

Las trayectorias del capital que se abren con este nuevo marco regulatorio internacional van a ser fundamentales para comprender el *arreglo espacial* desde el que se van a producir las formas de reterritorialización del capital. Con esta nueva arquitectura transnacional, a la que Peter Gowan llama *Regimen Dólar-Wall Street*,<sup>18</sup> se abre una fase de turbulencias permanentes sobre el tipo de cambio, en la que Estados Unidos, la Unión Europea y Japón se

---

<sup>18</sup> Peter Gowan, *La apuesta por la globalización. Geoeconomía y geopolítica del imperialismo euroestadounidense*, Madrid, Akal. Cuestiones de Antagonismo, 2000.

trasladan entre sí los costes del exceso de capacidad productiva mediante revalorizaciones y devaluaciones de sus monedas que favorecen o perjudican coyunturalmente la competitividad de sus aparatos industriales.

Como ya se ha anunciado, para Harvey, el concepto pertinente para entender la ordenación geográfica del proceso de acumulación es el de *arreglo espacial* (*spatial fix*),<sup>19</sup> que junto con el *arreglo financiero* (*financial fix*) —la financiarización del capital—, son las estrategias que utiliza el capital para desplazar temporalmente (sin superar nunca plenamente) sus contradicciones. La más notable de estas contradicciones serían las crisis recurrentes de sobreacumulación a las que se ve sometido. La reordenación espacial, el proceso de urbanización y la creación de nuevas infraestructuras de transporte y comunicación, que citando a Marx *aniquilan el espacio por medio del tiempo*, suponen una salida para los capitales excedentes que quedan atrapados en las crisis de sobreproducción. Desde este punto de vista, se pueden volver a interpretar fenómenos históricos, en principio dispares como el colonialismo, los grandes proyectos estatales de construcción de infraestructuras o la reconstrucción urbana como arreglos espaciales que han abierto grandes espacios y territorios para la acumulación de capital.

Los cambios estructurales que han tenido lugar desde 1973 en adelante se han acompañado con un arreglo espacial específico al que suele conocerse como *globalización*. A la manera en que los teóricos de los sistemas-mundo conciben la geoeconomía capitalista, el arreglo espacial ha reorganizado el *desarrollo desigual* provocando, mediante cambios regulatorios, como la supresión de las restricciones a los movimientos de capitales,<sup>20</sup> una nueva *división internacional del trabajo* en la que los distintos territorios hacen frente a diferentes tipos y tiempos de circulación, dependiendo de los bienes y servicios que controlan.

La consecuencia de esta nueva geografía del poder económico ha sido el establecimiento de una circulación permanente de dinero y activos financieros entre los polos deficitarios y excedentarios de la cadena de valor,

---

<sup>19</sup> La formulación inicial de las características del arreglo espacial se expone en David Harvey, *Los límites del capital y la teoría marxista*, México DF, Siglo XXI, 1985. Pero Harvey la ha vuelto a retomar en varias ocasiones como, por ejemplo, en David Harvey, «Globalization and the spatial fix», *Geographische Revue*, núm. 3, 2001.

<sup>20</sup> Durante la fase fordista-keynesiana, la función de los controles de capital consistía en fijar los capitales transnacionales a los aparatos productivos nacionales mediante el establecimiento de regulaciones temporales y de modelos de participación de sociedades.

principalmente entre Asia Oriental y Estados Unidos,<sup>21</sup> en las que el plusvalor procedente de los procesos productivos asiáticos se dirige a los centros financieros globales y desde ahí, sirve para financiar unos niveles de endeudamiento interno y externo que crecen exponencialmente.<sup>22</sup> Según Wallerstein, esta circulación sería síntoma de una transición sistémica, desde un régimen de hegemonía estadounidense hacia una hegemonía asiática, que vendría provocada por una fuerte concentración de los procesos productivos en el bloque regional que *de facto* forman China, Japón y el sudeste asiático.<sup>23</sup>

Una buena porción de los capitales industriales se desplazan, pues, hacia Asia, especialmente China, en busca de menores costes de la fuerza de trabajo mientras en Europa, Estados Unidos y Japón se retienen las funciones de mando financiero, las fases de diseño y concepción de producto y las industrias de mayor contenido tecnológico, en las que todavía se puede ejercer un cierto grado de control monopolista.<sup>24</sup> Una franja intermedia de países se sitúan como extractores de rentas que proceden del control de distintas formas de capital natural o de recursos naturales; los países del Golfo Pérsico con los combustibles fósiles serían el mejor ejemplo. Las rentas que captan estos países se financiarizan, a la manera de los petrodólares,

---

<sup>21</sup> Robert Taggart Murphy, «East Asia's Dollars», *New Left Review*, núm. II/40, julio-agosto de 2006.

<sup>22</sup> En este arreglo, Estados Unidos ha tendido a una política de dólar alto como forma de atraer flujos de capital hacia sus activos financieros; entre otros factores, esta política ha supuesto un largo declive de la industria manufacturera norteamericana. La principal excepción a esta política fue la bajada del dólar y revaluación del yen que tuvo lugar entre 1985 y 1995 y que fue uno de los factores del crecimiento de una colosal burbuja de precio de activos financieros e inmobiliarios en Japón. En general, el periodo de crecimiento español que nos ocupa coincide con una larga coyuntura de dólar alto y tipos de interés bajos, lo que lubricó tanto la llegada de flujos financieros a Estados Unidos como su devolución en forma de crédito a los circuitos globales del capital.

<sup>23</sup> Pero, además, Wallerstein afirma que en esta transición hay más en juego que una «simple» sustitución de *hegemonía*, en realidad se habría erosionado definitivamente la eficacia del *desarrollo desigual* como fuente de beneficio capitalista, los movimientos de capital estarían perdiendo su eficacia para evitar la caída de los beneficios debido al aumento de los costes laborales, ecológicos y fiscales. En este sentido, lo que estaríamos viviendo es una crisis del propio capitalismo en tanto sistema-mundo, que excedería con mucho una financiarización cíclica del capital. Immanuel Wallerstein, «Structural Crises», *New Left Review*, núm. II/62, marzo-abril de 2010.

<sup>24</sup> En Greta R. Krippner, «The political economy of financial exuberance», en Michael Lounsbury, Paul M. Hirsch (ed.), *Markets on Trial: The Economic Sociology of the U.S. Financial Crisis: Part B (Research in the Sociology of Organizations, Volume 30)*, Emerald, 2010, pp. 141-173. En este artículo desarrolla un interesante análisis del surgimiento de este arreglo en términos estrictamente contingentes o, en otras palabras, como una salvación inesperada para la economía estadounidense a principios de la década de 1980.

reciclándose en activos financieros negociados en los principales mercados de Estados Unidos y Europa. Y una amplísima franja territorial que queda como proveedora de fuerza de trabajo de reserva, esto es, zonas en las que la mano de obra es excedente en relación con el capital y en las que las poblaciones se ven mayoritariamente sometidas a condiciones de pobreza, ultraexplotación o emigración.<sup>25</sup> Es importante notar, que estas grandes divisiones del trabajo que definen el arreglo espacial de la globalización se reproducen en el interior de las fronteras nacionales, a escala regional y en los propios entornos urbanos.

Otro de los elementos que caracteriza el *arreglo espacial* posterior a 1973 es el fuerte desarrollo de los sistemas de comunicación y de transporte. La revolución cibernética de mediados de los ochenta y el desarrollo de los sistemas informáticos han permitido nuevos modelos espaciales de ensamblaje de las cadenas de valor en los que la gran empresa monopolista se descompone en unidades productivas de menor tamaño, separadas territorialmente y recompuestas a través de sistemas informáticos que canalizan los flujos de información y, también, reorganizan las redes de distribución y logística. Uno de los efectos paradójicos de la creciente integración territorial que producen las redes informáticas y los sistemas de transporte consiste en que al acelerar la rotación del capital producen mucho más rápidamente la aparición de excesos de capacidad productiva a escala mundial. Este efecto se compensa parcialmente por otra de las grandes funcionalidades de los arreglos espaciales: los circuitos secundarios de acumulación.

### *Los circuitos secundarios como lugares estratégicos para la acumulación*

Según Harvey, una de las especificaciones más importantes de los arreglos espaciales son los llamados *circuitos secundarios de capital*<sup>26</sup> y, en el caso que nos ocupa (el modelo español), éstos componen, de hecho, la figura dominante del arreglo espacial financiarizado. El término circuito secundario de acumulación se refiere a una modalidad específica de rotación del capital a través del entorno construido (*built environment*). Se trata de un término que designa la implantación física del capital sobre el territorio y que alude a la

---

<sup>25</sup> La mejor panorámica global de estas zonas, especialmente en sus declinaciones urbanas, es quizás la de Mike Davis en *Planeta de ciudades miseria*, Madrid, Akal, 2006.

<sup>26</sup> La noción de un modelo de acumulación de corte territorial fue avanzada por Henri Lefebvre, *La revolución urbana* (Barcelona, Península, 1977) y desarrollada por David Harvey en *Los límites del capital y la teoría marxista...*, *op. cit.*

edificación, construcción y diseño de entornos urbanizados o, simplemente, artificializados. La construcción de viviendas, infraestructuras públicas, redes de transporte, centros industriales o infraestructuras de transformación y distribución energética serían algunos de los elementos más visibles de este sistema de acumulación.

El término *secundario* se utiliza por contraposición a la reproducción ampliada de corte tradicional, según la define Marx en *El capital*, donde unas determinadas proporciones de capital constante (con una parte de capital fijo) y capital variable producen unos niveles crecientes de plusvalor que se extrae a la fuerza de trabajo mediante un determinado dispositivo tecnológico y que se materializa en una cantidad de mercancías, bien para el consumo directo, bien para servir como capital en otros procesos productivos. Estos procesos tienen lugar también en el circuito secundario pero no lo definen, de la misma manera que cualquier elemento del proceso de acumulación tiene una inserción territorial que no tiene por qué afectar al esquema abstracto de la reproducción ampliada. La diferencia central entre los circuitos primarios (la reproducción ampliada) y los secundarios alude al resultado del proceso productivo, si en el primer caso se produce un bien o un servicio en forma de mercancía, en el segundo se produce un orden o una configuración territorial que toma su valor de cambio, su precio de mercado, de su relación con el resto de componentes de ese orden territorial. Otra de las características que definen el circuito secundario de acumulación es su fortísima intensidad en capital, y en concreto, en capital fijo. Hasta el punto de que su desarrollo, en cierta escala, requiere de un grado muy alto de centralización del capital en instituciones de crédito y, en un gran número de ocasiones, la intervención del Estado desde distintas figuras económicas. Es decir, requiere de un grado de socialización del capital mucho más alto que los procesos de reproducción ampliada. La construcción de grandes infraestructuras de transporte es paradigmática a este respecto.

En la visión tradicional de Harvey, la funcionalidad de los circuitos secundarios de capital, en tanto dispositivo para desbloquear temporalmente las crisis de sobreacumulación, consiste en posibilitar una ralentización general de la circulación de capital. Haciendo «virtud» de los larguísimos plazos de amortización que implica la fuerte intensidad en capital fijo requerida por este modelo de acumulación de base territorial se absorben grandes cantidades de excedentes de capital que, de otra manera, estarían condenados a ciclos convencionales con rentabilidades decrecientes. A pesar de este carácter anómalo, siempre desde una perspectiva convencional, los circuitos secundarios de acumulación están también sometidos a los mismos límites

de capacidad que los procesos de acumulación convencionales. Pero en la medida en que los circuitos secundarios generan «órdenes territoriales», su desvalorización ya no afecta a una determinada línea industrial en declive, sino a regiones, ciudades o barrios enteros. No hace falta buscar demasiado para encontrar ejemplos de regiones industriales en decadencia o de destrucción creativa de los centros urbanos en los que se materializan violentas desvalorizaciones sobre las que se articula (o no) un proceso de reconstrucción o renovación.

Siguiendo de nuevo a Harvey, en algún momento de la crisis de sobreacumulación se produce un *capital switch* o trasvase de capital desde el circuito primario al secundario apoyado en la formación de *capital ficticio* en cantidades adecuadas y en un régimen de tipos de interés bajo que facilita las grandes operaciones apalancadas de intervención sobre el territorio. Tanto la suburbanización de las ciudades norteamericanas en el periodo de postguerra como la burbuja inmobiliaria global de finales del siglo XX y principios del XXI son atribuibles a este dispositivo capitalista. A pesar de que la articulación empírica y conceptual de esta proposición está lejos de estar clara,<sup>27</sup> sigue siendo la mejor explicación disponible para el papel central que ha adquirido la utilización intensiva del territorio a nivel global en el periodo posterior a la crisis de 1973.

Otra de las funciones de los circuitos secundarios, es dar una expresión propiamente capitalista a una figura económica heredada del feudalismo como son las rentas del suelo. Y, a través de ellas, la incorporación a los lugares dirigentes del proceso capitalista de los propietarios de suelo.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> El funcionamiento empírico de este esquema, un tanto funcionalista, de David Harvey se ha problematizado en bastantes ocasiones. Un buen ejemplo de reflexión crítica sobre los circuitos secundarios es Robert Beauregard, «Capital switching and the built environment: United States, 1970-89», *Environment and Planning*, vol. 26, 1994, pp. 715-732. Los autores de este artículo también han desarrollado una reflexión crítica sobre el planteamiento de Harvey en el segundo capítulo del trabajo anteriormente citado *Fin de ciclo*.

<sup>28</sup> Marx, con un enfoque que atendía únicamente al punto de vista de la reproducción ampliada en el circuito primario, creía que las rentas del suelo y, con ellas, la figura del propietario de suelo estaba destinada a desaparecer en tanto que supone una punción permanente sobre la tasa de beneficio. «La existencia de la propiedad misma de la tierra se considera como una manifestación puramente transitoria, necesaria en cuanto acción del capital sobre las viejas relaciones de propiedad de la tierra y como un producto de la disolución de esas relaciones; pero en cuanto tal, una vez alcanzado ese objetivo la propiedad de la tierra no constituye otra cosa que una traba para el beneficio, en absoluto es necesaria para la producción. El capital pues procura disolver la propiedad de la tierra en cuanto propiedad privada y transferirla al Estado. [...] Transformar internamente toda esa sociedad en capitalistas y asalariados. Cuando el capital ha llegado a este punto, también el trabajo asalariado intenta, por un lado, de la misma manera

Efectivamente, los circuitos secundarios del capital restauran la centralidad del propietario de suelo y del capitalista «en suelo» (el promotor inmobiliario) dentro del proceso de acumulación. Como se verá más adelante, esta centralidad económica se convierte en poder político en las escalas subestatales de gobierno. Aunque en casos como los de las seis grandes constructoras globales españolas,<sup>29</sup> formarían también una oligarquía vinculada al aparato del Estado nacional. Es también importante reseñar que en el marco del circuito secundario de acumulación se produce, al menos cuando las entradas de capital se producen a un ritmo lo suficientemente alto, una fusión entre los valores inmobiliarios y los activos financieros que produce una serie de conexiones entre las soluciones financiera y espacial que, más adelante, exploraremos también a propósito del modelo español.

### *Acumulación por desposesión: el saqueo de los bienes comunes*

Tanto las políticas neoliberales que instrumentan las necesidades de la financiarización como las brutales intervenciones sobre el medio físico que supone el circuito secundario del capital dependen de vastos programas de expropiación. Casi sistemáticamente, cada una de las grandes líneas de recomposición del beneficio capitalista posterior a 1973 implica la expropiación de algún tipo de bien común. La sustitución del crecimiento salarial por el flujo del capital a interés implica la activación de un mecanismo adicional de extracción de plusvalor en los mercados de crédito, ligado en su mayor parte a elementos clave para la reproducción social. La hipoteca de vivienda sería el ejemplo más evidente y cuantitativamente más notable, aunque otros campos como el crédito destinado a financiar la educación superior van ganando importancia. Por otro lado, la intensidad física que requiere el circuito secundario de acumulación implica la aceleración del consumo de recursos no renovables como la energía, los materiales o el suelo que, aunque en muchos casos no están adecuadamente contemplados como tales, pertenecen a

---

que el burgués, quitarse de en medio a los terratenientes como superfetación y ello con vistas a que se simplifique la relación [...] y por el otro lado, para ponerse a salvo del trabajo asalariado y convertirse en productor independiente — para el uso directo — exige la parcelación de la gran propiedad». K. Marx, *Grundrisse*, México, Siglo XXI, 1989, vol. 1, p. 221.

<sup>29</sup> Nos referimos a ACS, Acciona, Sacyr Vallehermoso, Ferrovial, Fomento de Construcciones y Contratas y Obrascón Huarte Lain. Todas ellas incluidas en el principal índice de referencia de las bolsas españolas el IBEX 35 y todas ellas convertidas en las principales proveedoras de servicios de las administraciones españolas: autopistas, hospitales, servicios ambientales, servicios urbanos, etc.

todos. El mismo tipo de razonamiento podría aplicarse a la contaminación, los vertidos y el cambio climático. Aquí las externalidades negativas que genera el proceso de acumulación tienen un impacto directo sobre la calidad ambiental del entorno y sobre la salud de la población.

Todos estos procesos remiten a la gran expropiación de medios de producción previamente encuadrados en los marcos sociales de la aldea feudal a finales de la Edad Media. Esta acumulación primitiva, que describió Marx, fue el punto de partida para la aparición de una masa desposeída forzada a acudir al mercado sin más recurso ni mayor fuerza negociadora que la de su fuerza de trabajo. Desde hace tiempo se viene enfatizando que la acumulación primitiva no forma parte de un tiempo mítico que sirve tanto de momento inaugural como de contraejemplo de la explotación de la fuerza de trabajo por medios capitalistas, sino un proceso del que el capitalismo se nutre permanentemente.<sup>30</sup> En el caso que nos ocupa, el proceso social que late por debajo de las múltiples capas de la financiarización es uno bastante semejante a la acumulación primitiva y que David Harvey ha denominado *acumulación por desposesión*.<sup>31</sup> Al menos en Occidente, esta desposesión no alude, obviamente, a la pérdida de unos medios de producción que han seguido estando bajo un régimen de propiedad privada, tanto como a la pérdida progresiva de una serie de garantías para los procesos de reproducción social. Estas cláusulas de protección de lo que podríamos llamar la *sustancia* material de lo social, ejercían funciones muy semejantes a las de los antiguos *commons*, y, en tanto fruto de las luchas obreras, se habían incorporado a la *propiedad pública* tutelada por un Estado que absorbía en su interior los contextos de la lucha de clases. El *welfare state* era la forma

---

<sup>30</sup> La visión de la acumulación primitiva como un proceso permanentemente reproducido en el capitalismo y no como una fase histórica lleva ya varios años de desarrollo. Un buen ejemplo de las primeras elaboraciones de esta noción se puede encontrar en Claude Meillasoux, *Mujeres, graneros y capitales*, México, Siglo XXI, 1993. Más recientemente, se puede encontrar una brillante relectura de este proceso especialmente relacionada con la emergencia del dominio de género capitalista en Silvia Federici, *Calibán y la bruja: Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2010.

<sup>31</sup> «Una mirada más atenta al concepto de acumulación primitiva revela una serie muy amplia de procesos. Estos incluyen la mercantilización y privatización de la tierra y la expulsión forzosa de las poblaciones campesinas; la conversión de formas diversas de propiedad (común, colectiva, estatal) en derechos exclusivos de propiedad privada; la supresión del derecho a los comunes; la mercantilización de la fuerza de trabajo y la supresión de formas alternativas de producción y consumo; procesos coloniales, neocoloniales e imperiales de apropiación de activos (incluyendo los recursos naturales); la monetarización del intercambio y la fiscalidad, especialmente de la tierra; el tráfico de esclavos y la usura; la deuda nacional y, por último, el sistema de crédito como instrumento radical de la acumulación primitiva». David Harvey, *The New Imperialism*, Oxford, 2003 [ed. cast.: *El nuevo imperialismo*, Madrid, Akal. Cuestiones de Antagonismo, 2007].

más acabada de este proceso que, además, se incorporaba al marco económico keynesiano como una figura de potenciación de la demanda efectiva: el salario indirecto. Educación, sanidad y vivienda pública eran quizá los tres puntos más estratégicos de este modelo que también incorpora muchos otros bienes y servicios públicos.<sup>32</sup>

El asalto neoliberal al Estado, esbozado más arriba, ha cambiado plenamente el sentido de estas capacidades públicas para la reproducción social. Éstas han acabado por convertirse en nichos de beneficios con la ayuda de una expertocracia cada vez más ajena a su viejo rol de simples agentes fiduciarios de la propiedad pública. Apoyadas en toda una ofensiva ideológica desarrollada a lo largo de los años ochenta y noventa que estigmatizaba «lo público» como un lugar de ineficiencia y despilfarro, las privatizaciones son la política clásica de «puesta en valor» de estos activos públicos. Las privatizaciones se han venido desarrollando bajo el caparazón político de los programas de austeridad que las plantean como el vehículo preferente para combatir el déficit desde el lado de los ingresos públicos. El «axioma» no discutido aquí, en la línea de las *supply side economics*, es que una elevación significativa de la presión impositiva sobre el capital es simplemente imposible. Y el marco que se utiliza para legitimar tales expolios es el llamado *crowding out*, un modelo teórico más que dudoso en términos científicos pero muy eficaz en términos políticos, que afirma que la presencia de lo público desaloja a la economía privada y provoca una caída del conjunto de la actividad económica.

En realidad, estas políticas parecen funcionar más bien en el sentido de una depredación constante que como un programa para el crecimiento económico. Aparte de los obvios efectos de las privatizaciones en la reducción de la demanda de consumo, la venta por parte del Estado de los activos públicos más rentables produce aún más dificultades para mantener sus ingresos convirtiéndose en más vulnerable todavía a la aparición del déficit, y viéndose de nuevo forzado a privatizar. Otros modelos de privatización como los Partenariados Público-Privados o los Private Finance Initiative son modelos que, fundamentalmente, operan una absorción pública de costes y una privatización de los beneficios.

Esta espiral supone una fuerte redistribución del ingreso que, junto con la captación y posterior reasignación de recursos que desarrolla la financiación, han ido consolidando un modelo social que fabrica desigualdades

---

<sup>32</sup> Véase en este sentido el ensayo utopista y cómico de Madrilonia.org, *Carta de los Comunes. Para el uso y disfrute de lo que de todos es*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2011.

sociales desconocidas desde hace décadas.<sup>33</sup> Dentro de la acción conjunta de todas las líneas de desposesión podemos incluir también la pérdida de niveles salariales previamente fijados. Esto produce una proletarización generalizada y continua, que se siente con más fuerza en los sectores más dependientes de las capacidades públicas, al tiempo que blinda a los sectores de clase media que todavía logran sobrevivir en el aislamiento social que les proporciona la utilización de mecanismos de aseguración privada.

## Competitividad territorial: regiones y ciudades

### *La explosión de las escalas geográficas y la redefinición de los Estados-nación*

El arreglo espacial que ha acompañado el largo declive de las economías capitalistas occidentales y su respuesta a través de las distintas estrategias de financiarización, ha producido una radical reordenación de las escalas territoriales. Las lecturas más convencionales de la globalización apuntan hacia una pérdida de poder de los Estados-nación en favor de un ámbito «global», en gran medida desterritorializado, desde el que se dictarían una serie de directrices políticas acatadas en todas las escalas de gobierno. Esta lectura fue puesta ya en cuestión por la tesis de las ciudades globales.<sup>34</sup> De acuerdo con ésta, incluso las formas más desterritorializadas de los flujos financieros requieren una estructura física de mando y coordinación que,

---

<sup>33</sup> Aunque su marco de investigación es Estados Unidos, es ya clásico el análisis de Piketty y Saez; sus resultados en la comparación entre los patrones de desigualdad del periodo de postguerra y los que surgen de la crisis de 1973 son canónicos. T. Piketty y E. Saez, «Income Inequality in The United States 1913-1998», *The Quarterly Journal of Economics*, vol. CXVIII, Issue 1, febrero de 2003.

<sup>34</sup> La literatura sobre estas ciudades globales, en las que se concentran las funciones de mando del sector financiero internacional, es inacabable. Baste reseñar la formulación canónica de Saskia Sassen, *La ciudad global: Nueva York, Londres, Tokio, Buenos Aires*, Eudeba, 1991. Es interesante también la reinterpretación de Edward Soja de su «Cosmópolis» que introduce modelos de ciudad global menos dependientes del capital financiero y más ligados a la industria postfordista: modelos menos parecidos a Nueva York y más parecidos a Los Ángeles. Edward Soja, *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre ciudades y regiones*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2008. Para una descripción específica del caso de Madrid, véase Emmanuel Rodríguez, «La ciudad global o la nueva centralidad de Madrid» en Observatorio Metropolitano, *Madrid ¿La suma de todos? Globalización, territorio, desigualdad*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2007, pp. 25-67.

no por casualidad, se ha instalado en las grandes metrópolis, en ocasiones, desvinculada incluso de su *hinterland* inmediato y, muy a menudo, completamente al margen de lo que sucede en el resto del territorio nacional.<sup>35</sup>

Esta misma hipótesis también constataba que el arreglo espacial fordista-keynesiano, con una economía nacional bien contenida y gobernable dentro del marco del Estado-nación, había perdido su antigua vigencia. Pero el arreglo de sustitución es algo más complejo que una simple retirada de poder al Estado. En realidad se puede plantear un esquema general que se relaciona directamente con la crisis de sobreproducción y la financiarización del capital. Este esquema bien podría articularse así:

1. La caída de las tasas de beneficio industrial debida a la imposibilidad de recuperar los costes del capital fijo produce una salida de capitales que se centralizan en los mercados financieros.
2. Los mercados financieros, desde las ciudades globales, sus plazas fuertes ya territorializadas, comienzan a gestionar una masa creciente de capitales en busca de oportunidades de valorización, al tiempo que frente a ellos una multitud de unidades territoriales compiten por su captación.
3. La escala de estas unidades territoriales estalla por encima y por debajo del Estado-nación. Por encima, aparecen todo tipo de entidades transnacionales, muchas de ellas bajo control estadounidense y otras no, que salvaguardan los derechos de los mercados financieros abriendo las economías nacionales, promoviendo la privatización e impidiendo que las legislaciones nacionales impongan restricciones o contrapartidas a los flujos de capital y haciendo del repago de las distintas formas de deuda una prioridad nacional. El FMI, el Banco Mundial y el GATT/OMC son los ejemplos más evidentes.
4. Por debajo, regiones y ciudades se abren a la interlocución directa con los mercados transnacionales de capital compitiendo entre sí en la oferta de condiciones atractivas para la masa de capitales flotantes que normalmente intentan combinar alto beneficio con una mínima fijación al territorio.

<sup>35</sup> Un caso si se quiere prototípico de este tipo de dinámica es la relación de Londres (o el sureste de Inglaterra) con el resto del Reino Unido: a un lado la City financiera, y su potente FIRE (*finance, insurance, real state*), y al otro un territorio industrial ampliamente devastado y con pocas perspectivas de salida.

5. Frente a esta apertura, el Estado-nación adopta una postura de coordinador entre ambas escalas, con distintas estrategias de intervención territorial que pueden ir desde la subvención a las regiones ciudades más exitosas en la competencia global hasta la articulación de divisiones regionales del trabajo o, como en el caso de España, la coordinación de máquinas de crecimiento relativamente descentralizadas. El resultado final es una explosión de las escalas geográficas en las que sucede la acumulación de capital, lo que crea formas híbridas entre las megarregiones, las regiones, los Estado y las ciudades.<sup>36</sup>

Frente, por lo tanto, a la imagen recurrente de una esfera global que dicta normas que los gobiernos tienen que acatar, es necesario comprender que este proceso de redefinición de las escalas es posible en la medida en que vertebra un proyecto común para las élites que gobiernan en cada una de las escalas geográficas. Y esta vertebración pasa por un proyecto de reforma política en el que un número cada vez mayor de las políticas públicas se sitúa en órganos ejecutivos alejados del escrutinio democrático. Desde ahí, se puede operar una privatización de amplias esferas de lo que era el poder estatal y así mantener cohesionadas a las élites territoriales en torno a las grandes directrices del poder de clase neoliberal. Como bien ha señalado Saskia Sassen,<sup>37</sup> en los Estados Unidos de la era de Ronald Reagan este proceso tomó la forma de una devolución a los Estados federales y a las ciudades de las grandes capacidades públicas que había ido acumulando el Estado central durante la primera mitad del siglo XX. En Inglaterra, en la misma época, Margaret Thatcher concedió una total prioridad política al centro de negocios de la City londinense, eliminó la alcaldía del Great London y puso en marcha un modelo de desarrollo urbano basado en consorcios público-privados que aplicaron políticas urbanas *pro-business* con un grado mínimo de fricción política formal.

---

<sup>36</sup> Edward Soja, *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre ciudades y regiones...*, op. cit.

<sup>37</sup> Estas transformaciones territoriales irían de la mano de un proceso de creciente «ejecutivización» del aparato estatal, o incremento del peso de las funciones ejecutivas alejadas del escrutinio público, precisamente la descarga de funciones en determinadas escalas estatales y no en otras funcionaría en el sentido de reforzar este proceso: «El caso estadounidense constituye un ejemplo esclarecedor para dar cuenta de las transformaciones en el seno del Estado-nación liberal a partir de 1980. Aquí postulamos que esas transformaciones forman parte de la diferencia constitutiva de la era global en la actualidad. La combinación de políticas que suelen describirse con términos como “privatización”, “desregulación” y “mercantilización” de las funciones públicas produce un gran desplazamiento de poder hacia el Ejecutivo, una pérdida de capacidades legislativas y de participación política en el parlamento». Saskia Sassen, *Territorio, autoridad y derechos*, Katz, Buenos Aires, 2010.

El caso de la construcción europea se puede también asimilar a esta tipología. De hecho, la Unión Europea es quizá el modelo más ambicioso de construcción transnacional neoliberal. Frente a la visión, cada vez más residual, de un modelo europeo donde unos niveles altos de derechos sociales coexistían con un cierto dinamismo económico, lo cierto es que la UE es el único cuerpo político con características estratiformes que ha incorporado los principios políticos neoliberales en sus documentos fundacionales. La incorporación de los principios de límite al endeudamiento público en el Tratado de Maastricht o la puesta en marcha del Banco Central Europeo como un organismo independiente con un mandato preferencial y prácticamente único de control de la inflación, tal y como prescribía el monetarismo friedmanita más dogmático. En efecto, el proceso de construcción europea ha optado por un sistema de transnacionalización de las dimensiones políticas fundamentales para la reproducción de las distintas élites europeas que excluía la posibilidad de una cierta integración de las políticas sociales a nivel continental. En ese sentido, la integración europea ha sido, fundamentalmente, un proceso de integración política de las élites europeas que ha permitido un alto grado de consenso en torno a las grandes líneas de gobierno y que se ha podido complementar con la formación de bloques que controlan los recursos locales y regionales que especifica la división europea y mundial del trabajo.

*Las dos competitividades: reducción de costes y ventajas de localización en los contextos subestatales*

Caracterizado por la persistencia de excesos de capacidad productiva y un fuerte repunte de la competencia destructiva, el actual arreglo espacial implica también un uso extensivo del concepto de competitividad. De alguna manera, se puede entender que este concepto es coextensivo a la propia dinámica capitalista y que resume el modelo en el que la socialización *a posteriori* de la producción en el mercado se impone a los agentes productivos. De hecho, hace ya algunos años, si bien alejado de una formulación parecida, Krugman lanzaba un órdago al concepto de competitividad identificándolo con la productividad interna de una economía nacional,<sup>38</sup> a partir de cuyo desarrollo cada país en cuestión encontraría una determinada ventaja comparativa. Los argumentos de Krugman, impecablemente ricardianos, hubieran funcionado perfectamente de no ser porque, precisamente, una de las características del periodo que se abre a mediados de los años setenta es la caída agregada

<sup>38</sup> Paul Krugman, *El internacionalismo moderno*, Barcelona, Crítica, 1997.

de los niveles de productividad del trabajo e, importante desde el punto de vista que estamos tratando aquí, una fortísima concentración de los polos de crecimiento de la productividad en Asia y, muy especialmente, en China.

Por otro lado, en este tiempo han ido surgiendo voces que simplemente han puesto en cuestión la teoría ricardiana de las ventajas comparativas planteando un modelo de *ventajas absolutas*, en el que como pasa en los contextos internos, la generalización del *laissez faire* es simplemente una herramienta para la ampliación de las desigualdades en la captación de rentas<sup>39</sup> en una situación ya desigual desde el origen. Esta última lectura vuelve a remitir a una visión del mercado libre completamente alejada de los formalismos de la ciencia económica, como arena del ejercicio del poder económico privado.

En cualquier caso, el tipo de competitividad que se generaliza en los primeros años del arreglo espacial financiarizado es una traducción al ámbito transnacional de las grandes directrices del modelo neoliberal. Se trata fundamentalmente de una carrera en la reducción de los costes que pesan sobre el capital, muy especialmente, los costes laborales, pero también los costes fiscales y ambientales. La bajada de costes es tanto, en su objetivo más inmediato, una estrategia de crecimiento de las exportaciones, como el punto sobre el que pivota la posibilidad de que la masa de capitales desterritorializados y en busca de oportunidades de inversión se pose sobre un determinado territorio. La misma China que acapara los grandes flujos de capital que salen de Europa redobla sus ventajas estrictamente «productivas» con una política de férreos límites al crecimiento de los costes laborales internos mediante una clasificación de los trabajadores en categorías salariales y sociales que se corresponden con diferentes escalas de derechos laborales y salariales. Otro ejemplo sería la supresión de los impuestos de sociedades en los países del Golfo Pérsico, o su reducción a la mitad en Irlanda, para atraer sedes de empresas multinacionales.

En todo caso, como cualquier otro proceso competitivo capitalista, éste es un proceso «ciego» en el que no hay ninguna garantía de que las medidas tomadas vayan a corresponder con una atracción de la inversión en los niveles y condiciones anticipadas, sino que, de alguna manera, el proceso funciona a la manera de un imperativo categórico que se formula como una necesidad absoluta de reducir costes laborales y fiscales independientemente de cuales sean los resultados de estas políticas. En última instancia, siguiendo

---

<sup>39</sup> Anwar Shaikh, *Teorías del comercio internacional*, Madrid, Maia, 2009.

el modelo del tomador de precios (*price taker*) en la competencia intercapitalista, se trata de un proceso profundamente heterodeterminado en el que queda poco margen para el despliegue activo de las capacidades del Estado como soporte del proceso de acumulación.

Evidentemente, ésta no ha sido la única estrategia competitiva que las distintas escalas territoriales han podido desplegar durante estos años. Otro mecanismo competitivo, pero esta vez de corte monopolista, se ha superpuesto y mezclado con la reducción generalizada de costes en distintas proporciones. Basándonos en el manifiesto descreído que la competencia tenía para Schumpeter podemos llamar a este modelo «de competitividad schumpeteriana». El concepto clave aquí es el de *innovación*. Es extraordinariamente importante distinguir esta «innovación» de los modelos de cambio tecnológico que, aplicados a la producción, se materializan en un mayor stock de capital y una mayor productividad del trabajo. La innovación schumpeteriana se define, precisamente, en términos funcionales, como ese elemento de novedad en la producción que suspende temporalmente la acción de la competencia.<sup>40</sup> Se trata, por lo tanto, de fabricar nichos monopolísticos en los momentos en los que la competencia amenaza al beneficio. De hecho, en los años de la larga crisis de sobreproducción, este significado concreto de innovación se viene oponiendo progresivamente al de cambio tecnológico aplicado al stock de capital para una mayor eficiencia productiva.

En términos geográficos, lo que interesa aquí es que aprovechando las recomposiciones territoriales de las cadenas de valor, la innovación se ha desplazado desde el «centro» industrial del proceso de acumulación hacia las fases de diseño, distribución y servicios. En última instancia, la generalización de este modelo de competencia supone la articulación y la reproducción ampliada de la división internacional del trabajo propia del arreglo espacial global. Recordemos que esto implica, *grosso modo*, que las industrias del conocimiento y culturales, así como las fases de diseño se sitúan en las ciudades y regiones del Occidente capitalista, mientras que los procesos industriales intensivos en capital fijo se desplazan hacia las unidades regionales y locales emergentes de Asia y América Latina.

---

<sup>40</sup> «Para empezar, la introducción de nuevos métodos de producción y nuevas mercancías es apenas concebible en condiciones de competencia perfecta. Y esto implica que el grueso de lo que conocemos como progreso económico es incompatible con ella. De hecho, la competencia siempre se ha suspendido y siempre se suspenderá cada vez que se introduce alguna innovación». Joseph Schumpeter, *Capitalism, socialism, democracy*, Londres y Nueva York, Routledge, 2003, p. 90 [varias ediciones en castellano].

La innovación «schumpeteriana» proporciona, por lo tanto, una vía de escape del punto en el que se concentra la crisis de sobreproducción. Se trata de utilizar la innovación, sancionada por el mercado, como vía de consecución de nichos monopolistas desde los que se pueden poner precios frente a un entorno externo de fuerte competencia, que se manifiesta bajo la forma de precios impuestos. *Es importante resaltar que el correcto funcionamiento de este patrón supone el paso desde modelos de competencia industrial hacia otros modelos de competencia en la esfera financiera.* La cuestión fundamental, desde el punto de vista de este artículo, consiste en que este tipo de estrategia competitiva se ha situado en los niveles subestatales de gobierno. Son, fundamentalmente, las ciudades y las regiones las que despliegan estos modelos estratégicos schumpeterianos para captar capitales de la gran masa desterritorializada de capitales financieros. Simultáneamente, los niveles estatales de gobierno han terminado por encargarse de las medidas que desarrollan el primer tipo de competitividad y de algunas medidas marco para el desarrollo de la innovación.

En gran medida, la vía schumpeteriana ha salvado el prurito productivista de un régimen neoliberal que, de otra manera, se habría visto confinado a la jaula de hierro nihilista de la reducción generalizada de costes.<sup>41</sup> Sin embargo, frente al entusiasmo de sus seguidores, muchos de ellos antiguos socialdemócratas, estas estrategias han estado muy lejos de contradecir los grandes principios neoliberales. La competitividad schumpeteriana no sustituye a la competitividad por costes sino que se articula con ella en múltiples cruces. Por ejemplo, fomentando una posición competitiva basada en la mayor cualificación de la fuerza de trabajo al más bajo coste posible en las grandes aglomeraciones urbanas.

---

<sup>41</sup> Es, por ejemplo, el caso del rotundo fracaso de la estrategia socioeconómica de Lisboa de la UE. Esta fue puesta en marcha en el año 2000 con el objetivo de hacer de Europa «la economía más competitiva del mundo», a través del cambio tecnológico y el capital humano, y se dispuso una batería de indicadores económicos, sociales y ambientales para medir su desarrollo. En 2005, Durao Barroso la redefinió como una estrategia que debía centrarse específicamente en el crecimiento, considerando que los objetivos sociales y ambientales eran secundarios. Cada país de la UE ha realizado una versión propia de la estrategia. En España se llama Programa Nacional de Reformas. Véase <http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/36DD458E-EEBC-40C1-BC25-83D082015744/74194/NUEVOPROGRAMANACIONALDEREFORMASversi%C3%B3nastellanode.pdf>

*Competitividad territorial. Megarregiones, distritos industriales y ciudades globales como dispositivos de captación de rentas*

Lo cierto es que la ideología de la competitividad schumpeteriana se ha convertido en el tema indiscutido de la ordenación del territorio, siempre en los niveles subestatales, y en los países capitalistas centrales.<sup>42</sup> En este terreno, la innovación, los nichos monopolistas a cubierto de la competencia, no se organizan tanto a nivel de empresa como en entornos sociales y culturales encuadrados territorialmente de los que, en última instancia, se nutren las empresas que registran y se apropian de los beneficios. Lo que, en definitiva, se pone en marcha es una *valorización de las relaciones sociales y/o del capital natural que definen a un lugar*.

Se trata de una sucesión de estrategias monopolísticas que se apoyan en el hecho de que estos entornos son únicos e irreproducibles en cualquier otro lugar. Dicho de otro modo, lo que importa aquí son las singularidades territoriales que se pueden traducir en rentas monopolistas de posición.<sup>43</sup> A esta forma específica de competitividad, la llamamos competitividad territorial y abarca un buen número de modelos de movilización de activos sociales y geográficos, que abarca desde los modelos de desarrollo endógeno hasta la ciudad marca, unidos, siempre, por la búsqueda de nichos monopolísticos a partir de la especificidad del territorio.

Como se puede adivinar, lo que está en juego aquí es un determinado tipo de vehículo para la monetarización de las relaciones sociales y comunitarias que efectivamente configuran una economía urbana. Desde Polanyi,<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Este concepto es ampliamente utilizado en las estrategias europeas de desarrollo territorial como la ETE (Estrategia Territorial Europea) y se puede considerar como la guía central de las políticas de asignación de fondos estructurales y de cohesión. Eso sí, como sucede con la inmensa mayoría de documentos de la política económica y social europea, la omisión sistemática de las relaciones de dominación y de explotación hace que conceptos como «competitividad territorial» coexistan tranquilamente con otros como «sostenibilidad» o «cohesión social» sin que se planteen, siquiera remotamente, las contradicciones que implica el uso conjunto de unos y de otros. Véase [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf)

<sup>43</sup> Para un desarrollo más exhaustivo del concepto véase David Harvey, «El arte de la renta: la globalización y la mercantilización de la cultura» en David Harvey y Neil Smith, *Capital financiero, propiedad inmobiliaria y cultura*, Barcelona, Macba, 2005.

<sup>44</sup> «El trabajo no es más que la actividad económica que acompaña a la propia vida —la cual, por su parte, no ha sido producida en función de la venta sino por razones totalmente distintas». Karl Polanyi, *La gran transformación*, Madrid, La Piqueta, 1997, p 130.

sabemos que el mercado se nutre de las comunidades productivas pero es incapaz de producirlas; de hecho, en su desarrollo normal tiende a destruir los vínculos sociales sobre los que se articulan estas comunidades; es así como las economías urbanas siempre superan la capacidad del mercado para salarizar las relaciones sociales que las constituyen. La propia dinámica urbana moderna, en su inercia, contiene un número desbordante de relaciones cara a cara que producen una creciente agregación social a partir de la complementariedad de las diferencias, la *solidaridad orgánica* de Durkheim, que se traduce en un inevitable crecimiento de la división social del trabajo. Edward Soja, basándose en lo que los economistas urbanos llaman *externalidades de Jane Jacobs*,<sup>45</sup> llamaba *sinecismo* a esta cualidad de la vida en común en las ciudades que hace que las grandes aglomeraciones sean lugares de una permanente invención de formas sociales y económicas. Como insiste el propio Soja, estas dinámicas no quedan, ni mucho menos confinadas a la ciudad sino que a través de redes policéntricas, pueden fácilmente generar saltos espaciales y agregaciones de escala que favorecen la regionalización.

Las ramas menos rígidas de la economía ortodoxa, como la nueva geografía económica, han intentado captar esta especificidad a través de términos como *economías de aglomeración*, *externalidades positivas* o *spillovers* que remiten, precisamente, a aquellas relaciones sociales decisivas para la composición de las economías urbanas pero que no pueden ser registradas desde el sistema de precios. En el lenguaje de los planificadores territoriales, estas relaciones sociales se intentan reproducir en configuraciones espaciales específicas como los *milieux innovadores*, los *clusters tecnológicos* o los *distritos industriales*.<sup>46</sup> Tanto desde la economía como desde la ordenación del territorio, la aspiración política pasa por la captación sistemática de esta creciente división social del trabajo que se produce en las aglomeraciones por el mero hecho de contener una cantidad innumerable de interacciones cara a cara.

En todo caso, dentro de este régimen de *competitividad territorial* no se trata, como en el modelo schumpeteriano puro, de fabricar innovaciones capaces de captar en el mercado de bienes y servicios las rentas que genera un ciclo de crecimiento alcista liderado, en mayor o menor medida, por la demanda. Esta estrategia tiene sentido en los acercamientos basados en la empresa y aquí es el territorio entero el que juega el papel de captador de rentas.

---

<sup>45</sup> Este término se refiere a la definición de las relaciones económicas que definen la vida urbana que se propone en Jane Jacobs *La economía de las ciudades*, Barcelona, Ediciones Península, 1971.

<sup>46</sup> Michael Storper y Allen J. Scott, «The wealth of regions», *Futures*, vol. 27, núm. 5, pp. 505-526, 1995.

Más bien se trata de una presentación consciente de un territorio ante las instancias de la masa de capital-dinero desterritorializado con la promesa de fuertes tasas de beneficio y de una mínima fijación al territorio. Para este fin, se trata de convertir los entornos productivos y relacionales en verdaderos dispositivos de captación (y reproducción) de rentas financieras. Pero lo que es crucial aquí es que para que estos dispositivos funcionen es necesaria la movilización general del capital social, cultural y natural hacia aquellos nichos productivos en los que se presume que se van a formar o a reproducir las ventajas competitivas. Todo esto sucede a través de una fuerte mediación simbólica que trata de reestructurar el espacio físico de la ciudad en forma de soporte publicitario. De hecho, como demuestra la proliferación de los modelos de ciudad-marca, en las fases maduras de este modelo de competitividad, la representación de los «activos urbanos» en juego en la competencia transnacional puede llegar a ganar mucho peso, hasta el punto de que no pocas de estas apuestas semióticas manejan un alto grado de desvinculación de sus referentes socioeconómicos.

Una de las consecuencias del paso de un modelo de competitividad centrado en la empresa a otro centrado en el territorio es que las administraciones públicas, el Estado multiescalar, asume ciertas funciones de coordinación y de inversión que en el arreglo espacial fordista recaían sobre las localizaciones de las grandes empresas multinacionales. Sin duda con un alto grado de variación dependiendo de las distintas formas de componer la agregación territorial del Estado-nación, en muchos países se ha tendido a dotar de recursos políticos y económicos a las ciudades y regiones para que desarrollen sus propias estrategias de competitividad territorial. En este sentido, el suelo es el primer activo controlado a nivel local, que resulta fundamental para el desarrollo de estas estrategias y, como se verá en el punto siguiente, el activo en torno al cual se organizan las coaliciones de élites sobre las que pivota la incorporación efectiva de las grandes líneas de la competitividad territorial a un espacio concreto. Los mercados de suelo determinan además (España es un excelente ejemplo), de manera directa o indirecta, los ingresos fiscales de las administraciones locales que luego van a ser indispensables para desarrollar estrategias de *empresarialismo urbano*<sup>47</sup> que coloquen a las ciudades y a las regiones en disposición de convertirse en actores dentro de los juegos de captación de la masa transnacional de capital-dinero.

---

<sup>47</sup> Debemos el término empresarialismo urbano a David Harvey que lo utilizó por primera vez en 1989 en su ya clásico: D. Harvey, «De la gestión al empresarialismo: la transformación de la gobernanza urbana en el capitalismo tardío», *Espacios de Capital. Hacia una geografía crítica*,

*Máquinas de crecimiento, empresarialismo urbano y regímenes urbanos como formas de vertebración de las élites locales y regionales*

Como ya se ha señalado, las ciudades y regiones no han sido meros receptores pasivos de un arreglo espacial supuestamente fabricado en una dimensión global e impuesto a escalas de gobierno más pequeñas. Tampoco es creíble que una construcción abstracta como la *competitividad territorial* se pose sobre el territorio orientando de una manera limpia y aséptica las prácticas urbanas en una carrera desde la competencia hacia el monopolio. En realidad, muchas de las tendencias que venimos resumiendo han sido aceleradas, en gran medida, desde las propias ciudades; con más propiedad se podría decir que han sido aceleradas desde las *máquinas de crecimiento*.<sup>48</sup> Como se sabe, la teoría clásica de la *growth machine* y también su posterior deriva en la teoría de los regímenes urbanos señala a las coaliciones de élites que se forman en torno a la idoneidad del crecimiento físico y económico de la ciudad como vectores de transformación de las políticas urbanas. Dicho de otra manera, las coaliciones de élites son los agentes locales del diseño efectivo de políticas públicas orientadas a la transformación del espacio urbano. En este terreno, el control de las instituciones políticas locales se convierte en la clave de bóveda de fuertes redes clientelares. A su vez, los mercados de suelo, ese refugio del rentista local, se convierten en los coordinadores de este movimiento de formación de élites políticas por agregación de intereses que se vertebran en torno a la extracción de rentas del suelo.

La puesta en marcha del proceso urbano dirigido por las coaliciones de agentes en el poder requiere de un tipo específico de política que llamamos *empresarialismo urbano*. En su sentido más inmediato, el empresarialismo urbano no sería más que una manera descriptiva de definir un tipo de políticas públicas por parte de los poderes locales que se generaliza a partir de mediados de los años setenta. Es precisamente en esta época cuando la crisis fiscal de los Estados provoca la descarga de una serie de funciones económicas sobre las administraciones locales y regionales. El empresarialismo urbano nombra, en consecuencia, una forma de gobierno activo de los recursos, desde el entorno construido a las características específicas de la fuerza de trabajo, que genera el proceso urbano para tratar de traducirlos en entradas de

---

Madrid, Akal. Cuestiones de Antagonismo, 2008.

<sup>48</sup> Harvey Molotch y John R. Logan, *Urban Fortunes. The political economy of place*, University of California Press, 2007.

capital-dinero. De aquí se sigue que lo que durante el arreglo espacial fordista habían sido administraciones gestoras de transferencias de recursos estatales más bien pasivas, se convierten en administraciones con una fuerte capacidad de iniciativa para movilizar el proceso urbano en distintas direcciones. El grado de capacidad de movilización de recursos y de iniciativa política es correlativo a la capacidad que tienen las coaliciones de las élites urbanas y regionales para formar bloques de poder capaces de incluir amplias capas de la población con su programa de gobierno. La figura del *trickle down* o goteo de la riqueza desde los beneficios empresariales hacia el resto de la población, por la vía del empleo y el consumo, es la figura ideológica más utilizada en este tipo de estrategias; si bien la fabricación del consenso puede tomar, también, distintas formas de identidad cultural local y regional *en competencia* con otras formaciones territoriales.

Así pues, la dirección que tome el proceso urbano es, en gran medida, atribuible tanto a los rasgos específicos de las coaliciones de élites que definen el gobierno de la máquina de crecimiento como al tipo de recursos que se ofrecen a la masa de capital-dinero desterritorializada para que los monetarice. En los términos que venimos utilizando, se trata de una estrategia que vincula la carrera por conseguir nichos monopolísticos en la arena competitiva transnacional con el sentido específico de localización que implica la extracción de rentas de suelo. La potencia de las rentas de suelo en este modelo es de tal calibre que los propios ingresos fiscales y, por lo tanto, la capacidad operativa de las administraciones locales, están directa o indirectamente vinculados al crecimiento urbanístico.

La extensión y profundidad que ha tomado el empresarialismo urbano como paradigma del gobierno urbano global sólo se entiende en la medida en que se ha desarrollado en el interior de un régimen de competencia generalizada entre territorios. Ya David Harvey, en el artículo que dio nombre a este concepto, advertía de la fuerza disciplinaria que podía tener en el marco de un régimen de competencia de suma cero. Independientemente de los colores políticos de cada gobierno local, una situación de competencia territorial generalizada supone un fuerte incentivo estructural para adoptar estrategias de empresarialismo urbano que implican el reforzamiento de los bloques de poder locales y regionales. En última instancia, este modelo de escalamiento descendente de los principios de gobierno *neoliberal* es el que ha logrado el enorme grado de encaje entre los intereses y los programas políticos de las élites gobernantes a nivel global y, muy específicamente, en Europa, donde la competitividad territorial forma parte explícita del ordenamiento territorial de la Unión. De hecho, es muy difícil pensar en una generalización tan

abrumadora de la *competitividad territorial* como régimen de gobierno si ésta hubiera sido una simple directriz de las políticas públicas y no una forma de vertebración de los bloques de poder locales y regionales dentro del arreglo espacial de la era de la financiarización. Frente a la imagen que tiene de sí mismo el régimen de *competencia territorial*, como un espacio de valorización de la diferencia, de innovación productiva y de decisiones de inversión guiadas únicamente por el cálculo de los intangibles que componen una localización, la especificación de su eficacia como una forma de articular los intereses de las distintas élites locales nos devuelve al ámbito de las rentas del suelo, al férreo control del espacio urbano, a la segmentación social y al sobreconsumo de recursos naturales. Incluso la culminación de la pirámide jerárquica de los modelos de competitividad territorial, las *ciudades globales*, es inseparable de las intervenciones sobre el territorio urbano en un sentido maximizador de las rentas del suelo, las estrategias de poder que permiten una explotación más intensiva de la fuerza de trabajo o las operaciones de reconquista de espacios urbanos centrales, que normalmente se sintetizan en el concepto de *gentrificación*.

La competición para captar sedes empresariales internacionales, el desarrollo del turismo urbano o de negocios, la creación de distritos industriales terciarios, el uso de las políticas culturales urbanas como forma de intervención sobre el territorio, o el uso de operaciones de marcaje físico y simbólico del espacio urbano serían algunos pocos ejemplos del tipo de fenómenos espaciales que genera el empresarialismo urbano. En general, en este tipo de régimen de gobierno, la misión de las políticas públicas consiste en asumir la mayor cantidad de costes en capital fijo para no dañar la movilidad potencial de los capitales que se pretende atraer en una coyuntura estructural en la que los flujos financieros sostienen la tendencia. Por supuesto, en este ámbito, hablar de capital fijo no remite a las distintas formas de bienes de equipo industriales sino a la gestión y formación del entorno construido que opera como *capital fijo instalado en el territorio*. Es decir, en la intervención sobre los elementos que configuran el *circuito secundario del capital*. Éste es también el contexto en el que se desarrollan las fórmulas de los partenariados público-privados en los que se establece el reparto distributivo de beneficios y costes entre los agentes de las administraciones públicas, los capitales transnacionales y los capitales locales. Uno de los capítulos fundamentales de este tipo de partenariados, y por extensión de todo el repertorio del empresarialismo urbano, es la construcción de infraestructuras de todo tipo, pero muy especialmente, al menos en los modelos más expansivos, la construcción de infraestructuras de transporte. Como se ha repetido, estas infraestructuras tienen la potencialidad de

dirigir el crecimiento físico y la obtención de rentas del suelo en un sentido o en otro y, además, suponen unas fortísimas transferencias de dinero público hacia los agentes privados.<sup>49</sup>

### El modelo español y el ciclo 1995-2007

¿Cómo y en qué grado se pueden reconocer estas tendencias a la escala espacial del Estado español y temporal del ciclo 1995-2007? Como hemos señalado, el caso español se puede considerar un ejemplo paroxístico de este nuevo régimen de acumulación territorial. Y esto, en primer lugar, por su fuerte especialización en el turismo, el músculo de su sector inmobiliario y el sobredimensionamiento de su sector bancario, que han acabado por convertir a su economía en un poderoso mecanismo de captación de capitales bajo los patrones del circuito secundario de acumulación. En este mismo terreno, es preciso considerar, también, que las políticas públicas han operado con un poderoso sentido pragmático en relación con la verdadera ventaja competitiva del país. En efecto, las políticas hipotecarias, de vivienda, suelo, medio ambiente e infraestructuras han sido decisivas en la dinámica extraordinariamente expansiva del mercado inmobiliario interno. Por último, el modelo territorial español, articulado en torno a un grado bastante alto de autonomía de las regiones, se puede considerar como uno de los ejemplos más acabados de anidamiento en serie de máquinas de crecimiento locales en régimen de competencia. Esto ha convertido a las unidades subestatales en los principales promotores de sus particulares ciclos inmobiliarios locales.

*La formación histórica de ventajas comparativas en los circuitos secundarios de acumulación*

El excepcional ciclo de crecimiento español del periodo 1995-2007 no puede entenderse sin tener en cuenta los determinantes del arreglo espacial surgido tras la crisis de 1973. En un ciclo largo, caracterizado por la fuerte competencia en los sectores centrales del llamado periodo fordista, la debilidad de

---

<sup>49</sup> Para el caso español se puede mencionar el artículo de Paco Segura contenido en este volumen, o también del mismo autor, *Infraestructuras de transporte y crisis. Grandes obras en tiempos de recortes sociales*, Madrid, Libros en acción, 2012.

las tasas de beneficio y la proliferación de los activos financieros e inmobiliarios, España ha logrado posicionarse como uno de los puntos centrales de la descarga de funciones económicas sobre los circuitos secundarios de acumulación. Igualmente, el hecho de que estemos hablando de una larga fase de sobreproducción y no de una crisis puntual, hace que los cambios entre los circuitos primario y secundario no estén relacionados con un momento específico de *capital switch* sino que éstos se hayan reproducido de forma constante a lo largo de todo el periodo: la distribución espacial de los nodos del circuito secundario se vuelve así algo estructural.

En las tres décadas que van desde la puesta en marcha de los planes de desarrollo a la reanudación del ciclo de crecimiento tras la crisis de 1992-1993, España ha ido posicionándose como un punto de entrada fundamental a las dinámicas de acumulación del circuito secundario. El resultado es que lo que hubiera podido ser un punto más o menos contingente de destino de flujos financieros en una crisis de *capital switch* se ha convertido, debido a las características del propio periodo, en una especialización de larga duración en la división internacional del trabajo.

La ventaja competitiva de la economía española en la captación de flujos de capital sobre el circuito secundario reside en la larga especialización inmobiliario-turística que comenzó a desplegarse en el desarrollismo franquista como respuesta al fallido fordismo español, y que se añade al fuerte proceso de concentración e internacionalización de la banca española y a una relativa especialización en actividades técnicas y de ingeniería. Efectivamente, a partir de los primeros planes de desarrollo, la economía española encontró en el desarrollo turístico, una forma de compensar el fuerte déficit exterior que generaba la importación de bienes de capital y tecnológicos para el desarrollo industrial. Este modelo generó una configuración territorial y un entorno construido ya adaptado a lo que serían los requerimientos del circuito secundario, tanto en los modelos de movilización de la fuerza de trabajo y de intangibles, como en el propio desarrollo físico de infraestructuras, al igual que en el ascenso de una nueva alianza de clase entre propietarios de suelo, promotores inmobiliarios y banqueros, fuertemente respaldados por las políticas públicas de la dictadura.

A medida que se consolidaba esta ventaja comparativa y se convertía en una especialización territorial, también variaba el modelo de captación de rentas desde lo que se podrían llamar *rentas turísticas directas*, esto es, la demanda de consumo de origen salarial procedente de los países «fordistas» centrales, hacia un modelo en el que, además de estas fuentes de renta, la

máquina turístico-inmobiliaria española comienza a captar grandes flujos de capitales transnacionales. Quizá esta superposición progresiva de modelos de extracción de rentas sea una de las representaciones más claras del continuo escalamiento al alza del circuito secundario español.

Es también interesante señalar que mientras el modelo turístico-inmobiliario litoral español captaba rentas procedentes de los países europeos, internamente desarrollaba un modelo de explotación intensiva del trabajo en el sector servicios, bastante alejado de las dinámicas de aumento de cualificación y cobertura sindical que definían los modelos laborales de los países emisores de turistas. Este modelo de explotación, aparentemente aberrante en su momento, prefiguraba alguna de las disposiciones competitivas que configuran las siguientes tres décadas de arreglo espacial financiarizado.

Dicho de otro modo, lo que había sido un salida «anómala» a los desequilibrios del modelo productivo franquista se ha ido institucionalizando a partir de las grandes líneas de las políticas públicas de los primeros años ochenta, pero, sobre todo, de los horizontes de negociación de la entrada en la Comunidad Económica Europea. A grandes rasgos, y sin entrar en las larguísimas negociaciones relativas a la pesca y la agricultura, la fórmula resultante fue una aceleración de la desaparición de la inmensa mayoría del tejido industrial en los sectores «fordistas» centrales a cambio de un vasto programa de inversión en infraestructuras, especialmente infraestructuras de transporte de alta capacidad que venían a reforzar de nuevo el papel de España como nodo del desarrollo turístico inmobiliario. De este papel como polo del circuito secundario de acumulación internacional se derivaba una nueva posición como centro de alto consumo y distribución logística, ligado a los efectos riqueza de los ciclos patrimoniales.

El resultado final es que esta especialización en el circuito secundario ha quedado plenamente incorporada y diseñada para encajar en la división europea del trabajo. En concreto, los sectores industriales de los países centrales eliminaban, casi por completo, a un competidor de tamaño medio. A cambio desarrollaban una estrategia de creación de nichos de inversión para el capital-dinero transnacional que, además, se convertía en una estrategia de creación de demanda desligada de los aumentos salariales.

La consolidación de España como nodo principal del circuito secundario de acumulación a escala global ha significado algo más que la puesta a disposición de la masa de capitales desterritorializados de puntos de entrada para la inversión de alta rentabilidad en un periodo de debilidad de las tasas de

beneficio. En realidad, desde este punto, y a través de la extensión de la propiedad inmobiliaria y un fuerte escalamiento en el uso del crédito, estas entradas de capitales se han filtrado por la vía del mercado inmobiliario hasta capas poblacionales mucho más amplias de lo que se habría podido esperar de un filtrado por la vía del *trickle down* neoliberal. En otras palabras, si las entradas de capitales hubieran tenido como único resorte de distribución hacia las mayorías sociales los salarios y el empleo, dependientes del consumo de las élites que han controlado políticamente el ciclo, y los requerimientos de servicios e infraestructuras que necesita el propio desarrollo del ciclo, no estaríamos hablando de un ciclo de crecimiento de quince años, ni de un modelo de gobierno ampliamente consensuado. A contrapelo, en gran medida, de la doctrina neoliberal del *trickle down*, en los quince años que duró el ciclo se reforzó un modelo de inclusión social, dependiente de los efectos riqueza que generaba el ciclo inmobiliario, al que, en otro lugar, hemos denominado *sociedad de propietarios*.<sup>50</sup>

La base social de este peculiar modelo de economía política es la amplia capa de propietarios de vivienda heredada de la política social franquista. Esta masa de propietarios convierte su patrimonio en activos financieros en un mercado alcista y, desde ahí, en consumo privado. Hay que recordar que en 1981, un 73 % de los hogares en España era propietario de vivienda, muy por encima de los datos de otros países europeos que suelen estar en torno al 50 %, pero ¡este porcentaje había subido hasta un insólito 87 % en 2007!<sup>51</sup> En términos estrictamente económicos, ya existía un precedente de efecto riqueza derivado del patrimonio inmobiliario durante el ciclo 1985-1992<sup>52</sup> que, con la ayuda de una coyuntura internacional volcada hacia las políticas de expansión del valor de los activos financieros e inmobiliarios, estalló durante los años posteriores a 1995. Fue precisamente la mayor lubricación de las conexiones de la economía española con los flujos globales de capital y trabajo, gracias a su papel bien definido en el marco de la división internacional del trabajo como polo

<sup>50</sup> Este concepto, *sociedad de propietarios*, alude a un modelo de pertenencia social y política a través de la propiedad muy arraigado en la tradición liberal desde Adam Smith. En el caso que nos ocupa, desde un punto de vista histórico y empírico, ha sido el mecanismo central de formación de ese agregado, un tanto informe, al que llamamos clases medias en España. Véase *Fin de Ciclo...*, *op. cit.*, capítulo 5.

<sup>51</sup> La fuerte «propensión» a la propiedad inmobiliaria de la sociedad española compone, por lo tanto, el más fértil de los sustratos químicos para las dos burbujas inmobiliario-financieras de 1986-1992 y 1995-2007. Según el último dato disponible del Censo en el año 2001, más de 14 millones de hogares, el 82,2 % del total eran propietarios de vivienda. Baste decir que en ese último año sólo el 11,4 % de los hogares vivía en una vivienda en régimen alquiler. Ambas cifras representaban el mayor y el menor porcentaje respectivamente de toda la Unión Europea.

<sup>52</sup> La mejor explicación de los resortes de este ciclo financiero se sigue encontrando en Jose Manuel Naredo, *La burbuja inmobiliario-financiera en la coyuntura económica reciente (1985-1995)*, Madrid, Siglo XXI, 1996.

de inversión inmobiliaria-financiera, lo que la incorporó de una manera muy temprana, en tanto economía tradicionalmente semiperiférica, a las grandes líneas de la articulación financiera europea que se desarrollaron a partir de 1995, especialmente a través de la fuerte bajada de los tipos de interés.

Efectivamente, en una clave estrictamente europea que, repetimos, es la que permite la inteligibilidad de conjunto del proceso económico español posterior a la segunda mitad de los ochenta, la incorporación de España al Euro supuso la eliminación de algunos de los factores limitantes relacionados con la política monetaria que pesaban sobre el modelo de creación de demanda financiarizada y de inversión en el circuito secundario de acumulación. En concreto, la entrada en el Euro prolongó el ciclo de crecimiento mediante la protección del tipo de cambio y aseguró la incorporación de España a las políticas mundiales de bajos tipos de interés.<sup>53</sup>

#### *Las políticas del ciclo inmobiliario: keynesianismo de precio de activos*

Bajo esta perspectiva, el ciclo inmobiliario-financiero español no puede ser entendido como una «burbuja», si por ello se entiende una excrecencia irracional del comportamiento de los agentes microeconómicos que parasita una serie de decisiones macroeconómicas, especialmente los bajos tipos de interés, siempre desde decisiones individuales. En la perspectiva que venimos manejando, este modelo de crecimiento no es comprensible sin unas políticas públicas pro-crecimiento que, con distintos grados de intención consciente, han conseguido un aumento de la demanda sin crecimiento de los salarios reales o del déficit público basado en el crecimiento de los precios de los activos inmobiliarios y financieros. En general y, en contra de la imagen de que la era del neoliberalismo implica una retirada del Estado de las políticas económicas, el caso español ha necesitado de una intensísima actividad de intervención en las áreas estratégicas para la consolidación del tipo de

---

<sup>53</sup> La evolución de los tipos de interés en España, hasta el año 2007, se puede dividir de hecho en dos grandes fases. Una fase descendente, entre 1990 y 1999, en la que se registró una caída continua de todos los tipos y un progresivo estrechamiento de las diferencias entre los mismos. De este modo, entre enero de 1990 y enero de 1999, los tipos de interés bajaron de un 13,5 % de media a un 3,2 %. Posteriormente, entre 1999 y 2001 se registró una fase de estancamiento en niveles que oscilaron entre el 2 % y el 4 %. Para iniciar otra nueva agudización de las bajadas, entre 2003 y 2005 dando lugar a un periodo de tipos bajos estables en torno al 2 % y un endeudamiento completamente disparado. Finalmente, en un último coletazo monetarista, a partir de 2005, se inició una lenta subida ante las tensiones inflacionistas detectadas por el BCE.

ventajas competitivas que son necesarias en el circuito secundario de capital. De una manera muy precisa, esta estrategia entronca con la proliferación de las estrategias regionales y urbanas de empresarialismo urbano, consideradas más arriba, al tiempo que propone un tipo de articulación específico con ellas. Desde la existencia de estos polos económicos subestatales de alta y media actividad, el Estado central ha asumido su papel de coordinador de los ciclos inmobiliarios repartiendo, desde sus todavía amplias competencias, las cartas para el desarrollo de las estrategias de competitividad territorial. En otro lugar, ampliando desde un punto de vista territorial un término acuñado por Robert Brenner, hemos llamado *keynesianismo de precio de activos* a este tipo de economía política.<sup>54</sup>

Sin entrar en un análisis pormenorizado de cada una de las líneas de intervención que configuran y propulsan el ciclo de crecimiento 1995-2007,<sup>55</sup> sus grandes orientaciones se pueden resumir en:

1. Políticas de suelo fundamentalmente productivistas que se han encargado de poner en el mercado las cantidades de suelo que ha requerido el ciclo económico y, en algunas ocasiones, también medidas para incentivar el consumo del mismo.<sup>56</sup> Esto se ha hecho desde al menos

---

<sup>54</sup> Con este término, Robert Brenner nombraba el modelo de políticas públicas que había permitido el largo crecimiento de las economías occidentales entre 1995 y 2007 —muy especialmente la estadounidense, pero también la española— a partir de una sucesión de burbujas financieras e inmobiliarias en las que la expansión del consumo y del endeudamiento de las familias había tenido un papel protagonista. De forma sucinta, el *keynesianismo de precio de activos* señala los efectos que tiene sobre el consumo (efecto riqueza) las burbujas del precio de los «activos» —ya sean financieros o inmobiliarios— en manos de las familias. El crecimiento de los valores nominales de los patrimonios domésticos tiende a estimular nuevas rondas de aumento del consumo y de endeudamiento, con obvias consecuencias tanto en la demanda agregada como en los beneficios financieros. Robert Brenner, *La economía de la turbulencia global*, Madrid, Akal. Cuestiones de Antagonismo, 2009.

<sup>55</sup> Este análisis se desarrolla en los capítulos 5 y 6 del libro, ya citado, *Fin de Ciclo...*, *op. cit.*

<sup>56</sup> Centrado en el discurso de la liberalización del suelo, como vía para la supuesta reducción de los precios del suelo, la famosa Ley de Suelo de 1998 o ley del «todo urbanizable» decía querer: «Facilitar el aumento de la oferta de suelo, haciendo posible que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones para su preservación, pueda considerarse susceptible de ser urbanizado». Este tipo de legislación ha venido coexistiendo con algunas legislaciones autonómicas (como la valenciana) que permiten la existencia del llamado «agente urbanizador», es decir, la posibilidad de que un promotor privado (el «agente urbanizador») desarrolle las capacidades de intervención sobre el suelo y de expropiación de las administraciones y pueda lanzarse a desarrollar suelo sin tener la propiedad, siempre con el apoyo de partida de las instituciones públicas: el resultado han sido unos niveles de consumo de suelo absolutamente inauditos. Según datos del proyecto Corine Land Cover (CLC), entre

dos modelos básicos, uno de potenciación del papel del propietario de suelo y otro de potenciación de la figura del promotor inmobiliario que opera con o sin la propiedad del suelo.

2. Políticas hipotecarias que han ido vinculando los mercados hipotecarios con los mercados financieros, hasta convertir las hipotecas en uno de los principales activos negociables en los mercados financieros a través de la *titulización*.<sup>57</sup> También se han ido desarrollando distintas formas de ingeniería financiera para vincular el consumo doméstico a la subida de los precios de la vivienda. Los llamados *Home Equity Loans* o las hipotecas inversas son buenos ejemplos de este tipo de fórmulas financieras.

3. Una política de vivienda que ha funcionado como «incubadora» de propietarios antes que como satisfactora de necesidades sociales. En efecto, desde el Decreto Boyer de 1985, pasando por una larga serie de deducciones fiscales a la propiedad de vivienda y, a partir de los años noventa, por una reducción significativa de la provisión de VPO, se ha conseguido apuntalar una de las tasas de hogares en propiedad más altas de todo el planeta.

4. Unas políticas ambientales que han tendido a poner a disposición de los ciclos inmobiliarios, los flujos de energía y materiales que requerían, sin que importasen los límites ecológicos a largo plazo.<sup>58</sup>

---

1987 y 2006 (los últimos datos disponibles del proyecto son de 2010), ha tenido lugar un proceso de intenso consumo de suelo y fragmentación del territorio producido por el incremento de zonas artificiales, principalmente tejido urbano continuo y discontinuo, infraestructuras y zonas en construcción, con un incremento neto de 307.065 ha en dicho periodo, lo que ha supuesto un crecimiento del 52 %. Para más información véase Observatorio de la Sostenibilidad en España, *Cambios de ocupación de suelo en España*, Madrid, Mundi Prensa, 2006.

<sup>57</sup> La titulización ha tenido una importancia capital en la financiación de la expansión del crédito durante el ciclo expansivo de 1995-2007. En concreto, los datos de titulizaciones en España han estado muy por encima de los registrados en otros países europeos. En 2007, España era el segundo país europeo en número de emisiones brutas de activos titulizados, emitiendo un 15 % del total europeo, sólo superado por el Reino Unido que acaparaba el 51 % de dicho mercado. En términos absolutos las cifras son también mareantes, en sólo seis años (2000-2006) el valor de las emisiones brutas de activos titulizados pasaron de 8.000 millones de euros a 100.000 millones.

<sup>58</sup> España mantiene unos niveles de consumo de materiales que están muy por encima de lo que marcaría su posición en la división internacional entre los países del Norte y los del Sur, con un impacto ecológico mucho mayor de lo que le correspondería en relación al tamaño de su economía, y por supuesto de su población. Y esto es precisamente lo que refleja el indicador de productividad de los recursos, que mide la cantidad de materiales utilizados por unidad de PIB. Durante los años del ciclo, si las economías europeas centrales tendieron a aumentar la

En realidad, éste ha sido uno de los ámbitos, junto con la política de infraestructuras, en los que el nuevo papel del Estado como coordinador de las máquinas de crecimiento ha sido más conflictivo y ha dado lugar a fuertes conflictos distributivos entre Comunidades Autónomas.

5. Como ya se ha reiterado, la política de infraestructuras de transporte conforma el eje central de la intervención del Estado sobre el ciclo inmobiliario. Desde mediados de los años ochenta una auténtica oleada de construcción de autovías y trazados ferroviarios de alta velocidad, sobre todo, pero también de aeropuertos, puertos y megaproyectos ha permitido rebasar el «sempiterno déficit» de infraestructuras del país, entrando en una fase de exceso de capacidad instalada.<sup>59</sup> Hay que recordar que en la construcción masiva de infraestructuras se han jugado dos de los factores fundamentales para el desarrollo del modelo territorial español: la colosal transferencia de recursos públicos hacia una oligarquía de empresas constructoras que operan a escala global y la capacidad de generar rentas de posición orientadas por los trazados de estas infraestructuras.

Estas grandes líneas de intervención territorial del Estado central han organizado la posibilidad del desarrollo generalizado de las máquinas de crecimiento locales, al tiempo que delimitaban algunos posibles marcos de actuación del Estado central en un contexto de estallido de las escalas de acumulación como el que venimos describiendo. Pero hay que tener en cuenta que muchas de las competencias relacionadas con estos cinco ejes han estado en manos de Comunidades Autónomas y Ayuntamientos. En estas escalas, por ejemplo, se sitúan importantes competencias (de hecho a veces plenas) en materia de medio ambiente, servicios urbanos, transportes e infraestructuras regionales o comarcales y urbanismo. El papel de estos cinco ejes políticos ha consistido en proveer un modelo escalable que incluía las variables estratégicas de cada uno de los contextos locales.

---

productividad de sus recursos, en España se mantuvo una situación de práctico estancamiento a los niveles de 1993.

<sup>59</sup> Sólo entre 1993 y 2007, la red de vías de alta capacidad instalada sobre el territorio del Estado se multiplicó por dos, pasando de 7.404 a 14.689 km. En ese año, España era el país de la Unión con más km. de autovía de toda la Unión Europea. Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico*, Madrid, 2009.

*El modelo territorial del Estado español: máquinas de crecimiento en competencia, pero coordinadas desde un nodo central*

De todo lo dicho, se deduce que el modelo español puede ser presentado como uno de los ejemplos más acabados de modelo de acumulación de base territorial. Frente al tipo de abstracciones funcionalistas que abundan en la literatura especializada sobre la globalización, y a las que tampoco escapa el subgénero de los circuitos secundarios de acumulación, y la tendencia al localismo desconectado de la literatura sobre ciudades en los últimos decenios,<sup>60</sup> el modelo español ofrece elementos para una síntesis operativa del modo de funcionamiento del capitalismo financiarizado en los contextos locales y su anidamiento en escalas geográficas cada vez más altas. Todas las líneas, más o menos complejas, que definen el proceso de despliegue y reconstrucción desigual de la financiarización del capital sobre el territorio y el entorno construido, y que hemos querido reconstruir en este artículo, encuentran una forma específica de articulación en este modelo. En concreto, los dos grandes grupos de estrategias de acumulación que hemos delimitado encuentran una peculiar armonía: las políticas de competitividad territorial se unen a la eficacia global de un mecanismo tan potente de acumulación territorial como son los circuitos secundarios de acumulación. Las «ventajas competitivas dinámicas» de la *competitividad territorial* se funden con un mercado inmobiliario que sintetiza sus «virtudes» productivas en sólidos ascensos de los precios del suelo y de la vivienda que a su vez retroalimentan los ciclos de acumulación territorial y generan nuevos crecimientos del precio del suelo.

Casos como los del Madrid Global, la Barcelona ciudad-marca o la renovación urbana de Bilbao en torno a la construcción del Museo Guggenheim, son los ejemplos más evidentes de esta complementariedad empírica entre modelos, aparentemente alejados, de extracción de rentas de suelo y de valorización de las relaciones sociales. Esta articulación más que evidente entre la supuesta asepsia tecnológica y productiva de las versiones canónicas de la *competitividad territorial* con las nada sutiles relaciones de poder que definen

<sup>60</sup> Es el caso del formalismo geográfico de Neil Brenner, una de las referencias más utilizadas en los estudios territoriales críticos de las últimas décadas, que en sus trabajos desarrolla unas tipologías abstractas tan sofisticadas como alejadas de los procesos centrales sobre los que pivota el proceso de acumulación. Véase, por ejemplo, Neil Brenner, «Globalisation as reterritorialization: the re-scaling of urban governance in the European Union», *Urban Studies*, vol. 36, pp. 431-451, 1999, o Neil Brenner, «Cities and territorial competitiveness» en *The Sage Handbook of European Studies*, SAGE, 2009.

las máquinas de crecimiento locales y regionales, debería poner en suspenso cualquier valoración acrítica de la ideología de la economía del conocimiento aplicada a los contextos urbanos.

En el caso español, las estrategias de *empresarialismo urbano* han significado, en términos de política local, una alianza sólida y duradera plagada de relaciones clientelares y contactos cara a cara entre la administración y los agentes del crecimiento urbano, esto es, constructores, promotores, banqueros, empresarios y, en gran medida, sindicatos. Estas coaliciones locales han encontrado un tronque inmediato con el programa político neoliberal de recomposición y vertebración de las élites bajo la hegemonía del capital-dinero. En el caso español, el peso de este proyecto ha estado instrumentado por las políticas de la Unión Europea y se ha incrustado en la propia definición de la división internacional del trabajo desde la determinación de los recursos que se apropia cada una de las coaliciones de élites. Desde aquí se compone un modelo de alcance nacional de máquinas de crecimiento que compiten y se complementan en distinta medida y son coordinadas desde una serie de legislaciones estatales que pretenden garantizar la reproducción ampliada de los ciclos inmobiliarios. Sólo a partir de esta lectura se puede comprender la extraordinaria difusión que ha tenido el ciclo inmobiliario en el territorio español o, que hasta las ciudades de menor tamaño, en gran medida desconectadas de los grandes corredores económicos, hayan vivido aumentos en el número de viviendas nuevas y de los precios de la vivienda sin precedentes históricos; pero lo que es más importante, también el inusitado consenso político que se ha vivido en todo el territorio en torno a la idoneidad de las fórmulas de acumulación territorial y del keynesianismo de precio de activos como modelo de integración socioespacial.

Desde esta lógica, se han recompuesto algunos de los procesos que históricamente han vertebrado el arreglo espacial español como, por ejemplo, sus tradicionales tendencias centrífugas. Los nacionalismos históricos, al menos en las versiones que han tenido una mayor presencia institucional, se han ido desplazando hacia versiones perfectamente ajustadas a los requerimientos de la competitividad territorial. El contenido socialmente transformador que hayan podido tener ha quedado así progresivamente apartado, hasta constituirse como un residuo discursivo dentro de una estrategia de conversión de los «hechos diferenciales» en ventajas comparativas en un marco de competitividad interterritorial que, recordemos, es bastante sensible a las proyecciones simbólicas de las especificidades y singularidades territoriales.

Las condiciones para este cambio en el sentido económico y social del nacionalismo provienen del tipo de arreglo territorial de salida al modelo de vertebración territorial del Franquismo y que se inspiró en el gerencialismo del *aménagement du territoire* francés. Desgraciadamente, el proceso de descarga de competencias en Ayuntamientos y Comunidades Autónomas no ha resultado en una gestión más democrática y cercana a la población. Más bien la dotación de nuevos recursos ha sido efectivamente movilizad dentro de los esquemas de la competitividad territorial, por parte de las nuevas coaliciones de élites que han ido incrustándose en los pequeños aparatos administrativos de las Comunidades Autónomas y de los grandes Ayuntamientos.

Desde la ideología de la comunidad imaginaria y el enemigo externo, los discursos regionalistas, nacionalistas e identitarios se ha ido plegando a una demanda constante de mayores recursos, tanto fiscales como de competencias, para el lanzamiento de sus propias estrategias competitivas que, como venimos diciendo, han dependido a su vez del lanzamiento de sus propios ciclos inmobiliarios. Así, el consenso, que desde la Transición cruza transversalmente las líneas convencionales entre izquierda y derecha en torno a la *vertebración territorial*, ha contribuido a redoblar los efectos generadores de consenso del *corporativismo urbano* común a buena parte de las máquinas de crecimiento.<sup>61</sup>

Desde esta figura discursiva hegemónica, ha resultado relativamente sencillo despachar cualquier brote antagonista como simplemente opuesto a los intereses urbanos, autonómicos o nacionales. Ésta sería la gran diferencia con otros modelos nacionalistas, especialmente los postcoloniales, en los que nunca se plantea una situación de conflicto entre una nación emergente vertebrada horizontalmente y un poder externo que la domina. Frantz Fanon, por ejemplo, siempre tuvo claro que el nacionalismo emancipador tenía en frente a una coalición formada por el poder colonial y las clases dominantes autóctonas. Por eso también decía, y el tiempo le ha dado la razón, que la mera independencia formal del poder colonial no cambiaba demasiado el esquema de dominio sino que simplemente descargaba más funciones de dominio y explotación sobre las clases dominantes locales.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Sin duda, conviene matizar que este proceso ha sido mucho más agudo y agresivo allí donde la formación de nuevas identidades regionales y urbanas se ha vertebrado en torno a bloques hegemónicos dirigidos por las derechas.

<sup>62</sup> Frantz Fanon, *Los condenados de la tierra*, México, FCE, 2007.

Significativamente, allí donde no ha existido un nacionalismo histórico han surgido formas monstruosas de «nacionalismo» perfectamente ajustadas a los requerimientos de la competitividad territorial, pero desprovistas de cualquier relación contradictoria con ninguna tradición política y cultural previa. El caso del «nacionalismo hidráulico» en la Región de Murcia o en la Comunidad Valenciana serían los mejores ejemplos de este tipo de formación discursiva. Una división administrativa sin ninguna imagen política de sí misma hasta que se construye simbólicamente en torno a la demanda de los recursos necesarios, agua sobre todo, para el desarrollo de un ciclo inmobiliario-turístico devorador. Como en otros modelos nacionalistas se construye un enemigo externo, en este caso el Estado central que niega sistemáticamente las precondiciones para el bienestar de la ciudadanía. Quizá la especificidad de este modelo consiste en que estas demandas al Estado son una forma de competir con otras máquinas de crecimiento regionales, en este caso otras Comunidades Autónomas, que siempre son presentadas como las grandes favorecidas por las políticas estatales. Las «guerras del agua»<sup>63</sup> entre Comunidades Autónomas son un buen ejemplo de este tipo de conflictos que, además, permiten comprobar cómo la movilización de bloques regionales se articula sobre distintas modalidades discursivas que recubren otras tantas estrategias de competitividad territorial. Aragón, por ejemplo, movilizó las resonancias ecologistas del discurso anti-trasvases para construir un bloque regional contrario al trasvase Ebro-Segura con la fuerza suficiente como para pararlo. Una vez detenido el trasvase, Zaragoza ha lanzado una operación canónica de competitividad territorial a través de

---

<sup>63</sup> Este particular episodio de competencia regional se inició por los requerimientos de este líquido elemental por parte de los grandes desarrollos urbanísticos del Sureste, especialmente de Murcia y la Comunidad Valenciana. La primera solución al problema de la escasez de agua, para los brutales desarrollos inmobiliarios de estas regiones, vino de la mano del Plan Hidrológico Nacional. Este Plan establecía un ambicioso programa de trasvases, fórmula franquista de política hidráulica que perjudica seriamente las funciones ecosistémicas de los ríos al hacer disminuir su caudal. La fuerte protesta popular que generó el PHN, fundamentalmente en Aragón, reforzó los consensos políticos en el interior de cada comunidad autónoma. En el caso valenciano y murciano, acabó por generar un fuerte alineamiento de los municipios con el gobierno regional. Una vez derogado el trasvase del Ebro se puso en marcha un plan de construcción masiva de desaladoras, especialmente en Murcia, que con un menor impacto ambiental, pero ni mucho menos de manera neutra, pudieran servir el agua que necesitaban los desarrollos inmobiliarios con campo de golf de la Cuenca del Segura. Antes de operar un ajuste de la demanda de agua a las capacidades bioclimáticas del territorio, lo que hubiera sido más lógico desde un punto de vista social y ambiental, se ha tendido a subvencionar con grandes cantidades de dinero público las externalidades negativas que ha generado el ciclo inmobiliario. El Estado ha dado así absoluta prioridad al arreglo político de conjunto: con ello se debía permitir que «todas» las comunidades autónomas tuvieran las mínimas condiciones de partida para desarrollar sus «respectivos ciclos inmobiliarios».

la Expo del Agua de 2008 que intentó monetarizar ese consenso en forma de una operación de renovación urbana. Es importante comprender que, como sucede en los juegos competitivos que nunca ponen en cuestión las normas del juego, cada vez que uno de estos conflictos interregionales o entre ciudades llega a conformar las dinámicas políticas y sociales de una Comunidad Autónoma o un Ayuntamiento es un síntoma de buen funcionamiento del modelo que venimos describiendo en torno a la imagen de una colección de máquinas de crecimiento en competencia coordinadas por el Estado central.

En última instancia, en este proceso vuelve a salir reforzada la dependencia de las administraciones locales y regionales de los ciclos inmobiliarios. Esto sucede tanto por la vía de los ingresos directos debidos a las distintas formas de imposición sobre las rentas inmobiliarias como a la recaudación general sobre la actividad económica que genera la demanda derivada de los efectos riqueza. Como se puede comprobar fácilmente en la evolución de la crisis posterior a 2007, una vez que caen las rentas directas e indirectas que genera el ciclo inmobiliario y, automáticamente se dispara el déficit, entran en juego las grandes líneas políticas de la *austerity*. De este modo, a través de distintos grados de privatización, los recursos y competencias que habían servido para «dar las cartas» en el juego de la *competencia territorial* se ponen a disposición tanto de las oligarquías locales como de los inversores transnacionales. Por supuesto, la forma agónica que adoptan estos modelos de competencia territorial se plasma en una tendencia a la aparición de fuertes situaciones de sobreproducción, tanto inmobiliaria como de grandes infraestructuras.

### **Algunas notas sobre la crisis del modelo de acumulación territorial y su futura proyección**

Tanto las estrategias de *competitividad territorial* como la acumulación en los circuitos secundarios son especificaciones del arreglo espacial que ha producido el ascenso de la financiarización como estrategia de salida a la crisis de 1973. El funcionamiento lubricado de estos dispositivos territoriales depende de una continua creación de liquidez en los mercados financieros y de una sólida dinámica de revalorización permanente de los activos financieros e inmobiliarios. Cuando, a partir de 2007, el ciclo financiero quiebra, precisamente por una sobreexplotación de las estrategias de creación de activos financieros desterritorializados a partir de los precios de la vivienda, tanto

los circuitos secundarios como las estrategias de competitividad quedan fatalmente tocadas. España, como uno de los polos principales del circuito secundario global, ha vivido la irrupción de la crisis como una crisis inmobiliaria pero también, siguiendo el modelo que hemos descrito aquí, como una crisis local y autonómica provocada por la dependencia, directa e indirecta, de estas administraciones de los ciclos inmobiliarios. El agudo descenso de las entradas de liquidez transnacional en las máquinas territoriales ha provocado una inmediata caída tanto de las rentas del suelo como de las distintas formas de rentas de monopolio vinculadas a formas de localización. Los problemas de sobreproducción han aparecido inmediatamente y se ha producido un cierto ajuste en los niveles más bajos de la cadena de valor y en las unidades productivas de menor tamaño. No obstante la intervención del Estado, sobre todo durante 2008, ha impedido que se produzca un colapso del modelo, si por esto se entiende el tipo de desvalorización radical del capital que requeriría un exceso de producción de estas dimensiones para poder decir que se «empieza de cero». Muy al contrario, a partir de la generalización de las políticas de austeridad de 2010 en adelante, se diría que el Estado está reorganizando el funcionamiento de los circuitos secundarios, retirándoles una somera capa de grasa sobrante, antes que afrontando ningún tipo de ajuste. En este sentido no parece que haya que temer el tipo de desvalorización de órdenes territoriales enteros con efectos indiscriminados que sucedería en una crisis abierta e irrestricta del arreglo espacial. A falta de una crisis política de la fuerza suficiente como para poner en apuros un modelo que, como se ha visto, descansa esencialmente en las relaciones de dominación, la operación de gestionar la crisis está ya definida como una descarga de costes sobre esa gran mayoría de la población que carece de mecanismos de intervención democrática en la arena económica. Las nuevas rondas de recortes y privatizaciones que han emprendido los gobiernos centrales, autonómicos y locales responden de manera bastante fiel a este esquema. En una escala menor, este proceso se acompaña de un incipiente proceso de ajuste entre las propias élites capitalistas que, dada la naturaleza clientelar que toman las redes relacionales que conforman las máquinas de crecimiento locales, toma una forma judicializada, en forma de casos de corrupción y de ajustes de cuentas entre familias políticas en pugna por una nueva concentración del poder local y regional.

En este proceso también se han trastocado seriamente las escalas geográficas en las que opera la acumulación de base territorial produciéndose un repliegue, suponemos que temporal, sobre las escalas estatales, y esto tanto desde las escalas superiores como inferiores del modelo de acumulación. Por un lado, maniobras como la fusión de lo que fue el motor financiero de los

ciclos inmobiliarios locales, las Cajas de Ahorro o los cada vez más severos protocolos de cumplimiento de las normas de déficit que el Estado central «impone» a las Autonomías. Aunque estos procesos sean en no poca medida negociados con las élites autonómicas, hablan de una nueva visibilización del papel de *primus inter pares* del Estado central en el modelo de máquinas de crecimiento coordinadas desde un nodo centralizado que venimos describiendo. Por otro lado, la crisis europea de la deuda ha provocado que los Estados-nación que conforman la Unión Europea absorban casi la totalidad de las tensiones de una *competitividad territorial* que se ha convertido en extremadamente agónica, hasta derivar en una guerra económica del centro contra las periferias con el fin de descargar los costes de la crisis. Presenciamos el giro autoritario del directorio franco-alemán para disciplinar a los PIIGS en el seguimiento estricto de los intereses del capital financiero, ya que en la fase que se inicia en 2009 vienen a coincidir con los intereses competitivos a corto plazo de los países centrales. Estas ventajas competitivas han consistido en la obtención de un menor coste de financiación y en un aplazamiento temporal de la crisis bancaria europea a través de la extorsión de los intereses de la deuda pública de Grecia, Italia, Portugal, Irlanda o España. Además, se ha logrado un desplazamiento relativamente exitoso del foco de atención político desde los maltrechos balances de los bancos europeos hacia las finanzas públicas de los Estados-nación periféricos. En gran medida, desde el punto de vista que venimos manejando aquí, todo este proceso estaría reflejando la poderosa tensión que, desde la cadena de mando, las élites europeas están transmitiendo a través de canales institucionales ajenos a ninguna forma de escrutinio democrático; canales que se han ido construyendo silenciosamente a lo largo del proceso de constitución de la Unión Europea.

### *A modo de epílogo transnacional*

El modelo de acumulación por la vía de los circuitos secundarios está muy tocado en su capacidad para captar rentas y las estrategias de competitividad territorial, que funcionan como su vía de difusión global, son incomparablemente menos ambiciosas y eficaces de lo que fueron hasta 2007. Pero esto dista mucho de suponer la muerte de este modelo de acumulación y del modelo de vertebración estatal sobre el que se ha construido la inserción de España en la división internacional del trabajo. Los resortes sobre los que se ha construido siguen estando en gran medida intactos y resulta muy complicado confundir los movimientos de reorganización económica con algo parecido al rimbombante *cambio de modelo productivo*, esa aséptica transición

hacia una economía del conocimiento que se ha querido vender como salida productiva a las contradicciones del circuito secundario de acumulación. Cada cierto tiempo, en el poco espacio que dejan las brutales políticas de austeridad a la «iniciativa» del Estado volvemos a encontrarnos con las desgravaciones por compra de vivienda, nuevas leyes de costa más permisivas y con la evidencia de una inminente descarga de los costes del exceso de producción inmobiliaria sobre las cuentas públicas. Por lo demás, otras políticas decisivas para el desarrollo del circuito secundario, como las inversiones en infraestructuras, esperan el momento en que la austeridad deje de apretar para volver a emerger, muy probablemente, bajo la forma de partenariados público-privados. Es muy dudoso que a falta de un ciclo alcista de beneficios financieros a nivel global que sea algo más que una mera depredación de los presupuestos públicos, ninguna de estas líneas políticas sirva para reproducir un ciclo inmobiliario de las dimensiones del que acabó en 2007, pero, a falta de un verdadero desafío político a las bases de este modelo, servirá para reproducir sus grandes líneas de explotación y dominación en una versión de menor potencia económica y niveles muy superiores de malestar social.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que para muchos países, que se han posicionado de manera diferente en las cadenas globales de valor, los elementos que caracterizaron el éxito del modelo español se presentan como una atractiva vía de salida a la crisis de sus propios aparatos productivos. La permanente retórica de la inversión en infraestructuras de Estados Unidos que en última instancia serviría para vertebrar sus ciclos inmobiliarios locales, las intenciones del Reino Unido de acabar con una legislación de suelo restrictiva para poner grandes paquetes de suelo en el mercado de vivienda o las fortísimas burbujas inmobiliarias con inversión en infraestructuras que se plantean desde organismos como la OCDE como solución a la inminente crisis del crecimiento dirigido por las exportaciones en países como China o Brasil, hacen pensar que el modelo español puede fijar el horizonte capitalista de «recuperación» para un buen número de territorios.



## 2. Infraestructuras de transporte, impacto territorial y crisis

Paco Segura, Coordinador de Transporte  
de Ecologistas en Acción  
(transporte@ecologistasenaccion.org)

En nuestra sociedad las infraestructuras de transporte disfrutan de un enorme grado de aceptación, tanto más alto cuanto mayores son sus parámetros constructivos y su precio. Sin embargo, esta valoración se basa en un buen número de tópicos y mitos que asignan a estas construcciones un papel clave en el desarrollo económico, en la creación de empleo y en el reequilibrio territorial, algo que, a menudo, no tiene correspondencia con la realidad. En este texto vamos a repasar algunos de estos lugares comunes, demostrando, además, que la situación es más bien la contraria: los impactos negativos generados por el incremento de transporte, posibilitado y favorecido por estas infraestructuras, tanto en la economía como en el medio ambiente, son enormes. Por otro lado, como veremos constantemente en las siguientes páginas, el transporte es un sector muy propicio para los megaproyectos, que casi siempre se acometen con tanta cantidad de fondos públicos como escasa justificación y participación ciudadana. Ambos factores mencionados, la creencia acrítica en los efectos positivos de las infraestructuras, junto con la gran cantidad de dinero que se mueve en su construcción —y por lo tanto, también, las grandes posibilidades de comisiones y de beneficiarios que supone—, unido a los réditos políticos y mediáticos que conlleva, ha hecho que en el Estado español hayamos llegado a una situación muy difícil de entender desde una óptica puramente racional.

## La política de infraestructuras en España

En las tres últimas décadas (no nos vamos a remontar más atrás en este análisis) no hemos tenido políticas de transporte, sino de infraestructuras. Las grandes obras públicas (pocas veces privadas) son las que han organizado el territorio y la movilidad. Los proyectos y la cuantía de las inversiones han sido las principales variables que han condicionado la política de transporte. Aunque parezca mentira por la cantidad de fondos que se le han asignado, en los últimos años no se ha establecido en España una política de transportes o de movilidad que fuera explícita —reconocida y reconocible—, completa o global —que abordase todos los sectores y ámbitos que intervienen en la movilidad— e integrada en las demás políticas públicas.<sup>1</sup>

Y sin embargo, el transporte es un sector fundamental para abordar muchos de los problemas y cuestiones a los que se enfrenta nuestra sociedad. Es determinante, por ejemplo, en relación con los retos ambientales: como el cambio climático —el transporte en España es el principal emisor de gases de efecto invernadero—, la calidad del aire, el ruido, la biodiversidad, etc. Pero también en relación con los retos que se nos plantean ante el llamado pico del petróleo, la necesidad de afrontar una transición económica con parámetros de sostenibilidad y respeto del territorio, de encarar el problema de la equidad, etc.

De todos modos, entre los planes más importantes de infraestructuras, a escala estatal, cabe señalar:

- Diversos planes sectoriales de infraestructuras durante los años ochenta y primeros noventa: Plan de Carreteras 1984-1991, Plan de Transporte Ferroviario 1988-2000, Plan de Transporte de Cercanías 1990-1993, Plan de Puertos 1985-1990, Plan de Transportes para las Grandes Ciudades (Plan Felipe).
- Plan Director de Infraestructuras (1993-2007), PDI, promovido por el PSOE, que presupuestaba más de 18 billones de pesetas para la construcción de este tipo de infraestructuras.

---

<sup>1</sup> Análisis basado en la ponencia de Alfonso Sanz, «Política de transporte en España: la asignatura pendiente», *Jornadas El PEIT, un análisis crítico*, organizadas por Ecologistas en Acción, Madrid, noviembre de 2005.

- Plan de Infraestructuras (2000-2007), PIT, promovido por el PP, por valor de 19 billones de pesetas.
- Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (2005-2020), PEIT, promovido por el PSOE, por valor de 248.892 millones de euros (41 billones de pesetas).

Entre los factores que han pervertido la lógica planificadora, y que más abajo iremos repasando, están: el esquema cultural dominante en el «que más movilidad es siempre mejor», y en el que «más infraestructuras suponen más riqueza»; la gran visibilidad mediática de las actuaciones y la política como espectáculo; la capacidad de presión y de poder en el sector de la construcción de infraestructuras, un oligopolio con enorme capacidad financiera y diversificación; la arbitrariedad de las decisiones sobre infraestructuras;<sup>2</sup> y la disponibilidad de fondos europeos. Por supuesto, dentro de la política de infraestructuras apenas han tenido ni relevancia ni consideración los criterios ambientales; tampoco ha existido apenas coordinación entre administraciones, de hecho a menudo ha ocurrido todo lo contrario.

Es patente, además, la falta de transparencia con la que se adoptan decisiones de gran calado económico y territorial. Hay una ausencia casi absoluta de participación ciudadana, mientras que los informes técnicos se redactan a la carta para justificar decisiones previas que obedecen a criterios de rentabilidad política, no de lógica del transporte. Informes que luego no se contrastan con la realidad. No hay más que ver la larga lista de grandes infraestructuras «imprescindibles» que luego no tienen una demanda que se acerque ni remotamente a lo razonable.

Y es que en España a menudo basta una declaración de intenciones, un Decreto de interés general o aprovechar las leyes de acompañamiento de los presupuestos, para *colar* todo tipo de proyectos sin ningún debate ni control. El protagonismo no viene del debate sobre los planes y su presentación, sino de todos los actos mediáticos generados al colocar las primeras piedras o las primeras traviesas, o cuando se inauguran tramos más o menos largos.

---

<sup>2</sup> Las infraestructuras de transporte no se financian como la sanidad o la educación a partir de criterios «objetivos» (número de camas, plazas escolares, etc.), sino de una manera arbitraria.

No podemos, por falta de espacio, describir lo que supusieron todos los planes mencionados, así que sólo comentaremos los dos últimos. En marzo de 2000, el Ministerio de Fomento puso en marcha el Plan de Infraestructuras de Transporte 2000-2007 (PIT), siendo ministro Álvarez-Cascos. Este ambicioso proyecto de obras pretendía convertir a España en el país europeo con más kilómetros de alta velocidad ferroviaria y de autopistas. En concreto, la propuesta para el ferrocarril se planteaba en términos de que «todas las capitales quedarían a menos de cuatro horas de Madrid» y para ello se preveía construir 7.200 km de estas infraestructuras. Es también en esta época cuando se idearon un gran número de aeropuertos regionales, cuya explotación, años después y sin excepción, es tremendamente deficitaria. O muchas de las últimas autopistas de peaje, como las radiales de Madrid, que también sin excepción están siendo subsidiadas, de uno u otro modo, por el Estado. Al tiempo que se imponía esta desproporcionada política de obras públicas, se detuvieron las inversiones en la red convencional de ferrocarril.

En julio de 2005 se aprobó el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020, PEIT. Éste se planteaba grandes y contradictorios objetivos. Pero, lo que finalmente se ha llevado a cabo se puede resumir como «autovía y AVE para todos».<sup>3</sup> Efectivamente, a pesar de nuestra sobredotación de carreteras de alta capacidad, el PEIT planteaba construir 6.000 nuevos kilómetros de autovías y autopistas (a día de hoy cerca de la mitad ya ejecutados o en fase avanzada de construcción), de modo que el 94 % de la población se situara a menos de 30 km de una vía de alta capacidad y el tren de altas prestaciones llegara a todas las capitales de provincia.

Y lo curioso es que el propio PEIT afirmaba que «España cuenta con una red madura, con la práctica convergencia con Europa en términos de equipamiento del país en grandes infraestructuras de transporte, y muy en particular en autovías y autopistas».<sup>4</sup> El PEIT también planteaba construir 9.000 km más de líneas de alta velocidad ferroviaria de modo que, de modo similar a las autovías, todas las provincias estuvieran conectadas a esta red de ferrocarriles de altas prestaciones, y el 90 % de la población se situara a menos de 50 km de una estación. El Plan también preveía duplicar la capacidad de los aeropuertos o incrementar en un 75 % la capacidad de los puertos. Para todo ello dedicaba un presupuesto muy abultado: 248.892 millones de euros hasta 2020.

<sup>3</sup> Véase Paco Segura, «El PEIT: echando gasolina al fuego», *Ecologista*, núm. 43, primavera de 2005.

<sup>4</sup> Ministerio de Fomento, *Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020*, 2005, p. 20. Disponible en: [http://www.fomento.es/MFOM/LANG\\_CASTELLANO/DIRECCIONES\\_GENERALES/CARRETERAS/PEIT/](http://www.fomento.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/CARRETERAS/PEIT/)

Dejando de lado las actuaciones más o menos razonables, la prioridad del PEIT está siendo la construcción pura y dura de infraestructuras. De hecho, se le ha dedicado más presupuesto del previsto, que ya era mucho, y se vienen acometiendo obras o proyectos que no estaban contemplados inicialmente, muchos de ellos incumpliendo los propios criterios del PEIT, como el de no desdoblarse calzadas con una IMD inferior a 10.000 vehículos/día.

En definitiva, el PEIT ha sido tremendamente continuista con lo peor de la política de infraestructuras previa, sin analizar la rentabilidad económica y social del plan, sino dándola por buena. Y, encima, ha inculcado en la sociedad varios prejuicios muy preocupantes, como la accesibilidad como bien en sí mismo; la isotropía (todo debe estar al alcance de todos); y el *síndrome del aislamiento*, que sólo se soluciona con infraestructuras de la más alta gama. En definitiva, prometiendo tanto y en todos sitios ha creado una demanda insatisfecha de infraestructuras que nos va a costar superar.

### *El papel de las Comunidades Autónomas*

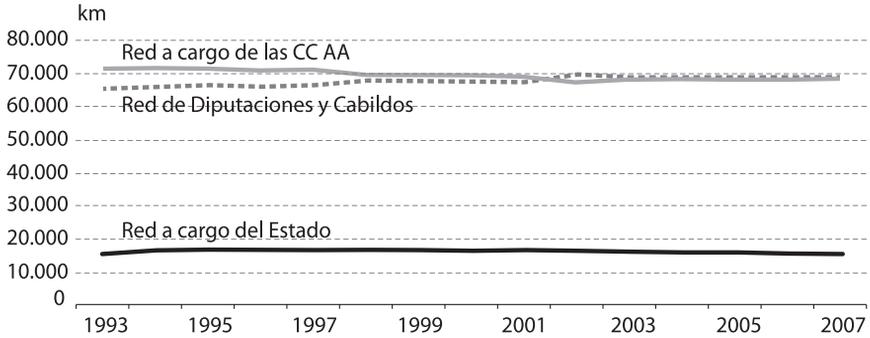
Aunque, y no sin razón, al analizar la política de infraestructuras muchas veces se centra la atención en el Ministerio de Fomento, conviene recordar que buena parte de la obra pública procede de Ayuntamientos y Comunidades Autónomas. Por ello, además de los desmesurados planes del Gobierno central en materia de infraestructuras de transporte hay que atender a lo que planea cada Comunidad Autónoma, incluso muchos Ayuntamientos, en especial en materia de carreteras.<sup>5</sup>

Así, a modo de ejemplo, las dos figuras siguientes permiten darse cuenta hasta qué punto es relevante el papel de las Administraciones autonómicas y locales en carreteras (figura 1) y cómo ha aumentado con rapidez su contribución a la construcción de autovías y autopistas (figura 2).

---

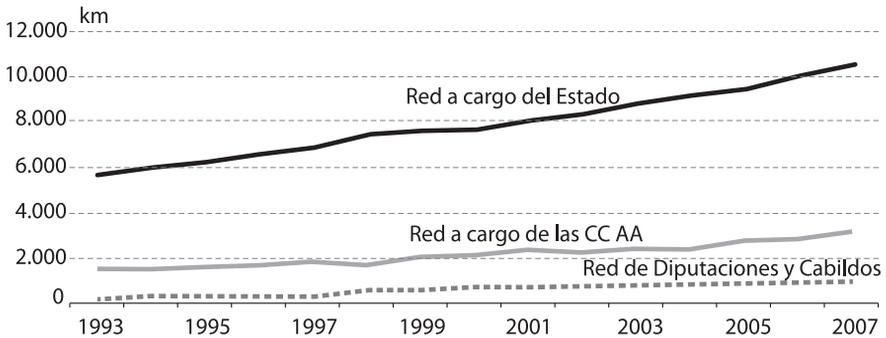
<sup>5</sup> Paco Segura, «Mitos sobre las infraestructuras de transporte», ponencia en Antonio Serrano, *Cambio Global España 2020. Programa transporte*, Madrid, Fundicot y CCEIM, 2009. Disponible en: [http://www.ucm.es/info/fgu/descargas/cceim/programa\\_transporte\\_2020\\_2050.pdf](http://www.ucm.es/info/fgu/descargas/cceim/programa_transporte_2020_2050.pdf)

Figura 2.1 Evolución de la red viaria, excluidas autovías y autopistas (1993-2007)



Fuente: OSE<sup>6</sup>

Figura 2.2 Evolución de la red viaria de alta capacidad (1993-2007)



Fuente: OSE<sup>7</sup>

Un repaso a los planes autonómicos de infraestructuras viarias deja poco espacio para el optimismo. Si nos centramos exclusivamente en los planes de autovías y autopistas, encontramos el Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía (PISTA) 2007-2013, que prevé

<sup>6</sup> Observatorio de la Sostenibilidad de España, *Sostenibilidad en España 2008*, Madrid, 2009. A partir de los datos del *Anuario Estadístico de 2007* del Ministerio de Fomento.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

construir 1.614 km nuevos de autovías, si bien estas cifras engloban también algunas de las obras del PEIT. Por otra parte, está a punto de culminarse el Programa Regional de Autovías de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, con la adición de nada menos que 1.700 km (casi todos construidos por la Administración central) que han conseguido que prácticamente todas las poblaciones castellano-manchegas con más de 10.000 habitantes estén unidas por autovía. Castilla y León, en su Plan Regional de Carreteras 2008-2020, contaba con la construcción de 562 nuevos kilómetros de autovías. Y así hasta completar la lista, en una relación que no hace sino confirmar que la política que siguen nuestras Administraciones es, en la práctica, la del culto a las infraestructuras, y no una política que pretenda alcanzar un transporte menos insostenible.

### *Las TEN-t y la política europea*

Las orientaciones comunitarias para el desarrollo de las TEN-t (Redes Transeuropeas de Transporte, por sus siglas en inglés) fueron adoptadas en el año 1996, y se han venido modificando después en varias ocasiones. Cuentan con dos niveles de planificación: uno de redes de transporte global y un segundo nivel de proyectos prioritarios, que son una selección de los anteriores y los que más financiación reciben.

Un buen ejemplo de las virtudes que, de forma acrítica, se asignan a las infraestructuras de transporte también en el marco europeo, son los objetivos que se marcaron para las TEN-t en los años noventa: asegurar la movilidad sostenible, estimular el crecimiento y la competitividad, aumentar la cohesión y, sobre todo, proteger el medio ambiente.<sup>8</sup>

Como señala Alfonso Sanz,<sup>9</sup> la gestación y el proyecto vigente de redes transeuropeas se ha realizado en un contexto en el que predominan dos discursos contradictorios y en permanente desequilibrio: el del crecimiento económico y el mercado, con el comodín de la competitividad, y el de la

---

<sup>8</sup> Gijs Kuneman, T&E, *Towards More Sensible Decision Making on Infrastructure Building*, European Federation for Transport and Environment (T&E), junio de 1997. Disponible en: [http://www.transportenvironment.org/Publications/prep\\_hand\\_out/lid/10](http://www.transportenvironment.org/Publications/prep_hand_out/lid/10)

<sup>9</sup> Alfonso Sanz, «El mito de las redes transeuropeas: transporte y sostenibilidad en la Unión Europea» en Francisco Aldecoa (coord.), *Redes transeuropeas y el modelo federal de la UE: una visión desde Euskadi*, Madrid, Marcial Pons, 2001.

sostenibilidad. «Las TEN-t juegan un papel importante en la competitividad internacional, pero sobre todo son esenciales en la competitividad dentro de Europa, en la división regional del trabajo dentro de la UE, ya que permiten la unificación y homogenización del mercado interior».

La Red TEN-t está financiada ahora con el *Connecting Europe Facility*. En octubre de 2011, se ha anunciado que el fondo dedicado para cofinanciar la red básica ferroviaria de mercancías será de 31.700 millones de euros hasta 2030. El total de los proyectos que se intenta promover, tanto en la red prioritaria como en la que no lo es, asciende a 400.000 millones de euros.

## Mitos y realidades de las infraestructuras

Entre las principales razones para explicar la tremenda aceptación social de las grandes infraestructuras de transporte en nuestro Estado, destaca la creencia, extendida entre la mayor parte de la población, acerca de su imperiosa necesidad y sus beneficios asociados, lo que aquí denominamos mitos sobre las infraestructuras. Vamos a considerar algunos de los que nos parecen más relevantes.

### *Déficit de infraestructuras*

Uno de los mitos más extendidos desde hace décadas es el que reza que «España sufre un grave déficit histórico de infraestructuras de transporte en relación a los países de nuestro entorno». La población parece haber interiorizado este mensaje, que se da por bueno sin un cuestionamiento crítico. No es de extrañar que así sea. Se trata de una idea que se nos ha repetido de forma incansable, incluso cuando esta situación dejó de ser cierta desde la mitad de los años noventa.

La repetición ha sido machacona. Por hacernos eco sólo de alguna, en el PIT (año 2000) se hablaba de «superar el déficit crónico de España en materia de infraestructuras, alcanzar la convergencia con Europa y el pleno empleo». En los Presupuestos Generales del Estado de 2003 se recogía que: «Las inversiones pretenden la culminación de proyectos básicos en materia de infraestructuras [...] de forma que se logre acabar con el déficit de infraestructuras

existente con respecto a Europa». Con el mismo discurso, durante la presentación del PEIT (julio 2005), se justificaba tan desmesurada inversión porque permitiría que «se superen los déficit en relación a los países europeos de nuestro entorno».

Sin embargo, la situación real es más de hipertrofia que de carencia de infraestructuras. Veámoslo en un rápido repaso a los distintos modos de transporte.<sup>10</sup>

### Autovías y autopistas

- España es el país europeo con más kilómetros de autovías y autopistas, con 15.621 km. De los cuales 3.016 km son de autopistas de peaje, 11.005 km de autovías y 1.599 km de doble calzada.<sup>11</sup>
- En 2008, último con datos disponibles para toda Europa, España sola tenía el 21,4 % de los kilómetros totales de autovías y autopistas en la UE (63.071 km). Contaba entonces con 13.515 km, seguida de Alemania, con 12.645 km, y de Francia, con 11.042 km. En términos relativos, en kilómetros de vía de alta capacidad por pasajero o por vehículo, también somos el primero de Europa.<sup>12</sup>
- Solo hay dos países en el mundo con más kilómetros de autovías y autopistas que España: EEUU y China.

No parece, así, que tengamos un gran déficit de estas infraestructuras en relación con los países de nuestro entorno... La construcción, además, se ha acelerado en los últimos años (véanse figuras 3 y 4).

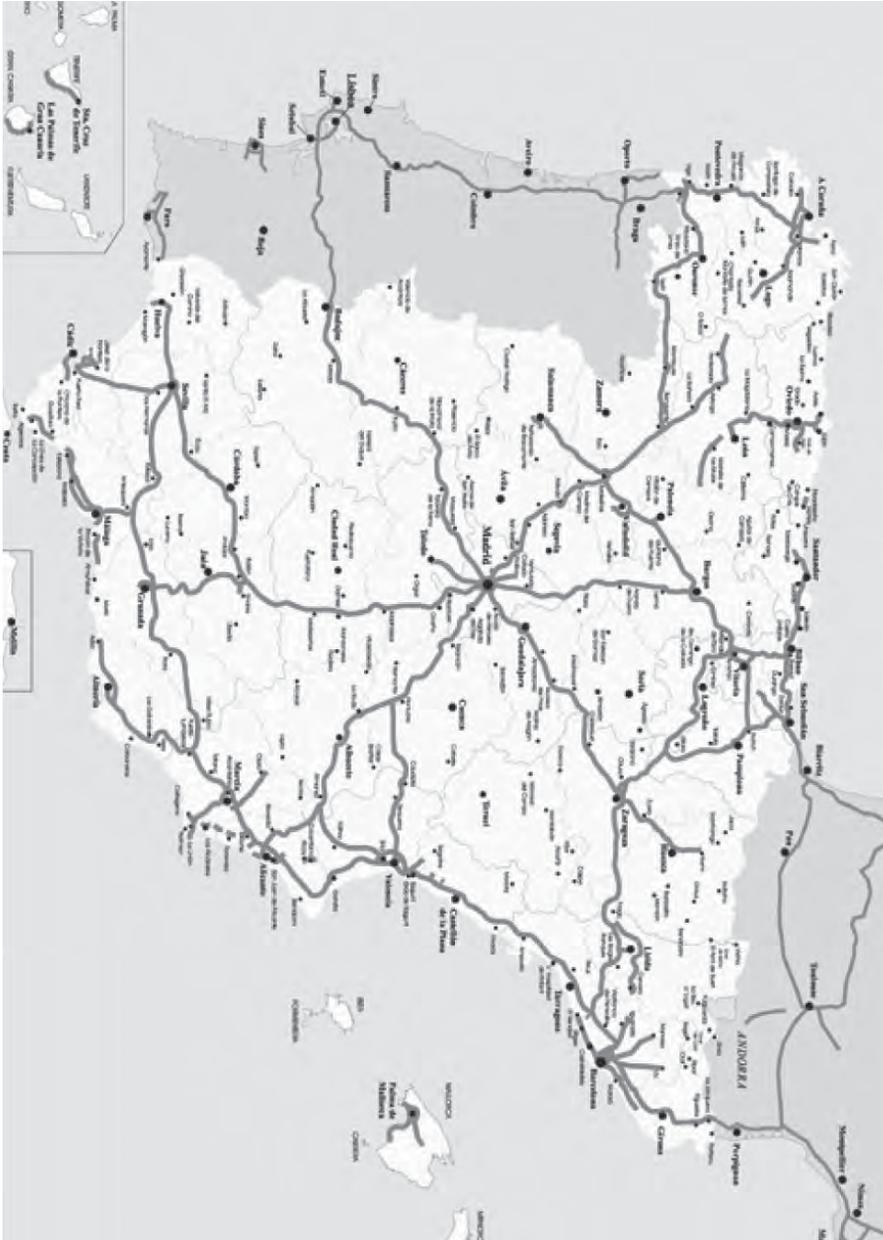
---

<sup>10</sup> Para ver algunos casos especialmente sangrantes de este despilfarro en todos los medios de transporte, se puede consultar el post: «La cleptocracia arruina España» <http://dfc-economiahistoria.blogspot.com/2011/08/aves-aeropuertos-autopistas-y-tranvias.html> de 29 de agosto de 2011

<sup>11</sup> *Anuario Estadístico* del Ministerio de Fomento (datos provisionales de 2009). Colgados en su web en septiembre de 2011. [http://www.fomento.es/MFOM/LANG\\_CASTELLANO/ESTADISTICAS\\_Y\\_PUBLICACIONES/INFORMACION\\_ESTADISTICA/EstadisticaSintesis/Anuario/](http://www.fomento.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/ESTADISTICAS_Y_PUBLICACIONES/INFORMACION_ESTADISTICA/EstadisticaSintesis/Anuario/)

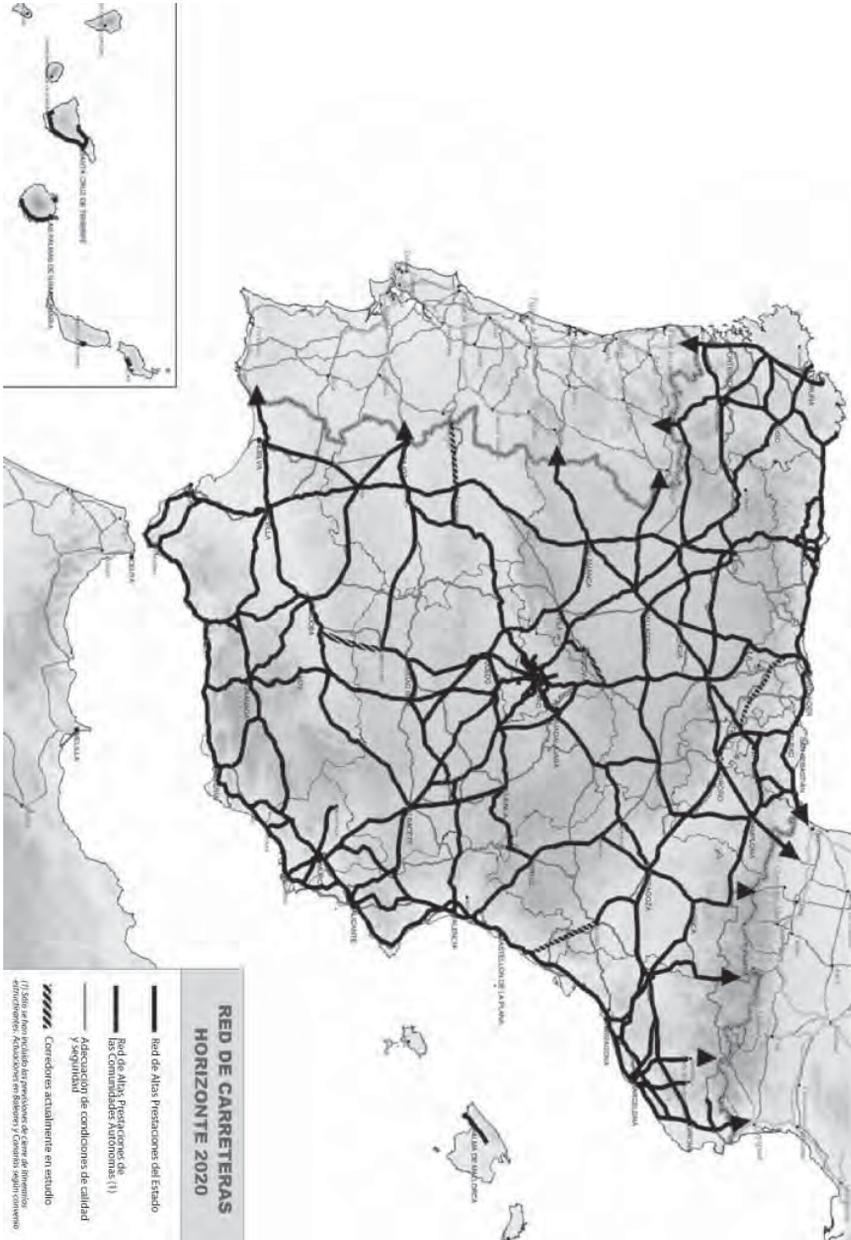
<sup>12</sup> Con la excepción de Luxemburgo, que nos supera por poco en kilómetros por habitante.

Figura 2.3 Red viaria de alta capacidad en 2000



Fuente: PIT 2000-2007

Figura 2.4 Red de autovías y autopistas previstas por el PEIT para 2020



Fuente: PEIT 2005-2020

Alta velocidad ferroviaria:

- En octubre de 2011 teníamos 2.665 km de AVE, lo que nos convertía en el segundo país del mundo con más kilómetros de esta infraestructura tras China. Estamos, por lo tanto, por delante de Japón (2.090 kilómetros), y Francia (1.893 kilómetros).
- En marzo de 2008 había 3.474 km de alta velocidad en construcción en la Unión Europea, de los cuales el 64 % (2.219 km) estaban en el Estado español.

Tenemos récord de kilómetros, pero ni mucho menos de pasajeros: solo tenemos la quinta parte de viajeros de AVE que Francia, o un 7 % de los que tienen en Japón.

Aeropuertos:

- Tenemos 48 aeropuertos gestionados por Aena, además de Lleida y Castellón (autonómicos) junto con Ciudad Real (privado). Alemania, por ejemplo, con 82 millones de habitantes, solo tiene 24 aeropuertos y un PIB que triplica al nuestro.
- Sólo uno de cada cuatro aeropuertos de Aena tiene beneficios. Casi todos son deficitarios y muchos tienen unas cifras irrisorias de utilización, como señalaremos más adelante.

Sin embargo, es cierto que existen muchos déficit en relación con las infraestructuras de transporte del Estado español, pero éstos no son a los que se dirige la inversión, ni mucho menos. Efectivamente, hay una tremenda carencia de planificación en materia de transporte para el interés común y para promover una movilidad menos insostenible; hay una ausencia clamorosa de políticas de gestión de la demanda, ya que todo se reduce a ampliar la oferta por todos los medios de transporte posibles; hay graves carencias de mantenimiento, porque casi todos los fondos van para obra nueva; la red

ferroviaria convencional está anémica de inversiones desde que se decidió orientar los recursos hacia el AVE; el transporte ferroviario de mercancías languidece; adolecemos de una gran carencia de servicios de transporte, etc.

### *Infraestructuras y desarrollo económico*

También existe un consenso generalizado en que las infraestructuras de transporte generan riqueza, puestos de trabajo y grandes beneficios a la sociedad. Según este acuerdo político y social imperante, mejores y más rápidos medios de transporte implican mejor acceso a los mercados y, por lo tanto, más oportunidades de negocio. El tiempo ahorrado en los desplazamientos se traduce en dinero ahorrado para actividades económicas, mejores condiciones para las empresas y más empleo.

La construcción de infraestructuras se presenta, pues, como el motor de la economía que todo el mundo reclama para no quedarse atrás en el proceso de modernización y desarrollo económico. Esta asociación parece tan incuestionable que los estudios informativos de las distintas infraestructuras a menudo ni se molestan en justificar su necesidad, o lo hacen sin el más mínimo rigor, ni tampoco analizan posibles alternativas diferentes a la ampliación o construcción de nuevas infraestructuras.

Sin embargo, los hechos son tercos en otro sentido: a poco que se tengan en cuenta todos los impactos, no hay evidencia de la existencia de un vínculo automático entre el crecimiento del transporte y el desarrollo económico o la creación de empleo. Hay un importante cúmulo de trabajos y estudios que llegan a estas conclusiones, y que se pueden resumir en que una vez alcanzado un cierto umbral en la dotación de infraestructuras de transporte —que en España hemos superado de largo hace tiempo— su incremento no siempre genera riqueza, sino que con frecuencia puede ser incluso contraproducente, ya sea en términos de costes de oportunidad, ya por el aumento de las llamadas externalidades del transporte.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Muchos de los más relevantes son citados en J. Whitelegg, «Transporte y economía: un planteamiento para el siglo XXI», *Ekonomiaz* (Revista Vasca de Economía), núm. 73, I-2010, *Nueva política de transporte para el siglo XXI. La respuesta al reto de la sostenibilidad*. Otros, ya clásicos, se pueden consultar en el informe realizado por Gijs Kuneman para la Federación Europea de Transporte y Medio Ambiente, T&E, 1997, titulado *Towards More Sensible Decision Making on Infrastructure Building*; disponible en: [www.transportenvironment.org/Publications/rep\\_hand\\_out/lid/10](http://www.transportenvironment.org/Publications/rep_hand_out/lid/10)

Quizá uno de los documentos más relevantes en este sentido sea el informe de SACTRA de 1999,<sup>14</sup> un prestigioso panel de expertos creado para asesorar al Gobierno británico en su plan de carreteras. Éste proporcionó uno de los estudios más completos sobre las relaciones entre transporte y economía realizados hasta la fecha. Los expertos de SACTRA, tras analizar la evolución del transporte y la economía en países de Europa Occidental, EEUU, Japón y Australia, concluyeron que, en contra de la creencia general, los beneficios de las infraestructuras pueden ser limitados, pueden favorecer únicamente a los lugares más desarrollados, o pueden no provocar ningún tipo de beneficio. Entre sus conclusiones, destacan:<sup>15</sup>

- No hay beneficio automático en la economía o en el empleo derivado de las nuevas infraestructuras de transporte, y algunos proyectos resultan económicamente perjudiciales.
- Incluso cuando se producen beneficios económicos o creación neta de empleo, el extremo más deprimido de los unidos por la infraestructura puede registrar pérdidas netas.
- Es imprescindible romper el vínculo entre crecimiento del transporte y crecimiento económico, y algunos de los instrumentos para conseguirlo — como la internalización de los costes externos para corregir las distorsiones del mercado — pueden tener un efecto positivo en la economía.
- Los análisis de coste-beneficio no están teniendo en cuenta los verdaderos impactos económicos de las infraestructuras. Un enfoque económico que incluya en su análisis una evaluación mejorada de los costes-beneficios es un requisito previo para desestimar aquellos proyectos que no generen beneficios netos a la sociedad.

Otras de las conclusiones que se desprenden de este trabajo y de otros similares son:

---

<sup>14</sup> El informe de SACTRA (*Standing Advisory Committee on Trunk Road Assessment*), fue publicado en 1999 con el título: *Transport and the Economy*.

<sup>15</sup> Señaladas en: *Transport, Infrastructure and the Economy*, T&E, 2000. Se puede encontrar un resumen de este documento en <http://www.t-e.nu/publications.htm> o en [http://www.transport-environment.org/Publications/prep\\_hand\\_out/lid/35](http://www.transport-environment.org/Publications/prep_hand_out/lid/35)

- Destrucción de economías locales y creación de mayor dependencia y sensibilidad a las crisis. Facilitan a las empresas de regiones más desarrolladas el suministro directo de bienes y servicios a otras más pobres, pero con ello a menudo entorpecen sus perspectivas de desarrollo económico endógeno.<sup>16</sup>
- Centralización de industrias, comercios y servicios en lugares próximos a las mayores ciudades, en detrimento de las localidades pequeñas.

Aunque la relación positiva entre inversión en infraestructuras de transporte y crecimiento es más que cuestionable, siempre se utiliza como argumento principal para justificar la inversión. La falta de relación automática es mucho más evidente en países desarrollados sin déficit globales de dotación de infraestructuras, como es el caso del nuestro.<sup>17</sup> Los costes de oportunidad son aún más notorios en una época, como la actual, de fuerte reducción de la disponibilidad de fondos.

Con frecuencia y a fin de justificar grandes inversiones, también se usa el argumento del reequilibrio territorial, el hecho de que favorece a las regiones más pobres. Pero a menudo se ignora que las mejoras en los sistemas de gestión de transporte, más que la acumulación de más y más infraestructuras, resultan más útiles como sistema de redistribución territorial. Del mismo modo, paradójicamente, la predicción de la demanda y la incertidumbre asociada a ella, aún siendo un elemento crucial en la rentabilidad de un proyecto, ha recibido escasa atención.<sup>18</sup>

Tampoco se consideran las posibles alternativas a la inversión en infraestructuras de transporte o que se puedan sustituir por mejoras en otros medios de transporte. Y esto es más cierto aún en el caso español, donde cada departamento sectorial planifica y ejecuta sus propias obras. Además, los proyectos apenas se confrontan con las consecuencias negativas de su construcción.

---

<sup>16</sup> Las infraestructuras funcionan en ambos sentidos y facilitan que empresas de las regiones más ricas provean a las más pobres a distancia. En definitiva, lo que ocurre es que casi siempre se refuerza la posición de las regiones centrales como nodos de transporte. R. Bermejo, D. Hoyos y D. Guillamón, «Análisis socioeconómico del PEIT 2005-2020. En base al escenario convencional y el escenario del fin de la era del petróleo», *Cuadernos Bakeaz*, núm. 69, Bilbao, 2005. Véase: [http://eibar.org/blogak/kultu/images/PEIT\\_FINAL.pdf](http://eibar.org/blogak/kultu/images/PEIT_FINAL.pdf)

<sup>17</sup> M. González-Savignat y A. Matas, «Evaluación económica de las inversiones en transporte», *Ekonomiaz* (Revista Vasca de Economía), núm. 73, I, 2010, *Nueva política de transporte para el siglo XXI. La respuesta al reto de la sostenibilidad*.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

De esta manera, como reconocen muchos expertos «hay un sesgo histórico y sistemático a la subestimación de costes y a la sobreestimación de la demanda de transporte»,<sup>19</sup> aunque esta situación no es ni mucho menos exclusiva de nuestro país.<sup>20</sup> De hecho, «la historia de las infraestructuras de transporte construidas en España en las últimas décadas está plagada de casos en los que la inversión pública no alcanza ni de lejos la rentabilidad social o económica que la podría justificar».<sup>21</sup>

Recapitulando, además de la gran cantidad de estudios que aportan evidencias de la falta de vínculos automáticos entre desarrollo económico e infraestructuras, está la realidad. ¿Qué explicación puede tener desde el punto de vista del mito al que nos referimos el hecho de que seamos simultáneamente el país con más infraestructuras de transporte y al mismo tiempo uno de los que más dificultades económicas encara? Resulta evidente que las cosas no funcionan como se nos viene repitiendo.

### *Empleo*

A las infraestructuras de transporte se le asignan, también, grandes beneficios en la generación de empleo. Sin ningún sonrojo por quienes los promueven, hemos visto planes, como el PIT del año 2000, que pretendían conseguir «la convergencia real y el pleno empleo».

No hace mucho, dos titulares de periódico señalaban:

- «Fomento promete crear 500.000 empleos con 19.300 millones de euros de inversión»,<sup>22</sup> refiriéndose a los presupuestos del Ministerio para infraestructuras en 2010.

<sup>19</sup> G. De Rus, O. Betancor y J. Campos, *Manual de evaluación económica de proyectos de transporte*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

<sup>20</sup> B. Flybjerg, M. K. Skamris y S. L. Buhl, «Underestimating Costs in Public Works Projects. Error or Lie?», *Journal of the American Planning Association*, núm. 68/3, Chicago, 2002.

<sup>21</sup> Alfonso Sanz, «Transporte, economía, ecología y poder: la economía del transporte desde un enfoque eointegrador», *Ekonomiaz* (Revista Vasca de Economía), núm. 73, I-2010, *Nueva política de transporte para el siglo XXI. La respuesta al reto de la sostenibilidad*, p. 160.

<sup>22</sup> *El País*, 1 de octubre de 2009: [http://www.elpais.com/articulo/economia/Fomento/promete/crear/500000/empleos/19300/millones/euros/inversion/elpepieco/20091001elpepieco\\_11/Tes](http://www.elpais.com/articulo/economia/Fomento/promete/crear/500000/empleos/19300/millones/euros/inversion/elpepieco/20091001elpepieco_11/Tes)

- «Fomento lanza un plan de infraestructuras de más de 16.000 millones. Garantizará 400.000 empleos»,<sup>23</sup> en referencia al Plan Extraordinario de Infraestructuras, también de 2010.

Aquí nuevamente basta el contraste con la realidad para ver hasta qué punto son falsas esas afirmaciones. ¿Alguien se ha parado a ver dónde están estos 500.000 + 400.000 empleos que se iban a crear en 2010 gracias a las inversiones en infraestructuras de transporte, cuando en realidad el número de desempleados en el sector se incrementó ese mismo año en 176.470? Nuevamente la realidad va por un lado y los eslóganes reiterativos y la propaganda por otro.

Si lo que se quiere es obtener más empleos y de calidad, hay que invertir en transporte público, no en autovías y automóviles. El estudio más reciente y completo que aborda esta cuestión para el caso español es el de ISTAS, presentado a principios de 2011: *La generación de empleo en el transporte colectivo en el marco de una movilidad sostenible*.<sup>24</sup> Según este documento, unas 297.000 personas trabajaban en el sector de la movilidad sostenible en España en 2008. Si se apostara por este tipo de políticas, casi se podrían duplicar los empleos en 2020, alcanzando los 444.000 puestos de trabajo.

Muchos otros trabajos demuestran que el empleo generado por las infraestructuras es algún orden de magnitud más caro que el que se genera, por ejemplo, con programas de desarrollo rural o servicios sociales.

*La solución a los atascos es ampliar carriles*

El último tópico al que vamos a referirnos está en la base de una gran cantidad de ampliaciones de viario en zonas metropolitanas, y que han tenido una enorme incidencia en los conocidos procesos de dispersión de la población que hemos padecido estos últimos lustros. Se trata de la creencia de que la congestión siempre se soluciona con una ampliación del viario.

---

<sup>23</sup> *Cinco Días*, 4 de abril de 2010: [http://www.cincodias.com/articulo/economia/Fomento-lanza-plan-infraestructuras-16000-millones/20100404cdscdseco\\_5/cdseco/](http://www.cincodias.com/articulo/economia/Fomento-lanza-plan-infraestructuras-16000-millones/20100404cdscdseco_5/cdseco/)

<sup>24</sup> <http://www.istas.net/web/abretexto.asp?idtexto=3498>

Durante mucho tiempo, desde el movimiento ecologista, se defendió la idea de que la construcción de carreteras generaba más tráfico, en contra de la opinión de buena parte de los responsables de la gestión del tráfico.<sup>25</sup> Sin embargo, las evidencias y numerosos estudios nos han dado la razón y hoy es un razonamiento asumido generalmente. Así lo confirma el famoso estudio de 1994 de SACTRA,<sup>26</sup> que facilitó evidencias del impacto de la construcción de carreteras sobre los niveles de tráfico en un área concreta.

A pesar de ello, causa perplejidad comprobar, una y otra vez, cómo estos mensajes todavía no han calado en los responsables de planificación del Ministerio de Fomento ni en los de la mayor parte de las CCAA o Ayuntamientos. Ahora bien, del mismo modo que se ha comprobado que las nuevas infraestructuras para los automóviles inducen más tráfico, lo contrario también es cierto. Así, muchos ejemplos muestran que es posible reducir la capacidad de calles y carreteras sin que se incremente el tránsito de coches en los alrededores. Es lo que se conoce como *evaporación* del tráfico, un proceso que trae aparejadas muchas otras ventajas.<sup>27</sup>

El estudio que más se ha referenciado para apoyar la evaporación del tráfico es el realizado en 1998 por varios investigadores británicos.<sup>28</sup> Una actualización de este estudio, realizada en 2002,<sup>29</sup> corroboró los resultados anteriores, analizando setenta casos de reducción de espacio para los coches en once países diferentes.

---

<sup>25</sup> Sin olvidar a las asociaciones de conductores y de la industria del automóvil y las compañías de la construcción de infraestructuras, que siempre ponen el grito en el cielo ante estos planteamientos.

<sup>26</sup> SACTRA (Standing Advisory Committee on Trunk Road Assessment), *Trunk Roads and the Generation of Traffic*, DETR, Londres, 1994. Se trata del primer informe de SACTRA, grupo de expertos creado por el Gobierno británico, que analizó el modo en el que las nuevas carreteras generaban más tráfico.

<sup>27</sup> Para más información sobre este tema puede leerse: Paco Segura, «Evaporación del tráfico», *Ecologista*, núm. 65, verano de 2010; disponible en: <http://www.ecologistasenaccion.org/article20005.html>

<sup>28</sup> S. Cairns, C. Hass-Klau y P. B. Goodwin, *Traffic Impact of Highway Capacity Reductions; Assessment of the Evidence*, Londres, Landor Publishing, 1998. También ha sido muy relevante el trabajo de MVA, *Traffic Impact of Highway Capacity Reductions: Report on Modelling*, Londres, Landor Publishing, 1998.

<sup>29</sup> S. Cairns, S. Atkins y P. Goodwin, «Disappearing traffic? The story so far», *Municipal Engineer*, núm. 151/1, marzo de 2002, pp. 13-22. Disponible en [http://www.onestreet.org/images/stories/Disappearing\\_traffic.pdf](http://www.onestreet.org/images/stories/Disappearing_traffic.pdf)

## Situación actual de las infraestructuras de transporte en el Estado español

Uno de los muchos problemas relacionados con las infraestructuras de transporte en España es que los propios departamentos sectoriales que las *planifican* son los que aprueban sus planes de inversión y puesta en práctica. Es decir, justifican su propia existencia y compiten para invertir más que el departamento de al lado. Esto explica muchas de las duplicidades y aberraciones que venimos comentando.

En otros países existe un órgano planificador superior que cumple ese papel, y luego encarga a los sectoriales que ejecuten las obras, un modelo mucho más sensato y que facilita una planificación más racional.

### *Carreteras*

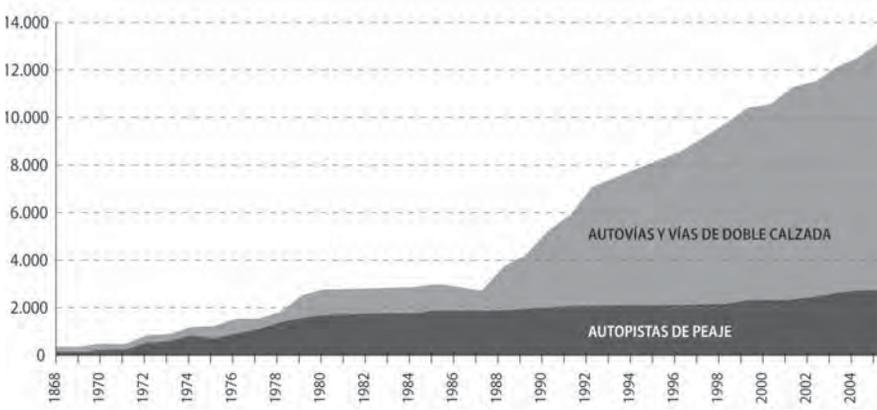
En 2009, último dato disponible, el Estado español tenía un total de 165.466 km de carreteras, de los que 15.621 km son vías de alta capacidad (autovías, autopistas y vías de doble calzada). Una quinta parte, 3.016 km, corresponde a autopistas de peaje.<sup>30</sup> El crecimiento de la red de autovías ha sido muy rápido, sobre todo por los planes de infraestructuras desarrollados desde principios de los años noventa, como se puede ver en la figura 5.

Durante muchos años, los presupuestos dedicados a autopistas y autovías han sido mucho más elevados que aquellos dirigidos al ferrocarril y a otros medios de transporte, algo que sólo ha cambiando desde 2003 (véase figura 10) a causa de las fuertes inversiones en AVE. Esta fuerte inversión en carreteras ha tenido claras repercusiones en su preponderancia como medio de transporte principal en mercancías y viajeros (véanse figuras 6 y 7).

---

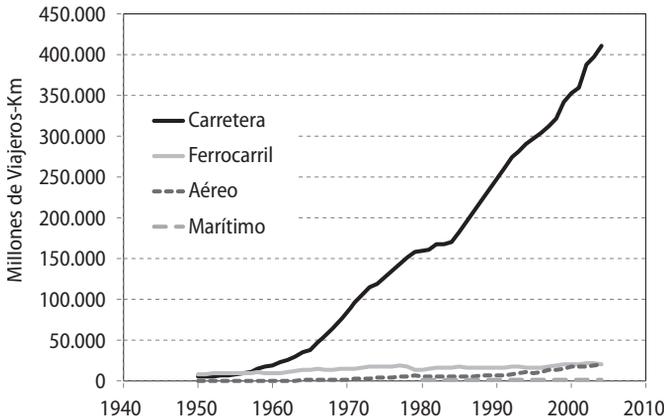
<sup>30</sup> Fuente: Ministerio de Fomento (2011), *Anuario Estadístico 2009*.

Figura 2.5 Vías rápidas en España, 1968-2005



Fuente: RACC.<sup>31</sup>

Figura 2.6 Evolución del tráfico interior interurbano de viajeros (1950-2004)

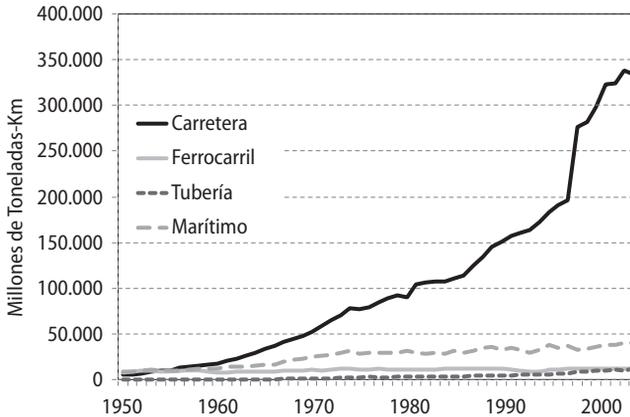


Fuente: Informe Basma, 2006.<sup>32</sup>

<sup>31</sup>[http://indicadores-movilidad.racc.es/uploads/20090205/RED\\_DE\\_CARRETERAS\\_EN\\_ESPANA\\_POR\\_TIPO.pdf](http://indicadores-movilidad.racc.es/uploads/20090205/RED_DE_CARRETERAS_EN_ESPANA_POR_TIPO.pdf)

<sup>32</sup> Disponible en: [http://www.fundacionfitsa.org/publicaciones\\_ficha.php?id=0000016](http://www.fundacionfitsa.org/publicaciones_ficha.php?id=0000016)

Figura 2.7 Evolución del tráfico interior interurbano de mercancías (1950-2004)



Fuente: Informe Basma 2006.<sup>33</sup>

Por otro lado, gran parte de los desdoblamientos que se han realizado en los últimos tiempos se han ejecutado en carreteras que ni de cerca cumplían los criterios que marcaba el propio PEIT: al menos, una intensidad de vehículos diarios superior a 10.000 (muchos manuales recomiendan tráficos superiores a 15-20.000 vehículos/día).

Como hemos señalado, los estudios sobre los que se soportan buena parte de estas obras adolecen de una gran falta de rigor. Los posibles usuarios se sobreestiman, luego las cuentas no salen, y se recurre a reclamar o pedir compensaciones al Estado por este motivo. Si nos fijamos en el caso de algunas de las autopistas de peaje más recientes, muchas de ellas diseñadas en época de Álvarez-Cascos, encontramos:<sup>34</sup>

- Cartagena-Vera. No llega a los 2.000 vehículos/día (se esperaban 7.000). Costó 650 millones euros.

<sup>33</sup> *Ibidem*

<sup>34</sup> Algunos de estos casos extraídos del post «La Cleptocracia arruina España», *op. cit.*

- Radiales de Madrid R-2, R-3, R-4, R-5. Aunque inicialmente se fijó un coste de 1.756 millones de euros, el total alcanzó los 3.604 millones. En conjunto ni siquiera soportaron el 40 % del tráfico previsto. Las concesionarias (prácticamente todas las grandes constructoras españolas, junto a varios bancos) están recibiendo créditos participativos (esto es, avalados por el Estado) por grandes cantidades, hasta igualar lo que hubieran recaudado si el tráfico llegara al 80 %.<sup>35</sup>
- AP-41, Madrid-Toledo. Tiene el 11 % del tráfico previsto. Costó 440 millones de euros. La concesionaria ha demandado a Fomento y el Tribunal Supremo le ha dado la razón.<sup>36</sup> A resultas de esta sentencia el Estado deberá compensar a la concesionaria, que reclama 320 millones, por incumplimiento contractual (en teoría la obra iba a llegar hasta Córdoba; alegan que el hecho de que concluya en Toledo les ha hecho perder rentabilidad).
- En octubre de 2011 se ha sabido que Fomento tendrá que pagar a Abertis 457 millones euros por el escaso tráfico de la AP-7 (cantidad que se irá incrementando si el tráfico no aumenta), según un convenio firmado en abril de 2006 (con Magdalena Álvarez como Ministra) por el que se debe compensar a la empresa por no alcanzar la recaudación prevista.<sup>37</sup> El asunto es más sangrante aún si tenemos en cuenta que esta ampliación de la AP-7, hacia Tarragona y hasta la Jonquera, costó 471,2 millones euros.

Ya hemos citado anteriormente el papel tan activo que tienen muchas Administraciones autónomas en el tema de carreteras. Pero también algunos Ayuntamientos. Aquí es preciso destacar el caso del Ayuntamiento de Madrid, el más endeudado de España, con más de 7.000 millones de euros de deuda que en su mayor parte se debe a la obra —declarada ilegal por los tribunales a instancia de una denuncia de Ecologistas en Acción— de ampliación de la M-30, que costó 8.773 millones de euros.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> Los préstamos participativos han supuesto 250 millones de euros en 2010 y 135 millones en 2011.

<sup>36</sup> Sentencia de 17 de mayo de 2011. Véase: [http://www.cincodias.com/articulo/empresas/fomento-compensara-duenos-ap-41-restablecer-equilibrio-financiero/20110601cdscdsemp\\_28/](http://www.cincodias.com/articulo/empresas/fomento-compensara-duenos-ap-41-restablecer-equilibrio-financiero/20110601cdscdsemp_28/)

<sup>37</sup> <http://www.lavanguardia.com/economia/20111013/54230213871/fomento-debera-pagar-a-abertis-457-millones-por-el-menor-trafico-en-la-ap-7.html>

<sup>38</sup> El Ayuntamiento sólo reconoce 5.630 millones de euros, pero si no se aplican criterios técnicos como el del «valor actual» como hace el Ayuntamiento, la cifra suma esta cuantía.

Sólo el pago para amortizar esta obra supone la friolera de 842.000 euros (140 millones de las antiguas pesetas) diarios para las arcas municipales... hasta 2040.

### *Aeropuertos*

Una de las infraestructuras que más inversiones ha recibido recientemente son los aeropuertos. Aena gestiona 48. Además, están los de Ciudad Real, Castellón y Lleida. En 2010, el tráfico de pasajeros de los aeropuertos de Aena fue de 193 millones de pasajeros, pero 16 aeródromos recibieron menos de 100.000 pasajeros, de los cuales siete menos de 20.000 pasajeros. Precisamente, los últimos en ser inaugurados. El PEIT pretendía pasar de los 165 millones de pasajeros que había en 2004 a 311 millones en 2020 con una inversión de 15.700 millones de euros. Si cruzamos los datos de las cuentas de resultados de los 48 aeropuertos públicos en 2010, que presentó Aena en abril de 2011, con el tráfico de pasajeros y el coste de estas infraestructuras, nos encontramos un panorama desolador:

- Sólo 11 de los 48 aeropuertos cerraron el año con beneficio neto.
- La deuda imputable del total alcanza los 12.415 millones de euros. Es importante aclarar que la mayor parte de la deuda no se corresponde con los aeropuertos de menor tráfico, por más que todos registren fuertes pérdidas, sino por la amortización de las carísimas ampliaciones llevadas a cabo en Barajas (casi la mitad de la deuda tiene este origen) y El Prat. Así, por ejemplo, la ampliación de Barajas se licitó por 1.745 millones de euros, pero acabó costando más de 6.200. El Prat, por su parte, tiene ahora una capacidad tres veces superior a su tráfico. Es precisamente el afán de reducir esta deuda lo que ha llevado al intento de privatizar parte de Aena, hasta ahora sin éxito.
- Si nos fijamos en alguno de los pequeños, como Huesca-Pirineos, en 2010 registró 4,4 millones de euros de pérdidas, lo que para sus 6.368 pasajeros de ese mismo año equivale a que se pagó 700 euros por cada uno de ellos.

Algunos expertos sitúan el umbral de rentabilidad entre los 3 y 5 millones de pasajeros al año. Solo 15 aeropuertos españoles superaron los 3 millones de viajeros en 2009. De los ocho recientemente inaugurados, ninguno llegó al millón, y muchos de ellos ni a la décima parte de esa cifra. Con estos mimbres, no es de extrañar que Aena sea el gestor aeroportuario con mayores pérdidas del mundo. Además, tanto Aena como Adif usan criterios de amortización a largo plazo y crecientes, de tal manera que apenas se amortiza al principio. Dentro de unos años, las facturas serán de escalofrío.<sup>39</sup>

Además, hay que tener en cuenta que la mayor parte de estos aeropuertos, claramente ruinosos, se mantienen gracias a las subvenciones que reciben las compañías de bajo coste por operar en ellos. Por ejemplo, Ryanair, una de las compañías que más hábilmente maneja esta situación, ha amenazado a la Generalitat catalana con dejar el aeropuerto de Alguaire (Lleida) si no se incrementa de 20 a 60 euros la subvención por pasajero. La Xunta de Galicia paga a Air Nostrum 121,6 euros por cada viajero que vuela de Sevilla a Vigo.<sup>40</sup>

A pesar de que todos los aeropuertos recientemente inaugurados han sido una ruina, aún hay muchos en proyecto: Huelva, La Roda (Albacete), Antequera, Cáceres o Lugo, por citar algunos. Por supuesto, para todos ellos se habla de su necesidad, de la gran cantidad de turistas que atraerán, de los nuevos puestos de trabajo que generarán...

Por último, conviene tener presente que los subsidios al transporte aéreo en la UE se calculan entre 27 y 35.000 millones de euros, y se suministran preferentemente en forma de exenciones de impuestos sobre carburantes.<sup>41</sup>

Un caso paradigmático de este proceso es el del aeropuerto *privado* de Ciudad Real. Este cerró el 29 de octubre de 2011 después de que Vueling anunciase el cese de sus vuelos, aunque habrá que esperar a que el juzgado acepte la suspensión de la actividad que han solicitado sus actuales administradores concursales.

---

<sup>39</sup> Declaraciones de Germá Bel en Luis Gómez, «Aeropuertos para todos», *El País*, 1 de mayo de 2011.

<sup>40</sup> Paola Obreiro, «La Xunta paga hasta 120 euros por cada viajero en vuelos de bajo coste», *El País*, 9 de enero de 2011.

<sup>41</sup> Agencia Europea de Medio Ambiente, *Size, structure and distribution of transport subsidies in Europe*, EEA Technical Report, marzo de 2007. Disponible en [www.eea.europa.eu/publications/technical\\_report\\_2007\\_3](http://www.eea.europa.eu/publications/technical_report_2007_3)

El proyecto se anunció en 1997, ligado a otros grandes proyectos megalómanos como el parque temático El Reino de Don Quijote, una estación de AVE, etc. Como de costumbre, los pocos que se opusieron, como Ecologistas en Acción, fueron acusados de «ir contra el desarrollo de la región». Las fuertes afecciones a espacios de la Red Natura 2000 costaron hasta tres declaraciones de impacto ambiental, que retrasaron su construcción diez años. A pesar de ello, en diciembre de 2002, el Ministerio de Fomento (en época de Álvarez-Cascos) autorizó su construcción declarándolo, cómo no, de interés regional. Para ello, se expropiaron de forma forzosa 1.800 hectáreas a 0,6 euros/m<sup>2</sup>, que después fueron recalificadas como suelo industrial multiplicando su valor por más de 100. Se estima que la inversión total ha sido de 1.100 millones de euros. De hecho, se construyó una de las pistas más largas de Europa, con unas previsiones de 2,8 millones de viajeros por año, pero en 2010 sólo fueron 53.000. Por otro lado, la Caja de Castilla-La Mancha asumió gran parte del riesgo crediticio del aeropuerto (68,8 % de las acciones), vulnerando las propias normas internas de la entidad, lo que ha sido una de las principales causas de su quiebra... y de que entre todos paguemos esta iniciativa *privada*. Hasta ahora, como pasa siempre, la responsabilidad no se ha sustanciando en ninguno de los responsables de este despropósito.

### *Puertos*

El PEIT se planteó incrementar la capacidad de nuestros puertos en un 75 % para 2020. Al igual que en otros ámbitos, y aunque se hable menos de ellos, las inversiones que se están acometiendo en los puertos son absolutamente desproporcionadas y desmesuradas. Las Autoridades Portuarias están cada vez más controladas por las CC AA. Con una clara ausencia de políticas coordinadas, cada cual hace su Plan Director y exige luego a la Administración central que se lo financie.

Así, ahora mismo, asistimos a una carrera desbocada para tener la mayor y mejor comunicada plataforma logística del Mediterráneo, del Atlántico y del Cantábrico. Los puertos de cada fachada marítima compiten entre sí, en lugar de acometer unas actuaciones sensatas, ajustadas a previsiones realistas de tráfico y coordinadas entre sí. Esto se ha exacerbado más aún, si cabe, con la aprobación provisional, el 19 de octubre de 2011 (que tendrá que ratificar el Parlamento y el Consejo Europeo), de los diferentes corredores prioritarios

para mercancías en el marco de las redes transeuropeas. Tal aprobación se ha aprovechado como palanca para promover la ampliación de los puertos o la construcción de otros nuevos, como el de Gorguel en Murcia.

Como ocurre con otros modos de transporte, las grandes intervenciones en puertos se basan en datos más que cuestionables, tanto de expectativas de tráfico como de volumen de carga. Y saltando por encima de cualquier restricción ambiental o de sentido común. Un buen ejemplo de ello es el Puerto de Granadilla, un municipio del sureste de Tenerife, promovido por el Gobierno de Canarias.

El proyecto, un puerto industrial, se lanzó en mayo de 2002. Éste fue considerado de interés público a causa del «agotamiento de la capacidad de las actuales instalaciones portuarias (Puerto de Santa Cruz de Tenerife) y a su imposible ampliación», lo que luego se demostró complementamente falso. El Puerto de Santa Cruz no está colapsado sino infrautilizado y sus posibilidades de crecimiento han tenido que ser reconocidas incluso por la propia Autoridad Portuaria. Por otro lado, se falsearon los impactos ambientales que sufrirían dos espacios protegidos de la Red Natura 2000. De hecho, al mismo tiempo (febrero de 2003) que el Ministerio de Medio Ambiente emitía estudios que declaraban que no había afección a estos espacios, se filtraron a la prensa informes internos de altos cargos del Gobierno de Canarias que definían el proyecto como «ambientalmente incompatible con la conservación de los espacios y especies protegidas». No en vano, el proyecto levantó una gran oposición ciudadana, con manifestaciones de hasta 100.000 personas, una ILP con 56.000 firmas, etc. A pesar de todo ello, sin embargo, el Gobierno de Canarias ha llegado a desproteger varias especies, modificando leyes y catálogos a su conveniencia para poder seguir adelante con este despropósito.

### *Ferrocarril*

En cuanto a la red ferroviaria estatal, en 2010 tenía 15.837 km de longitud, de los cuales 6.398 estaban sin electrificar y 9.439 electrificados.<sup>42</sup> El desvío de cantidades ingentes de recursos hacia la carretera durante décadas, así como más recientemente al tren de alta velocidad, ha tenido como consecuencia la pérdida de peso del ferrocarril convencional como medio de

---

<sup>42</sup> Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico del Ministerio de Fomento 2010* (avance).

transporte, convirtiendo a la carretera en el medio de transporte hegemónico tanto en pasajeros como en mercancías. Así, si se compara la situación entre los años 2000 y 2009, el porcentaje de mercancías que circulan en ferrocarril en desplazamientos interiores en España ha pasado de un 7,2 % a menos del 4 %, mientras que los pasajeros se han mantenido en el 5,7 %, aproximadamente.

Otra cuestión muy relevante, que no vamos a abordar por falta de espacio, es la privatización de Renfe, convertida en una empresa operadora que gestiona la circulación de trenes, lo que introduce criterios empresariales en el transporte ferroviario, al tiempo que cada vez pierde más su condición de servicio público.

En lo que respecta a las mercancías es donde más se aprecia la progresiva languidez del ferrocarril mientras los recursos van a la alta velocidad. El Ministerio de Fomento ha redactado un Plan Estratégico para el Impulso del Transporte Ferroviario de Mercancías en España (PEITFM), que contiene medidas sensatas para promover este medio de transporte. Pero aunque ha sido presentado públicamente y ha sido aprobado en el Congreso, no ha sido sometido a evaluación ambiental ni tampoco tiene presupuesto asignado, más allá de algunos titulares de prensa que anuncian asignaciones multimillonarias, que luego no se concretan. El dinero sigue yendo para el AVE.

En lo referente a las cercanías, tenemos en general un material móvil bastante moderno y servicios de buena calidad, aunque puedan ser manifiestamente mejorables en lugares como Barcelona. Una vez más, las mejoras posibles no han podido ser ejecutadas (por ejemplo, los cuellos de botella que originan las cercanías a las mercancías en las zonas más congestionadas) por falta de fondos ante la apuesta del «todo AVE» de los últimos años. Del mismo modo, hay zonas que no disponen de este servicio, aunque tienen la densidad de población necesaria como para que sea aconsejable.

A pesar de la disparidad de asignaciones presupuestarias, es útil recordar que las líneas convencionales mueven cada año 15 veces más pasajeros que las de alta velocidad, incluyendo en éstas los servicios de AVE de larga y media distancia (Avant). En lo que se refiere al AVE, en la actualidad se encuentran en servicio 2.665 km de líneas de tren de alta velocidad, según el

Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, Adif. A 30 de mayo de 2011, este mismo organismo afirmaba estar construyendo casi 4.500 km más. Se estima que sólo hay unos 16.000 km de alta velocidad en el mundo.

El salto tecnológico que supone la alta velocidad implica tres consecuencias fundamentales: una disminución muy importante de su funcionalidad como medio de transporte (incompatibilidad con la mayor parte de las mercancías y con los servicios regionales y de cercanías), la reducción de la eficiencia energética y la multiplicación de los impactos ambientales (emisiones, ruido, fragmentación del territorio, etc.). Todo ello se traduce en unas infraestructuras de transporte con elevados costes para la sociedad.<sup>43</sup>

La primera gran decisión, la del AVE Madrid-Sevilla, puesto en marcha en 1992, se tomó de la noche a la mañana a finales de 1988, sin permitir el más mínimo debate sobre sus consecuencias que ahora sufrimos con toda crudeza. Frente a la creencia popular, en la línea de los mitos que hemos comentado, de que la llegada del AVE supone el despegue de la población agraciada en el camino del desarrollo y del bienestar, los hechos no avalan estas asunciones. Pese a ello, la reivindicaciones de más líneas AVE no hacen sino multiplicarse<sup>44</sup> (véase la figura 8).

---

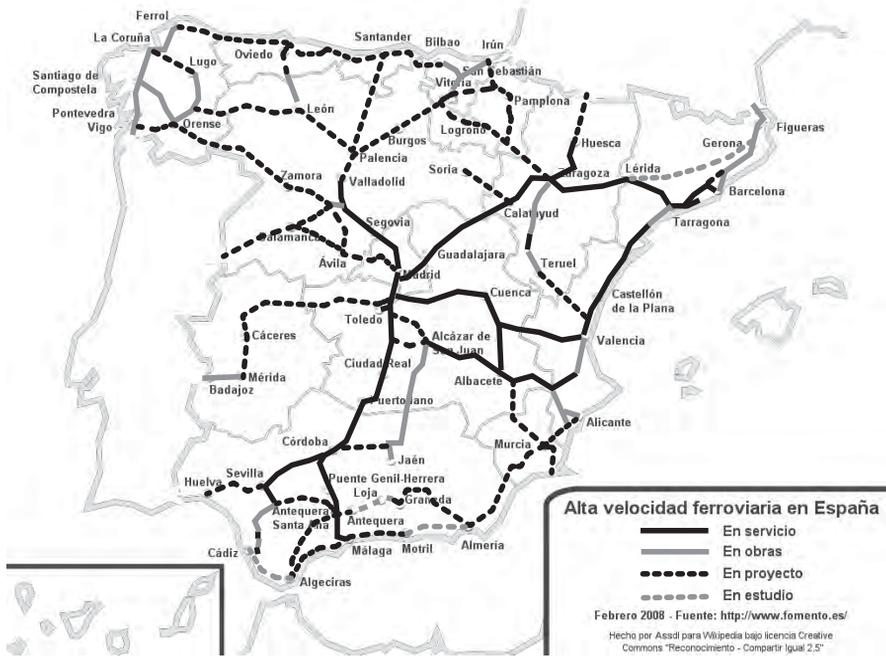
<sup>43</sup> R. Bermejo, D. Hoyos y D. Guillamón, *op. cit.*

<sup>44</sup> Véase, por ejemplo, el *Estudio socio-económico del AVE Madrid-Sevilla*. Este documento fue elaborado para el Ministerio de Fomento en 2001-2003, por el Taller de Planificación SL. A pesar de que este trabajo se ha mantenido a buen recaudo en los cajones del Ministerio, sus conclusiones principales se filtraron y se pueden consultar en: <http://asambleacontraeltav.wordpress.com/documentos/otros-documentos/>

Otro documento interesante en este mismo sentido con datos sobre el crecimiento urbanístico que «indujo» el Madrid-Sevilla puede verse en: Daniel Albalade y Germà Bel, «Cuando la economía no importa: auge y esplendor de la alta velocidad en España». *Revista de Economía Aplicada*, núm. 55, 2011, pp. 171 a 190. Disponible en: [http://www.revecap.com/revista/numeros/55/pdf/albalade\\_bel.pdf](http://www.revecap.com/revista/numeros/55/pdf/albalade_bel.pdf)

También hay una buena crítica al supuesto desarrollo económico que promueve el AVE en R. Bermejo, D. Hoyos y D. Guillamón, *op. cit.* Disponible en: [http://eibar.org/blogak/kultu/images/PEIT\\_FINAL.pdf](http://eibar.org/blogak/kultu/images/PEIT_FINAL.pdf)

Figura 2.8 Situación actual de la alta velocidad ferroviaria



Fuente: Wikipedia (2010)

Un ejercicio que a menudo sirve para justificar las enormes inversiones en AVE es el de comparar los tiempos de recorrido anteriores con los de las nuevas vías, siempre muy ventajosos. Pero la forma correcta de hacer este cálculo es otra: comparar el tiempo en la línea de alta velocidad con los tiempos que se hubieran conseguido de haber modernizado la vía convencional. Este análisis refleja, por ejemplo, resultados muy reveladores para la línea Madrid-Valencia: el servicio AVE directo más rápido tarda 1h 35', frente a las 2h 15' que se habría tardado en la vía mejorada, pero a un coste económico mucho menor (el AVE costó 6.600 millones de euros), con bastante menos daño ambiental y territorial, en un plazo muchísimo más corto y con tarifas más accesibles.

En definitiva, da vértigo ver cómo se sigue avanzando a toda máquina con las obras del AVE sin tener en absoluto claro cuál es el modelo de transporte que se fomenta, qué papel se le deja a la red convencional, qué se va a hacer con los dos anchos de vía, cómo vamos a financiar lo previsto y mantener lo realizado. Es una auténtica huida hacia delante. Cada vez avanzamos más en la doble red: una moderna, para viajeros de alto poder adquisitivo y para largos recorridos, y otra muy deteriorada y descapitalizada, para los servicios regionales y de mercancías.

### **¿Cuánto nos cuesta esta política?**

#### *Coste ambiental*

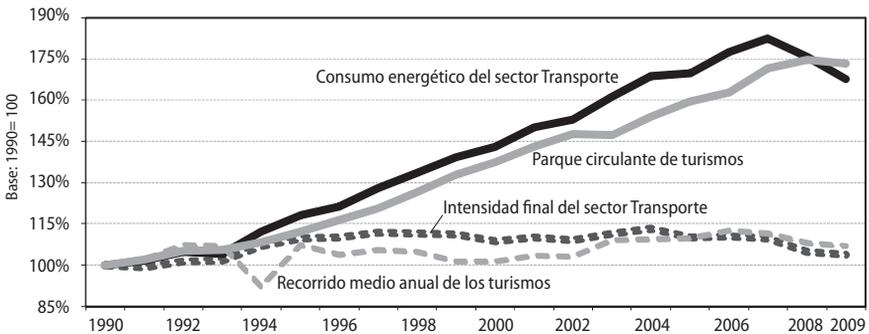
El incremento desmesurado de las infraestructuras de transporte ha venido provocando una gran fragmentación del territorio, una merma de la biodiversidad, la ocupación de una gran cantidad de suelo fértil; ha dañado nuestros paisajes y espacios naturales, ha generado más tráfico, más consumo energético, más contaminación del aire, más ruido... la lista es larga.

El consumo energético ligado al transporte y sus emisiones asociadas, por ejemplo, han ido creciendo de forma continuada, y sólo se han visto moderados desde 2007 por la crisis (véase la figura 9). La política de infraestructuras ha conseguido que el transporte sea responsable de un 25,4 % de las emisiones de gases de efecto invernadero. De estas emisiones, la carretera provocó la mayor parte, el 89,2 %.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Datos de la Estrategia Española de Movilidad Sostenible, 2009, disponible en: <http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/149186F7-0EDB-4991-93DD-CFB76DD85CD1/46435/EstrategiaMovilidadSostenible.pdf>

Figura 2.9 Consumo energético en el sector transporte (1990-2009)



Fuente: IDAE, Plan de acción de ahorro y eficiencia energética 2011-2020. Borrador del 15 de junio de 2011.

El PEIT es, una vez frenada la actividad urbanística, el principal agente de destrucción de la biodiversidad española. Según un estudio de SEO/Bird-Life, los 9.000 km de líneas AVE y los 6.000 km de autovías previstos (y en buena medida ya ejecutados) atraviesan un total de 327 espacios incluidos en la Red Natura 2000, a lo largo de más de 1.800 km.<sup>46</sup> Además, a menudo estas infraestructuras lineales se trazan aprovechando los mejores terrenos agrícolas (las vegas), por lo que su impacto en la pérdida de suelo fértil es aún más grave.

Lo increíble es que para un plan como el PEIT, con 15.000 km de infraestructuras lineales, no se haya evaluado su impacto sobre la Red Natura 2000, tal y como determina la Directiva 92/43, de hábitats, motivo por el que las cinco principales organizaciones ecologistas de ámbito estatal formularon una queja ante la Comisión Europea. Ésta se ha traducido en un procedimiento de infracción contra España, que ya ha recibido una carta de emplazamiento pero del que, incumpliendo todos los plazos previstos, aún no ha llegado el dictamen motivado. Esto señala de forma notoria el interés de la Comisión Europea a la hora de solventar estos asuntos.

<sup>46</sup> [http://www.seo.org/media/docs/0413t\\_El%20Escribano%20Digital%20531.pdf](http://www.seo.org/media/docs/0413t_El%20Escribano%20Digital%20531.pdf)

Peor aún es el hecho, ya comentado, de que ninguno de los planes sectoriales (carreteras, aeropuertos, ferrocarril, mercancías, puertos, etc.) que se han derivado del PEIT se hayan sometido a evaluación ambiental estratégica, como es obligado según nuestro marco legal. Pero más increíble todavía es el hecho de que los tribunales no hayan admitido ninguna demanda contra el Ministerio por este motivo.

Un apunte más. Hay mucha literatura que defiende la «eficiencia energética del AVE», pero estos cálculos ignoran deliberadamente el gasto energético de la construcción de la infraestructura. Por ejemplo, para la línea Madrid-Barcelona, la que más tráfico tiene, los tiempos para compensar las emisiones de CO<sub>2</sub> que ha provocado la construcción de la misma (621 km) con el ahorro de emisiones por evitar esos mismos viajes en automóvil o en avión, resultan superiores a los 25 años.<sup>47</sup> Está claro que líneas con muchísimo menos tráfico no amortizarán nunca estas emisiones que resultan de su construcción.

Una de las carencias más llamativas del PEIT, y de la planificación de infraestructuras en general, es su ignorancia acerca de la incertidumbre en la disponibilidad de petróleo. El asunto es muy grave. Se calcula que por cada 10 euros de subida del barril de petróleo, la economía española pierde entre 5.000 y 6.000 millones de dólares por la factura energética. Durante 2010, el déficit español entre exportaciones e importaciones de productos petrolíferos ascendió a los 25.512 millones de euros (prácticamente la mitad, el 48,8 %, del total del déficit comercial de España), y en los primeros cuatro meses de 2011 la cifra creció un 28 %.<sup>48</sup>

Los agrocarburos, además de importantes impactos ambientales y sociales, no son viables a estas escalas. Por ejemplo, la UE sólo puede cubrir el 4,2 % de sus necesidades de agrocarburos sin recurrir a cultivos importados. La otra gran alternativa es el coche eléctrico. Pero hay que tener en cuenta las necesidades energéticas y de materiales para la reconversión del parque automovilístico. Por ejemplo, fabricar un coche gasta el 30 % de la energía que dicho vehículo consume a lo largo de toda su vida. No es posible

---

<sup>47</sup> Estudio del ciclo de vida y de la huella de carbono de infraestructura de alta velocidad ferroviaria, citado en <http://blogs.elpais.com/eco-lab/2011/03/lo-que-contamina-un-tren-de-alta-velocidad-ii.html>

<sup>48</sup> Mariano Marzo, «El coste de la adición al petróleo», Tribuna en *El País*, 25 de julio de 2011.

un cambio del parque automovilístico de las dimensiones actuales en un entorno de escasez energética, de recursos (se acercan también los picos de minerales básicos como el cobre o el aluminio) y monetaria.

Con este panorama ¿qué será de nuestra extensísima y modernísima red de autovías? ¿Y de nuestros deficitarios e inutilizados aeropuertos? ¿Sigue siendo razonable, ante este panorama, invertir la mayor parte del presupuesto disponible en un tren caro, impactante y elitista?

### *Impacto territorial*

El modelo de ciudad difusa en nuestro Estado se ha venido generalizando sobre todo en los últimos 25 años, de forma más tardía que en países como los anglosajones. Se ha extendido así un modelo urbanístico de baja densidad, que separa y expande por el territorio las distintas piezas de la ciudad, requiriendo potentes infraestructuras de transporte para conectarlas y asegurar su funcionamiento.<sup>49</sup>

La ciudad dispersa en España crece en torno a las redes viarias, dependiendo su accesibilidad de los coches y, en menor grado, de los autobuses. Se trata de espacios que contraponen los elementos de la *difusión* (baja intensidad, baja densidad, solución de continuidad) con los de la *ciudad* (dotación de servicios urbanos y metropolitanos, intensidad de relaciones, uso *urbano* del espacio).<sup>50</sup>

El análisis de los datos de cambio de uso del suelo en el Estado español, en los periodos 1987-2000 y 2000-2005, a partir de los datos del proyecto europeo Corine Land Cover, arroja resultados estremecedores. Uno de ellos es el enorme incremento de las zonas urbanizadas o artificializadas, que ha sido del 52 % en menos de dos décadas. Es decir, en estos pocos años hemos urbanizado (artificializado) más de la mitad de lo ya estaba previamente urbanizado desde el origen de nuestra historia. La urbanización dispersa, la ocupación del litoral, la creación de zonas comerciales y la construcción de infraestructuras son las principales responsables de esta tremenda, fulgurante y, en buena medida, irreversible artificialización del territorio (véase la tabla 1).

<sup>49</sup> Paco Segura, «Luchas ciudadanas por unas zonas metropolitanas habitables», *Viento Sur*, núm. 116, mayo de 2011. Disponible en: [http://www.vientosur.info/articulosabiertos/VS116\\_Segura\\_Luchas.pdf](http://www.vientosur.info/articulosabiertos/VS116_Segura_Luchas.pdf)

<sup>50</sup> Isabela Velázquez, «La expansión de la ciudad», *Ecologista*, núm. 34, 2002, pp. 46-49. Disponible en: <http://personal.telefonica.terra.es/web/villanuevasostenible/COSAS/Expansion%20Ciudad.pdf>

Tabla 2.1 Evolución de las superficies artificiales en España<sup>51</sup> entre 1987 y 2005

DESCRIPCIÓN	CLC90 (ha) datos 1987	CLC06 (ha) datos 2005	Incremento total (ha) 2005- 1987	Cambios 2005-1987
- Tejido urbano continuo	253.136	293.446	40.310	16 %
- Tejido urbano discontinuo	230.505	338.996	108.491	47 %
<b>ZONAS URBANAS</b>	483.641	632.441	148.801	31 %
- Zonas industriales o comerciales	76.624	146.580	69.956	91 %
- Redes viarias, ferroviarias y terrenos asociados	3.870	21.131	17.261	446 %
- Zonas portuarias	8.228	10.633	2.405	29 %
- Zonas aeroportuarias	14.589	19.028	4.439	30 %
<b>ZONAS INDUSTRIALES, COMERCIALES E INFRAESTRUCTURAS</b>	103.311	197.372	94.061	91 %
- Zonas de extracción minera	46.063	75.565	29.502	64 %
- Escombreras y vertederos	6.098	5.914	-185	-3 %
- Zonas en construcción	16.629	71.261	54.633	329 %
<b>ZONAS DE EXTRACCIÓN MINERA, VERTEDEROS Y DE CONSTRUCCIÓN</b>	68.790	152.740	83.949	122 %
- Zonas verdes urbanas	4.515	6.681	2.166	48 %
- Instalaciones deportivas y recreativas	8.964	28.121	19.157	214 %
<b>ZONAS VERDES ARTIFICIALES, NO AGRÍCOLAS</b>	13.479	34.802	21.323	158 %
<b>Total ARTIFICIAL</b>	669.221	1.017.355	348.134	52 %

<sup>51</sup> Fernando Prieto, «20 años de proceso de urbanización en España: incremento de la urbanización dispersa y de las infraestructuras. Conflictos y efectos sobre la sostenibilidad», 2011. A partir de los datos de Corine Land Cover (CLC) de 1990 (que en España corresponde a datos de 1987) y 2006 (datos de 2005).

Aunque en términos cuantitativos el mayor incremento de superficie artificial se debe a la urbanización dispersa, el mayor porcentaje de crecimiento se ha dado en las infraestructuras de transporte lineales que se han incrementado de forma dramática, hasta un 446 % en términos de ocupación de suelo en estos años. Lo mismo ha ocurrido con las zonas en construcción, que se han multiplicado por más de tres. En el periodo más crítico, de 2000 a 2005, se asfaltaron o urbanizaron en España tres hectáreas a la hora, la tasa más rápida de transformación que nunca haya habido en España.<sup>52</sup>

### *Más autovías, más dispersión*

La dinámica que se genera en nuestras zonas metropolitanas es conocida. Una nueva carretera (más si es una autovía) hace accesible más terreno, que se convierte en pasto de las urbanizadoras, lo que genera más tráfico hacia los nuevos desarrollos urbanos, y con ello congestiones circulatorias y atascos que, a su vez, presionan para una nueva ampliación o construcción de viario, que vuelve a iniciar el círculo vicioso. El asunto lo resume y deja muy claro un titular de *El País*: «A carretera nueva, más suelo urbanizable. La crisis inmobiliaria da al traste con las revalorizaciones del 15 % que hace escasos años generaban las infraestructuras».<sup>53</sup>

Al tiempo que este modelo residencial se consolida, otras muchas actividades también se van ubicando fuera de la ciudad. A los polígonos industriales, les siguen los hipermercados, los centros de ocio y comercio, los parques tecnológicos, los centros de investigación, los grandes equipamientos. De esta manera, la dispersión urbana provoca un gran incremento de los desplazamientos en automóvil, así como trayectos diarios más largos: más que permitir el *ahorro* de tiempo, se comprueba que las nuevas infraestructuras nos animan a viajar más lejos, permaneciendo constante el tiempo de desplazamiento. Así, de las áreas metropolitanas con un radio de influencia cotidiana de unos 50 km en los años setenta del pasado siglo, se ha pasado a regiones funcionales urbanas de más de 100 km de radio.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> F. Prieto, M. Campillos y X. Fontcubierta, «Cambios en la ocupación del suelo en España 1987-2005», *Ecologista*, núm. 65, 2010, pp. 40-43. Disponible en: <http://www.ecologistasenaccion.org/article19995.html>

<sup>53</sup> *El País*, 9 de mayo de 2008, suplemento *Propiedades*. La noticia trataba de la influencia del Plan de Carreteras de la Comunidad de Madrid en el mercado inmobiliario.

<sup>54</sup> Antonio Serrano, *Cambio Global España 2020. Programa Transporte*, Madrid, CCEIM y Fundicot,

Esta situación se refleja bien en el hecho de que en los viajes con origen y destino en el exterior de la ciudad hasta el centro de la misma, los porcentajes de uso del coche en nuestras principales áreas urbanas son muy altos: un 78 % de los desplazamientos, frente a un 18 % en transporte público.<sup>55</sup>

No tenemos espacio para argumentar sobre las fuerzas que empujan esta dispersión urbanística, pero conviene, en cualquier caso, enumerarlas. Por un lado, están la burbuja inmobiliaria y todas las dinámicas perversas que ha generado durante los años 1986-1992 y 1997-2007 en los que se ha desarrollado con más intensidad; nuestra ya comentada *pasión* por las infraestructuras de transporte; la ausencia de planificación urbanística y la carencia o laxitud de los controles (urbanísticos, administrativos, judiciales, fiscales); el marco legal, en particular la ley de suelo de 1998, o del *todo urbanizable*; los capitales que huían de la volatilidad de las bolsas, los tipos de interés bajos, el refugio de dinero negro y, claro está, la corrupción. Sin olvidar que otro de los factores que incita a vivir fuera de la ciudad tradicional es el precio de la vivienda: la oferta en situaciones céntricas tiene una valoración tan desmedida que incita a los ciudadanos a optar por ofertas de mayor superficie y con mejores relaciones calidad-precio, aunque sea en zonas alejadas.

También es sabido que la precaria dotación económica de los municipios ha venido provocando que *se busquen la vida* participando de una u otra manera en el negocio inmobiliario. De esta manera, la connivencia entre promotores y políticos acaba con facilidad en prácticas corruptas.<sup>56</sup> Los casos de corrupción que afloran en los tribunales no son sino la punta del iceberg de un problema mucho más extendido.

### *Consecuencias de la dispersión*

El principal problema ambiental de este modelo urbanístico disperso es su gran consumo de recursos, empezando por el suelo, que se urbaniza con patrones de baja densidad o bien se asfalta con infraestructuras. Así, por

2009, p. 104: [http://www.ucm.es/info/fgu/descargas/cceim/programa\\_transporte\\_2020\\_2050.pdf](http://www.ucm.es/info/fgu/descargas/cceim/programa_transporte_2020_2050.pdf)

<sup>55</sup> *Informe del Observatorio de la Movilidad Metropolitana*, junio de 2008: <http://www.observatoriomovilidad.es/es/publicaciones/informes.html>

<sup>56</sup> José Manuel Naredo, «El modelo inmobiliario español y sus consecuencias», p. 32, en Naredo y Montiel, *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*, Barcelona, Icaria, 2011.

ejemplo, el suelo ocupado en Madrid por usos urbano-industriales directos e indirectos pasó de 112 m<sup>2</sup> por habitante en 1956 a 270 m<sup>2</sup> en 2005.<sup>57</sup> Junto con el suelo, se arrambla con paisajes y espacios naturales.

Ya hemos señalado que el automóvil es la forma más habitual de movilidad en este tipo de urbanización, con todo lo que su uso implica (contaminación atmosférica, consumo energético, dependencia del petróleo, necesidad de infraestructuras, etc.). También la vivienda aislada tiene un mayor consumo energético en la medida en que no cuenta con los factores inerciales de un edificio de viviendas. El modo de vida independiente y aislado de la comunidad exige una serie de equipamientos privados, muy consumidores de energía. Del mismo modo, los consumos de agua se disparan por el riego de jardines y las piscinas individuales.

Por otro lado, la urbanización tiene otros impactos que se exageran con la estructura dispersa: extracción de áridos, apertura de nuevos viales, tendidos eléctricos, conducciones de agua, gas, alcantarillado, etc.

En cuanto a los aspectos sociales, lo más relevante de este modelo desparpamado es la tremenda pérdida de opciones de sociabilidad respecto a la ciudad clásica. La urbanización sin ciudad anula uno de los principios de la ciudad: ser el lugar de la coexistencia, de la diversidad, de la interacción entre grupos sociales diversos.<sup>58</sup> También hay que tener en cuenta que, junto con los paisajes, la implantación de este tipo de urbanización arrasa con las culturas rurales preexistentes.

### *Una ruina económica*

Ya hemos señalado lo que supone e implica la construcción enloquecida de infraestructuras a propósito de algunos proyectos. No obstante, apenas hemos aportado cifras del coste global de los planes. Si consideramos el PEIT, la inversión total, cifrada en 248.892 millones de euros, o lo que es lo mismo 44 millones de euros diarios entre 2005 y 2020. Y sin embargo se ha venido gastando más: las previsiones de 15.000 millones de euros al año se han rebasado con creces entre 2007 y 2010.

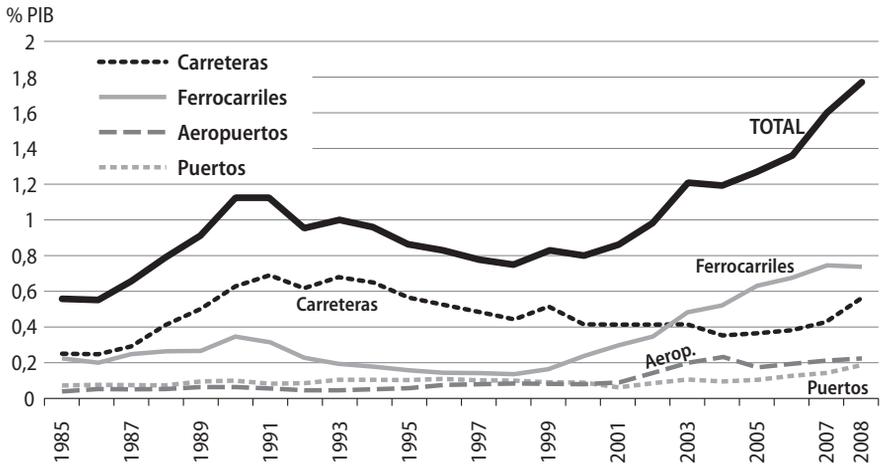
---

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>58</sup> I. Velázquez, *op. cit.*

Si se comparan las inversiones en infraestructuras de transporte con el PIB, se comprueba que las inversiones han seguido una dinámica creciente en lo que va de siglo (figura 10), y eso que partíamos de niveles que duplicaban la media europea (figura 11).

**Figura 2.10 Inversiones de la Administración central en infraestructuras de transporte (% PIB)**



Fuente: Ministerio de Fomento<sup>59</sup>

Notas: Aquí sólo se reflejan las inversiones de la Administración General del Estado y sus organismos, además de material móvil. A estas habría que sumarle otro 0,5 % del PIB que, *grosso modo*, supone la inversión en infraestructuras de transporte de CCAA y entes locales. Es así como en algunos años, 2008 o 2009, la inversión en este tipo de instalaciones ha superado con creces el 2 % del PIB.<sup>60</sup>

Según el Ministro de Fomento «sólo en los últimos seis años, la inversión ejecutada en nuestras redes de comunicación y transportes ha superado los 86.000 millones de euros. En este tiempo hemos doblado la inversión frente a nuestros vecinos europeos».<sup>61</sup>

<sup>59</sup> Anuarios del Ministerio de Fomento y Antonio Serrano, *op. cit.*

<sup>60</sup> Roberto Bermejo, «Techo del petróleo. La transformación de la movilidad», 2010.

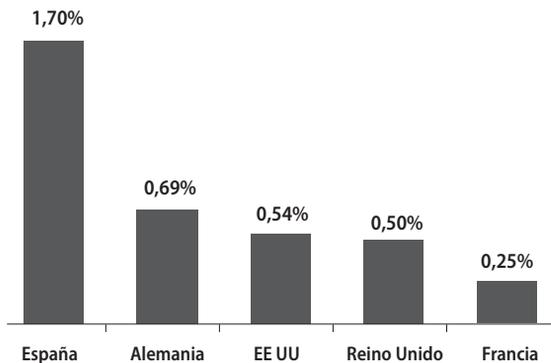
<sup>61</sup> José Blanco, Ministro de Fomento, comparecencia en la Comisión de Fomento el 22 de julio de 2010.

Esta enorme cantidad de financiación se ha ido obteniendo con todo tipo de artificios contables que en buena medida posponen al futuro el pago de cantidades aún mayores. Así el método alemán, los peajes en la sombra, las empresas públicas que se endeudan y financian en el mercado de capitales con cargo a presupuestos futuros, los partenariados público-privados, etc.

### *El impacto social*

Nuestra gran paradoja es la siguiente: la inversión española en infraestructuras de transporte es más del doble que la media de la UE-15, a pesar de que ya alojamos más infraestructuras que cualquier otro país europeo (véase la figura 11). Y sin embargo, el gasto social está siete puntos de PIB por debajo de la media de la UE-15 (somos los segundos por la cola en gasto social, con los peores resultados educativos de la OCDE)<sup>62</sup> y es ahí, en el gasto social, donde con más ahínco se aplican los recortes con motivo de la crisis.

**Figura 2.11 Inversión en infraestructuras de transporte respecto al PIB en varios países (2009)**



Fuente: Ministerio de Fomento. Presentación de los presupuestos de 2011.

<sup>62</sup> Roberto Bermejo, «La rentabilidad socioeconómica de las infraestructuras de transporte. El techo del petróleo», en las Jornadas *Infraestructuras de transporte, mitos y realidades*, Ecologistas en Acción, Madrid, 3-4 junio de 2011. Disponible en: <http://www.ecologistasenaccion.org/articulo20603.html>

Es más, durante los primeros años de la desaceleración, se han priorizado las inversiones en infraestructuras para «generar empleo y ayudar a salir de la crisis». En estas condiciones, no es ninguna demagogia comparar los gastos en infraestructuras mientras se recorta el Estado del bienestar. Basten aquí algunos datos:

- Presupuesto de Fomento para infraestructuras en 2010: 19.300 millones de euros (6.292 millones para AVE, 3.400 millones para nuevas auto-vías). Posteriormente se recorta en 3.200 millones, pero en compensación se aprueba un Plan Extraordinario de Infraestructuras, con el que se prevén obtener 17.000 millones de euros durante 2010 y 2011 mediante partenariados público-privados.
- En mayo de ese mismo año se produce el llamado *decretazo*. ¿Cuánto se *ahorra* de los recortes sociales (pensiones, salarios...)? 15.000 millones de euros a lo largo de 2 años.

Dicho de otro modo, el *decretazo* supone casi lo mismo que nos gastamos en nuevas líneas de AVE cada año. El Ministerio de Economía cifró en 1.503 millones de euros el ahorro por la congelación de las pensiones, menos de la mitad de lo que nos gastamos cada año en nuevas autovías. Ya en 2011, mientras se siguen aplicando fuertes recortes, se aprueban unos presupuestos para infraestructuras de transporte de 13.600 millones de euros (5.200 millones para AVE).

Uno de los grupos de presión que más se ha comprometido en la promoción de la ideología desarrollista ha sido el de los medios de comunicación. A menudo, éstos tienen grandes intereses económicos directos en la construcción de infraestructuras o en operaciones urbanísticas asociadas a las mismas, sin olvidar los ingresos por publicidad que provienen de las grandes constructoras o del *lobby* del automóvil. Por supuesto, el otro gran grupo de presión implicado en el mantenimiento de este despilfarro de fondos públicos es el de las grandes constructoras. Conviene recordar que el 70 % de la inversión pública de la Administración central en España se dirige a la construcción de infraestructuras de transporte. Pues bien, este porcentaje, el 70 %, es también el volumen de contratación que la Administración central proporciona a las seis principales constructoras (ACS, Acciona, FCC, Ferrovial, Sacyr-Vallehermoso, OHL). Dicho sea de paso,

éstas han seguido registrando grandes beneficios aún en época de crisis.<sup>63</sup> No es de extrañar que estén entre las mayores del mundo en su sector. Según el *ranking* Global 500,<sup>64</sup> ACS era la tercera del mundo por volumen de contratación, mientras que Acciona, Ferrovial y FCC se situaban en los puestos 12, 13 y 14, respectivamente.

### *Rentabilidad social del AVE*

Algunos estudiosos de la rentabilidad de las infraestructuras como Germà Bel, catedrático de Economía de la Universidad de Barcelona, han concluido que la rentabilidad social de una inversión como el AVE sólo se puede conseguir cuando se supera el umbral de los 8-10 millones de pasajeros al año. En 2010, el AVE español movió en su conjunto a menos de 20 millones de viajeros, frente a los más de 110 en Francia o los más de 300 en Japón. Con estas cifras, no se recupera ni por asomo el coste de la inversión ni el del material móvil.<sup>65</sup>

Otros estudios de Ginés de Rus, Germà Bel, etc., también demuestran que el usuario del AVE Madrid- Barcelona sólo paga el 33 % de su coste real. El 66 % se lo pagamos entre todos, a través de la Administración. Y eso que no es un servicio económico o pensado precisamente para las personas más desfavorecidas, sino claramente elitista. Por ejemplo, si nos fijamos en la evolución de los precios del billete Madrid-Barcelona (ida y vuelta), en clase turista, éste costaba 60 euros (6 horas de viaje) en 2003, antes de la llegada del AVE; después pasó a costar 212 euros, en octubre de 2011, con 3 horas de viaje. No hay duda de que el tiempo es oro. La locura que supone el modelo AVE aflora por todos lados. Por ejemplo, un estudio encargado por Fomento concluye que la demanda de viajeros actuales para la línea Madrid-Galicia solo admite tres trenes diarios en cada sentido.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> Beneficios de las grandes constructoras en 2009: ACS, 1.758 millones de euros; Acciona, 1.409; FCC, 302; OHL, 149; Sacyr, 501 millones.

<sup>64</sup> [www.cnnmoney.com](http://www.cnnmoney.com)

<sup>65</sup> Germà Bel, 2011, «Capital total, competencia desleal», *El País*, 8 de marzo de 2011.

<sup>66</sup> <http://www.economista.es/empresas-finanzas/noticias/2728549/01/11/Fomento-ya-sabe-que-el-AVE-a-Galicia-no-es-rentable-solo-admite-tres-trenes-al-dia.html>

Y lo malo es que todos estos excesos o bien se financian con los presupuestos de las Administraciones públicas, que aumentan su déficit, o bien surgen de la «iniciativa privada» pero casi siempre con el apoyo de entidades como las Cajas de Ahorro, que luego son rescatadas incrementando la deuda pública. En ambos casos, el asunto termina igual: para enjugar el déficit recurrimos a rescates del BCE o a una carísima financiación en los mercados internacionales... y por supuesto a los recortes sociales.

Por otra parte, con tanta promesa de infraestructuras durante estos años en los que parecía que una ciudad para ser digna de tal nombre debía tener autovías, AVE y aeropuerto, se ha generado una creciente *demanda insatisfecha*. Los economistas hablan de demanda insatisfecha cuando el público no ha logrado acceder a determinado producto o servicio. Hoy en día, las demandas de infraestructuras son consideradas como reivindicaciones a las que nadie debe renunciar, esto es, son un derecho esencial innegociable.

Un ejemplo de esto es lo ocurrido con el llamado AVE de la «anchoa», esto es, la segunda conexión por alta velocidad ferroviaria a Cantabria. En junio de 2010 se anunció que se retiraba el proyecto, pero dos meses después, ante las presiones del presidente regional, que amenazó con romper el pacto de gobierno con el PSOE, se volvió a incorporar al listado de obras previstas: 2.000 millones de euros para ahorrar unos pocos minutos. Por más que la densidad de población a la que atenderá no justifique ni una ni mucho menos dos líneas AVE.

### **Cambio de discurso, ¿cambio de políticas?**

José Blanco fue nombrado ministro de Fomento en abril de 2009, cuando sustituyó a la nefasta Magdalena Álvarez —que apenas ha recibido críticas en la proporción que merecería su populista y despilfarradora política en materia de infraestructuras de transporte, que empeoró en ocasiones la de su antecesor, Álvarez-Cascos. Inicialmente, Blanco planteó una política continuista. Pero tras los primeros recortes en fondos sociales, se hizo más complicado mantener este discurso. Es entonces cuando se produce una comparecencia de José Blanco en el Congreso de los Diputados, el 19 de mayo de 2010, en la que afirmó (las cursivas son nuestras):

- «Es el momento de *la racionalidad y la austeridad*».
- «La inversión en infraestructuras de transporte en los últimos años ha doblado la de nuestros vecinos europeos» (86.000 millones euros en los últimos 6 años).
- «Vamos a ser mucho más exigentes en la selección de las infraestructuras. *Priorizando únicamente aquellas que sean estrictamente necesarias* por su aportación a la competitividad a la economía o a la cohesión de nuestros territorios. Antes de construir más, *debemos sacar más provecho a lo que ya tenemos*».
- «Me gustaría abrir un debate [...] sobre la metodología para analizar el *beneficio social de una nueva infraestructura*, así como para hacer *análisis realistas de la demanda*».
- «Había diseñados en el Plan de Infraestructuras proyectos que no eran sostenibles ni desde el punto de vista económico ni medioambiental».

Se trata de declaraciones más que reveladoras de la despilfarradora y pésima política de infraestructuras que hemos tenido hasta la fecha. Pero, por desgracia, estos cambios de discurso luego no se han correspondido con la realidad. La propia dinámica generada por la orgía de infraestructuras de estos años pasados ha hecho que sea muy difícil descartar proyectos sobre los que ya existe una demanda inducida.

### **Alternativas desde el punto de vista del ecologismo social**

No ponemos en duda que necesitemos inversiones en transporte, pero ni mucho menos las que se están llevando a la práctica durante estas últimas décadas, y sobre todo en los últimos años. Necesitamos mejores servicios de transporte, no más autovías. Nos hace falta un mejor ferrocarril, no un tren elitista que solo tenga parada en grandes poblaciones. Son necesarios buenos servicios de cercanías ferroviarias, no más y más anillos de circunvalación. Es imprescindible otra política de transporte de mercancías, con mucho más

peso del ferrocarril, y que no se sigan dando facilidades para el tránsito de camiones. Urge poner en práctica planes de movilidad sostenible, no más listas de infraestructuras.

Las estrategias para disminuir la insostenibilidad del transporte se conocen desde hace tiempo y no dejan de ser repetidas en todo tipo de libros verdes, libros blancos, estrategias de movilidad sostenible y demás documentos que se prodigan en el ámbito europeo, español, autonómico y local.

Cada día es más incuestionable que en los tiempos que corren, con la actual crisis financiera y económica, pero sobre todo ambiental y social, con el cambio climático manifestándose cada día con más crudeza, con las crecientes dudas sobre el suministro de petróleo en un futuro cercano, con problemas muy serios de contaminación del aire, de habitabilidad urbana, de fragmentación del territorio, de pérdida de biodiversidad... nuestra política de transporte no podrá seguir siendo por mucho tiempo una política de infraestructuras. Más pronto que tarde deberá reconvertirse a una política de transporte sostenible. Y cuanto antes modifiquemos drásticamente la dirección del rumbo, tanto mejor.

Es triste, pero tenemos unas Administraciones absolutamente descentradas en cuanto a las prioridades, a lo realmente importante y necesario para el bienestar de la sociedad. Como hemos venido recalcando, el PEIT supone la inversión de 250.000 millones de euros hasta 2020. La paradoja es que, aun estando a la cabeza de Europa y del mundo en dotación de infraestructuras de transporte, seguimos invirtiendo en ellas una cantidad desmesurada de fondos. Por el contrario, todos los indicadores señalan que estamos a la cola de los países de nuestro entorno en dotaciones y servicios de sanidad, educación, atención social, investigación, etc., pero éstos, más allá de los discursos, no tienen prioridad presupuestaria alguna.

Además, están los tremendos costes de oportunidad de esta política tan desarrollista y tan ajena a la situación actual. Sin ninguna duda, mucho más rentable y más generador de un buen desarrollo y de empleo de calidad, sería invertir en la reconversión ecológica de la economía.

Ya hay países de nuestro entorno, con mucha menor dotación de infraestructuras que nosotros, que están dando pasos decididos en ese terreno. Por ejemplo, Francia, con un gobierno de derechas, aprobó una moratoria de autovías en 2007 y Reino Unido limitó drásticamente en los años noventa sus planes de carreteras.

Así pues, ¿qué planteamos?<sup>67</sup>

- La orientación debe pasar por la apuesta por una política de *menos y mejor transporte*: reducir el desplazamiento de personas y mercancías, dando respuesta a las necesidades de movilidad con los medios menos impactantes.
- Adoptar una política de transporte explícita, global e integrada, en vez de la actual de infraestructuras. Gestión, no construcción. Aprobar una Ley de Movilidad Sostenible con estos criterios.
- Volver a la planificación territorial —abandonando el desarrollo urbano descontrolado de los últimos años— integrada con la planificación del transporte, con criterios de reducción de la necesidad de movilidad. Y ¡democracia real ya!: que se debatan las políticas urbanísticas y de transporte.
- Poner restricciones al tráfico de mercancías de larga distancia. Promover los mercados locales. Recentrar la economía.
- Una política fiscal finalista y redistributiva, que penalice los transportes más contaminantes y que permita obtener recursos para las políticas de movilidad sostenible. Por ejemplo, promover el peaje en las autovías, la euroviñeta, impuestos al combustible de la aviación, tasas por emisiones de CO<sub>2</sub>, peajes urbanos, etc.
- Analizar las inversiones en transporte desde el punto de vista de la economía ecológica, integrando las variables sociales, ambientales y económicas.
- Moratoria para la construcción de grandes infraestructuras. Abolir el PEIT. Abrir un gran debate social en el que se revise su rentabilidad socioeconómica, analizando además posibles destinos alternativos a los fondos hasta ahora dedicados a infraestructuras. Mantener lo existente, si se considera rentable social y ambientalmente, y mejorarlo, antes que construir obra nueva. La planificación de infraestructuras debe realizarse desde organismos distintos a los que ejecutan las obras.

---

<sup>67</sup> Sin ánimo de exhaustividad, solo para reflejar el tipo de medidas que serían necesarias desde el punto de vista del ecologismo social.

- Cerrar aquellos aeropuertos redundantes y concentrarlos geográficamente: Vitoria como concentración de Bilbao, San Sebastián, Logroño y Pamplona; Santiago para los gallegos; Valladolid para los castellano-leoneses, etc. Acabar con las subvenciones a las compañías de bajo coste.
- Abandonar los proyectos en curso de alta velocidad ferroviaria. Reconvertir las vías AVE ya existentes con más servicios y paradas, que resulten útiles a más población. Reducir la velocidad de explotación (no se penalizarían apenas los tiempos totales de recorrido, pero ahorraría energía y facilitaría la compatibilidad con otros usos de las vías). Apostar realmente por el transporte ferroviario de mercancías, al tiempo que se aplican restricciones al tránsito de camiones.
- Coordinar las actuaciones entre las distintas administraciones. Evitar duplicidades. Abrir un proceso de regionalización del transporte de viajeros, integrando los servicios de cercanías y siguiendo una estrategia de racionalización y coordinación de servicios, que de prioridad al modo ferroviario.
- En general, adoptar muchas de las medidas y políticas que se incluyen constantemente en todo tipo de documentos y planes oficiales pero que luego no se llevan a la práctica: promover las plataformas reservadas para el autobús en todas las vías de acceso a las grandes zonas metropolitanas, favorecer los desplazamientos no motorizados, etc.

En definitiva, hablamos de dar un giro radical a la política de transporte, para conducirla hacia un modelo de gestión de la demanda, en el que primen las necesidades reales de la sociedad; que reduzca el transporte de mercancías y personas; que evite el despilfarro de las infraestructuras infrautilizadas; que invierta en un transporte público y de mercancías eficiente y de calidad, que proteja la riqueza natural del país y defienda el acceso equitativo a los servicios.

### 3. Del Madrid global a la crisis urbana. Hacia la implosión social\*

Observatorio Metropolitano de Madrid  
(Emmanuel Rodríguez, Beatriz García  
y Óscar Muñoz)

El problema, la hipótesis: Madrid camina hacia una crisis urbana que va más allá de los efectos sociales (paro, recortes sociales, etc.) que se desencadenan con el *crash* financiero de 2008. La perspectiva de este trabajo arranca de un simple hecho: los perfiles de la crisis social que ahora se empiezan a definir sólo se pueden comprender a partir de la trayectoria larga de los complejos procesos sociales, políticos y culturales que se gestan y maduran durante los años de supuesta prosperidad. Dicho de otro modo, la crisis urbana en ciernes viene marcada, *ex ante* la crisis, por dos grandes campos de fuerza que operan sobre las grandes ciudades del capitalismo financiarizado: los que provienen del «mercado» y los que proceden del ámbito de las políticas públicas. La distinción es casi arbitraria, en la medida en que unos y otros se remiten entre sí de forma interminable. En cualquier caso, entre los primeros destacan las implicaciones de la inserción de la ciudad en el mapa global de flujos (de personas, capitales, mercancías), y especialmente la determinación que ésta imprime en las nuevas «especializaciones económicas» de la región así como en la estructura de empleo y en la estratificación de clase (polarización social); entre los segundos se observan los impactos de las políticas públicas en el marco de un nuevo reparto de competencias entre las administraciones locales y del Estado, y de un *estilo* de gobierno marcado por una funcionalidad servil a las dinámicas de acumulación. Como veremos, la combinación de ambos grupos de factores, lejos de neutralizar la tendencia a la crisis social, la agrava y prolonga más allá de los impactos inmediatos de la actual crisis económica y financiera. El análisis de estos factores nos

---

\* Este texto ha servido de primer material de discusión para la investigación «Madrid en crisis» que el Observatorio Metropolitano pretende realizar durante los dos próximos años.

llevará a lo que consideramos las dos principales líneas de fractura social en Madrid: la liquidación definitiva del espejismo de una sociedad de clases medias y la reaparición de un fenómeno conocido en la ciudad, pero que ahora está adquiriendo rasgos sociales y políticos novedosos: periferias urbanas en las que se concentran todos los factores de riesgo y desorden social o, dicho de otro modo, un espectro de «regiones urbanas» enteras que ya no se podrán integrar en el marketing publicitario de «un Madrid para el consumo, el empleo y la inversión».

## La crisis

En el otoño de 2008 se daban a conocer los primeros casos de quiebra de los gigantes de la banca de inversión estadounidense. En la otra orilla del Atlántico y por esas mismas fechas, quedaba ya patente que el milagroso ciclo de crecimiento español había estado basado en una burbuja inmobiliaria que entonces se desinflaba de una forma que ya no se podía ocultar. La crisis en la región metropolitana de Madrid es paralela a este doble movimiento de escala: la crisis financiera internacional, en tanto crisis de la globalización financiera y de algunas de sus específicas formaciones territoriales; y la crisis del ciclo inmobiliario español. El Madrid actual, la hasta hace poco pujante ciudad de negocios, con sus nuevos rascacielos, su espectacular aeropuerto, su denso sistema de autovías e incluso su extraño y violento cosmopolitismo, es en no poca medida el resultado de esta encrucijada de escalas y tiempos. De hecho, analizar la crisis en Madrid supone estudiar el propio desarrollo del ciclo inmobiliario en la región metropolitana y los efectos de la crisis, pero implica también determinar lo que podríamos llamar con tintes cinematográficos el auge y caída del Madrid global.

Hasta hace bien poco, al menos hasta mediados de 2011, todos los acercamientos a la reciente evolución de la economía regional de la metrópolis madrileña parecían estar presididos por una paradoja apenas aparente. La crisis no ha sido aquí ni tan profunda ni tan aguda como en otras partes del territorio español. A la caída del negocio inmobiliario, evidente en la paralización del sector —con sus efectos derivados en forma de paro, reducción de la recaudación fiscal, inversión del efecto patrimonial sobre las rentas medias y bajas—, no le había seguido, no al menos hasta esa fecha, una caída correlativa e igual de profunda de la gran «especialización regional» de la ciudad en las últimas dos décadas. Nos referimos a su posición

privilegiada en el complejo campo de flujos que viene determinado por la globalización económica y financiera, esto es, la condición de Madrid como sede corporativa, plaza financiera, centro de servicios empresariales de alta especialización, *hub* aeroportuario y atractor del turismo de negocios internacional. Todo ello siempre reforzado por su condición de capital del Estado.

Los datos de Contabilidad Regional parecían avalar esta mayor resiliencia de la economía madrileña. La contracción de los años 2009-2010 no alcanzó, por ejemplo, el punto y medio porcentual, frente a la caída acumulada del 2,3 para el conjunto del Estado. Igualmente, la pérdida neta de empleo rondó el cuarto de millón, pero la tasa de paro se mantuvo como una de las más bajas del país, en torno al 15 %. La caída en el empleo se concentró fundamentalmente en la industria (en la que el trabajo se redujo en un 20 %) y la construcción (con una disminución de un 30 %), mientras que en lo que se refiere al sector servicios, que supone más del 80 % del empleo regional, convenía hablar antes de estancamiento que de pérdidas (éstas apenas supusieron un 3 %). En conjunto, la economía madrileña parecía incluso haber ganado peso específico en el país, con cerca del 18 % del PIB nacional, casi lo mismo que la primera economía regional: Cataluña.<sup>1</sup>

En definitiva, había algo en el ciclo económico madrileño que debía explicarse. Y ese algo era precisamente la inserción privilegiada de la economía madrileña en el marco de la globalización, o dicho de otro modo, su posición relativa como centro de mando global. En otro lugar,<sup>2</sup> analizamos cómo la reciente evolución de Madrid no se podía comprender si no era en relación a esta posición adquirida como nodo de gestión e intermediación de los principales flujos globales (de capitales, personas y decisiones), y cómo, y de forma paralela, la economía madrileña se podía explicar de forma más o menos adecuada en relación con la literatura de las llamadas ciudades globales.<sup>3</sup> En esos trabajos señalábamos también cómo, en atención a algunos indicadores bastante elementales, Madrid había escalado posiciones en el

<sup>1</sup> Fuente: Contabilidad Regional de España, series 1995-2010, INE.

<sup>2</sup> Observatorio Metropolitano, *Madrid ¿la suma de todos? Globalización, territorio, desigualdad*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2007; especialmente Emmanuel Rodríguez, «La ciudad global o la nueva centralidad de Madrid», pp. 41-93.

<sup>3</sup> Por conocidos es inexcusable no mencionar los trabajos de Saskia Sassen: *La ciudad global. Nueva York, Londres, Tokio*, Buenos Aires, Eudeba, 1999 y *Cities in a World Economy*, Londres, Pine Forge, 2006. A ella se le debe la definición canónica de «ciudad global» y de las economías que en ella se desarrollan, basadas principalmente en la intermediación financiera, y las economías que se generan alrededor de los centros decisionales.

ranking de ciudades globales, hasta el punto de constituirse en un nodo de cierta importancia por el volumen de negocio de su mercado bursátil y de su sector financiero, pero sobre todo por el peso específico en el empleo y en el PIB regional de un puñado de empresas transnacionales de origen español.

Y sin embargo, la prolongada recesión del continente europeo, la crisis de la deuda soberana, la rápida reordenación del mapa europeo en un nuevo eje centro-periferia, que relega al Estado español, y con ello al Madrid global, a una condición subordinada, debían reordenar la explicación en otro orden de preguntas. ¿Y si, en efecto, estuviéramos asistiendo también a una crisis del Madrid global, a un incipiente, pero progresivo, desmantelamiento de los cuarteles de mando que auparon a la ciudad a los primeros puestos del ranking europeo? En definitiva, para explicar la crisis madrileña debíamos comenzar por explicar el impacto del ciclo inmobiliario en la región, pero también, y sobre todo, la posibilidad, en buena medida correlativa al *crash* inmobiliario, de colapso del Madrid global.

Empezando, pues, por el principio, la *spanish version* de la crisis mostró sus primeros síntomas en el mercado inmobiliario, con un estancamiento, primero, y caída, después, de los precios de la vivienda, motivada por la falta de demanda y el ya imposible endeudamiento de familias y promotores. La crisis comenzó así como un problema en el sector de la construcción y de las industrias auxiliares, que destruyó en una primera etapa al menos un tercio de los empleos en el sector. No obstante, la sequía de crédito y la fuerte dependencia del consumo de las familias de las rentas inmobiliarias y de la riqueza patrimonial desencadenó, posteriormente, una rápida caída de la demanda interna, con efectos en la industria y en los servicios de consumo, esto es, una nueva ronda de destrucción de empleo en los sectores más vinculados al consumo doméstico.<sup>4</sup>

En Madrid se describe una secuencia idéntica con caídas, primero, del empleo en la construcción y, luego, en la industria y algunas de las ramas del sector servicios. La diferencia estriba en que si la construcción y la industria acumulan el 70 % del empleo neto destruido entre 2009 y 2010, su importancia en el PIB regional era en 2007 de «sólo» el 18 %, menos por ejemplo que los servicios a las empresas. Así por ejemplo, en 2010, la facturación

---

<sup>4</sup> Para un desarrollo articulado y prolijo de la evolución de la crisis española, véase el trabajo, también producido en el marco del Observatorio Metropolitano, de Isidro López y Emmanuel Rodríguez, *Fin de ciclo. Financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2010.

del subsector financiero era ya mayor que el del conjunto de la construcción, y el de la hostelería era prácticamente el mismo. Las cifras son parecidas si se comparan con la suma de todas las ramas industriales.<sup>5</sup> La importancia de las pérdidas de empleo en los servicios más vinculados a los servicios personales y el consumo doméstico (como el pequeño comercio) fueron, de este modo, bastante menores que las que se estaban produciendo en las economías más especializadas en los sectores inmobiliario y turístico, como la costa mediterránea o los dos archipiélagos. Y esto es así porque las rentas que sostienen el consumo interno en la región madrileña provienen en una parte importante del exterior, esto es, de las operaciones de las grandes multinacionales, del dinamismo de su mercado financiero, de la exportación de servicios avanzados (como consultorías, publicidad, investigación, etc.) o del turismo de negocios. Y sin embargo, este cuadro tendente a relativizar los impactos del ciclo inmobiliario en la región se debe también matizar.

En primer lugar, el ciclo inmobiliario entre 1995 y 2007 tuvo, en la región, unas dimensiones espectaculares. Los datos son contundentes: sólo entre 1993 y 2003 se comprometieron 50.000 hectáreas de suelo de la Comunidad para desarrollos inmobiliarios (una extensión similar a dos veces el suelo del municipio de Madrid ocupado por usos urbanos en 1993); los nuevos barrios de la ciudad de Madrid planearon incorporar 180.000 viviendas; en la CAM se construyeron cerca de 800.000 viviendas entre 1995-2008;<sup>6</sup> y el suelo ocupado por usos urbano-industriales en 2005 alcanzó la cifra de 157.000 hectáreas, más del 20 % del suelo total de la Comunidad, casi siete puntos más que 15 años antes.<sup>7</sup> Todo ello jalonado por una multitud de macrooperaciones urbanísticas, normalmente con fuerte apoyo público, y grandes beneficios para los principales agentes de la construcción del país, como la operación del complejo Cuatro Torres, el enterramiento de la M-30, la construcción de la T4 de Barajas o la inconclusa Operación Chamartín. En lo que se refiere al apartado de infraestructuras que acompañó a estos desarrollos, y que siempre requiere una fuerte participación pública, prácticamente se duplicaron los km de autovías y vías de alta capacidad de la región hasta superar la cifra del millar.

---

<sup>5</sup> Contabilidad Regional de España, series 1995-2010, INE.

<sup>6</sup> Véase para un desarrollo exhaustivo del ciclo, Laboratorio Urbano, «La explosión urbana de la conurbación madrileña» en Observatorio Metropolitano, *Madrid ¿la suma de todos?...*

<sup>7</sup> En lo que se refiere a ocupación de suelo nos debemos referir al estudio coordinado por José Manuel Naredo y Jose María Zaldívar, *Estudio sobre la ocupación de suelo por usos urbano-industriales aplicado a la Comunidad de Madrid*, 2011, publicado en la revista *Hábitat*. También el más general del Observatorio de la Sostenibilidad en España, *Cambio en la ocupación de suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad*, Madrid, MundiPrensa, 2006.

Pero quizás de una forma mucho más importante, el ciclo inmobiliario se ha mostrado por completo indisociable del propio ciclo financiero que determina la relevancia del Madrid global. En primer lugar, Madrid, en tanto principal centro financiero, ha sido la sala de negociación y mercado de buena parte de las operaciones inmobiliarias que se realizaban tanto en la región metropolitana como en las líneas costeras del Mediterráneo y los dos archipiélagos. Naturalmente, también es la localización casi exclusiva de las sedes de los principales actores corporativos del ciclo inmobiliario: bancos, promotoras y constructoras. Y por supuesto, ha sido el centro de coordinación de las políticas de expansión financiera e inmobiliaria que han presidido estos años.<sup>8</sup>

Por eso, el ciclo inmobiliario, que es en realidad un ciclo financiero, nos remite una y otra vez a lo que constituye la principal especialización económica de la región: la fuerte concentración de centros de mando económico propiamente ligados a ciclos globales, y no sólo nacionales o estatales. En este terreno, la crisis, las caídas bursátiles, las quiebras financieras y la debilidad relativa del capitalismo occidental, lejos de haber mermado el poder político de los grandes agentes transnacionales, parece haberlo reforzado con nuevos instrumentos y formas de chantaje sobre los poderes públicos —en más de un sentido, el resultado de estas presiones es la actual crisis de la deuda soberana europea.<sup>9</sup> Si se considera simplemente el grado de concentración de poder económico del selecto grupo de empresas cotizadas en bolsa, las corporaciones incluidas en el principal índice bursátil español, el IBEX 35, habría que reconocer que dan empleo directo a 1,2 millones de trabajadores en todo el planeta y facturan al año una cantidad por valor del 30 % del PIB español, del que cerca de la mitad se realiza en el exterior. Si se considera lo que esto significa para la economía madrileña, habría que precisar que de las 35 empresas incluidas en este índice, 23 tienen su sede en Madrid, y las otras 12 realizan buena parte de sus operaciones y servicios también desde sus sedes comerciales en la ciudad. Como se sabe, en este grupo se

---

<sup>8</sup> Para un desarrollo más exhaustivo de estos argumentos nos remitimos al trabajo ya mencionado del Observatorio Metropolitano, Isidro López y Emmanuel Rodríguez, *Fin de ciclo...*

<sup>9</sup> Lejos de cualquier movimiento de reforma o de racionalización del actual capitalismo financiero, la crisis ha sido en este aspecto una gigantesca oportunidad para que los poderes financieros y corporativos puedan cerrar sus garras con mayor fuerza sobre los poderes públicos. La actual crisis de la deuda soberana en la que ante la alternativa entre «salvar a las poblaciones o a los bancos» se ha optado directamente por estos últimos es la mayor prueba de ello. Para un análisis en profundidad de estos argumentos se pueden leer los dos trabajos del Observatorio Metropolitano: *La crisis que viene. Algunas notas para afrontar esta década* y *Crisis y revolución en Europa*, ambos publicados por Traficantes de Sueños en 2011.

incluyen el quinto banco europeo por volumen de activos (el Santander), la segunda operadora de telefonía del continente (Telefónica), cinco de las mayores constructoras del mundo (ACS, Ferrovial, Acciona, Sacyr, Obrascón), un gigante de la producción y refino de petróleo (REPSOL), dos de las empresas eléctricas más importantes de Europa y Latinoamérica (Endesa y Unión Fenosa)... Y el *cluster* corporativo madrileño no se limita a las grandes cotizadas en bolsa. De las 789 empresas registradas en 2009 con más de 1.000 trabajadores en España, casi la mitad tenía también su sede corporativa en Madrid, un total de 337.<sup>10</sup>

La concentración de poder corporativo y político tiene impactos sociales y económicos mucho más amplios de lo que en principio pudiera parecer. Por un lado, Madrid aloja, con todo lo que ello implica, los consejos de administración y la alta dirección de estas empresas, la mayor parte de sus departamentos estratégicos, de los servicios centrales y de buena parte de sus profesionales y técnicos de alta cualificación. Al mismo tiempo, en torno a las necesidades de estas empresas ha crecido un gigantesco ejército de profesionales encuadrados en varias decenas de miles de empresas de los ámbitos más variados: desde la asesoría jurídica, técnica o financiera hasta el marketing y la publicidad; desde los servicios informáticos hasta la investigación y el desarrollo; desde los servicios de limpieza hasta la seguridad. De hecho, los llamados «servicios a las empresas» son ya el primer sector de empleo en la región con cerca de 600.000 trabajadores y un crecimiento acumulado de más del 60 % entre 2000 y 2010. En ese último año, este sector representaba más del 20 % del PIB madrileño, apenas 15 años antes no alcanzaba el 14 %.

Por otro lado, la evolución del parqué bursátil madrileño y su consolidación como la cuarta o quinta bolsa europea por volumen de capitalización y negocio financiero (sólo detrás de Londres, París y Frankfurt, y casi a la par que la de Milán) está íntimamente ligado a la cotización de los valores de estas empresas. La proyección internacional de las multinacionales españolas se ha acompañado y se ha seguido del crecimiento del valor de su capitalización en bolsa. La mayor parte de sus beneficios se reparte en forma de dividendos sobre las acciones que se cotizan en la Bolsa de Madrid. Incluso la negociación de sus filiales americanas se realiza también en el parqué madrileño, a través del Latibex.

---

<sup>10</sup> Directorio Central de Empresas, INE, 2009.

La centralidad de Madrid como plaza financiera desborda obviamente el mercado bursátil. La ciudad aloja también a un buen número de agentes financieros con una notable capacidad operativa y de negociación. Además de los tres principales grupos financieros españoles (el Santander, el BBVA que comparte sede con Bilbao y la ahora maltrecha Bankia), en la peculiar *city* madrileña, que se extiende a lo largo de la Avenida de la Castellana, se pueden encontrar filiales de la mayor parte de las grandes gestoras y entidades financieras europeas y estadounidenses, de las tristemente célebres agencias de *rating*, de las principales consultorías económicas y financieras del planeta así como de un buen número de fondos de inversión y agencias de valores. Como se ha dicho, este complejo aparato financiero ha sido el principal protagonista en la gestión del reciente ciclo financiero por medio de operaciones que en ocasiones no se limitaban a los destinos tradicionales de la inversión inmobiliaria española (como el propio mercado madrileño, los dos archipiélagos y la costa mediterránea), sino que también alcanzaban mercados mucho menos conocidos y tan dispares como la costa adriática, Rumanía, el Caribe o China.<sup>11</sup>

Como era de esperar, la especialización financiera de la región no es completamente inmaterial: tiene un importante reflejo en el empleo. El sector financiero ocupa a más de 100.000 personas en Madrid, lo que representa el 30 % del empleo del sector en España. Su impacto indirecto en otras «industrias», como los ya mencionados servicios a la producción, es también notable. Y por supuesto la gestión financiera sustrae importantes cantidades de estos flujos monetarios en forma de comisiones, salarios y gastos de estructura y representación que se quedan en la ciudad.

La posición de Madrid como nodo de gestión, mando e intermediación en esta economía de flujos globales queda completada con el creciente papel que juega en la ciudad el tránsito de personas, y especialmente el turismo de negocios, empezando en primer lugar por el aeropuerto. Con una extensión cercana a las 1.000 Has. (lo mismo que la almendra central madrileña), Madrid-Barajas se ha convertido en la primera empresa de la región. El número de empleos directos que genera la infraestructura aeroportuaria se calcula en más de 50.000, con un impacto indirecto de tres veces esa cifra. Se estima que

---

<sup>11</sup> Igualmente, sería necesario mencionar, aunque resulta imposible desarrollarlo con la extensión que merece, que los agentes financieros con sede en la ciudad realizan también un conjunto de operaciones financieras de alto riesgo y en ocasiones poco o nada controladas. Es el caso de las conocidas titulizaciones del crédito hipotecario, pero sobre todo de las llamadas *over the counter* (OTC), esto es, aquellas operaciones que no están bajo regulación directa de la CNMV, y que normalmente tienen que ver con los mercados de futuros y derivados.

el 15 % del PIB regional pivota en torno al aeropuerto. Y de hecho, Barajas es el cuarto aeropuerto europeo por número de pasajeros con cerca de 50 millones en 2010, no muy lejos de los 66 millones de Londres-Heathrow, los 58 de París-De Gaulle, o los 53 de Frankfurt. En el ranking global, el aeropuerto madrileño ocupa algo más que un digno puesto, el número 12 también en 2010.<sup>12</sup> Si se atiende al tráfico de mercancías, más de la mitad del volumen que entra en España llega a la terminal *cargo* de Barajas.<sup>13</sup>

El tráfico aeroportuario es correlativo a la importancia de Madrid como sede de lo que en la literatura especializada se llama «turismo de negocios», esto es, el tránsito de personas que se dirige a la ciudad con el propósito de realizar operaciones comerciales, negociación de contratos, adquisiciones o disoluciones, o con el fin de contratar servicios de consultoría. En este terreno, la institución ferial madrileña, IFEMA, ha jugado un papel bastante reseñable. Todavía en 2008, IFEMA facturaba el 1 % del PIB regional, y en ella se realizaban más de un centenar de eventos internacionales. Pero quizás el indicador más significativo de la importancia creciente del turismo de negocios, o del turismo a secas, sean las cuentas del sector hostelero. En los últimos 15 años, este subsector ha experimentado una evolución espectacular, multiplicando por dos el número de empleados y por tres su facturación y el número de establecimientos. Este incremento apenas se ha ralentizado debido a la crisis. En 2010, había en la región 196 hoteles de cuatro y cinco estrellas, 57 más que en 2005; el conjunto del sector empleaba a 170.000 personas, el 6 % del empleo total madrileño, y facturaba 170.0000 millones de euros, el 9 % del PIB regional. En 2009, cerca de nueve millones de visitantes se alojaron en establecimientos hoteleros de la región, más de 3,5 millones no eran residentes en España.<sup>14</sup>

En definitiva, el acercamiento a los impactos de la crisis en Madrid debe comenzar con una importante precisión. La especialización regional madrileña, o si se quiere la condición propiamente global de los ciclos económicos regionales, explica la menor exposición de su economía, al menos aparente, a los factores que han resultado determinantes en la crisis de otras regiones. Y sin embargo, nada puede garantizar una resistencia indefinida a la crisis financiera que se acusa especialmente en el continente europeo y que parece empujar, de nuevo, a la provincia española hacia la

---

<sup>12</sup> Cifras del Airports Council International, 2010.

<sup>13</sup> Departamento de Estadística Operativa de Aena, 2010.

<sup>14</sup> Cuentas del sector turístico, series 1995-2010, Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid.

periferia económica. ¿Es pues previsible una quiebra del Madrid global? La profunda cesura epocal que se está abriendo apunta efectivamente a que esta quiebra se está produciendo ya.

Ya no se trata, simplemente, de una depresión de los mercados, tanto del doméstico como del europeo, que afectaría a la posición de las grandes corporaciones y los servicios anexos. La crisis financiera ha destapado las frágiles bases del crecimiento financiero de muchas de estas empresas. El caso más sonado es la quiebra y rescate en 2012 de Bankia, tercer grupo financiero español, producto de la fusión de Caja Madrid y Bancaja, esto es, de dos de las cajas de ahorro con una mayor exposición a los negocios rápidos del ciclo inmobiliario. Pero también es el de las grandes constructoras y promotoras, todas ellas colocadas en una posición cada vez más comprometida por la caída de la obra pública, la depresión de los precios inmobiliarios y las crecientes dificultades de dar salida a su stock de viviendas, que progresivamente ha sido trasladado a los balances de las cajas y bancos con los que tenían comprometidos gigantescos créditos.

La evolución de los índices bursátiles es significativa también de la mala salud financiera de los grandes agentes corporativos que forman el *core* económico del Madrid global. Justo antes del estallido de la crisis, a finales de 2007, el Ibex 35 se situaba muy cerca de los 16.000 puntos; en la primavera de 2012 tocó suelo por debajo de los 6.000, una caída acumulada de más del 60 %. Esta pérdida de valor no es sólo indicativa de una contracción de la demanda y de las oportunidades de beneficio, también lo es de la fragilidad de estas multinacionales, colocadas a golpe de OPA de otras multinacionales (en este caso con sede en otros países) interesadas en su adquisición. De prolongarse indefinidamente esta situación, no es imprevisible que parte de lo que ahora son las joyas de la corona del capitalismo español pasen a ser filiales secundarias de grandes corporaciones globales. Tampoco es imprevisible, y de hecho ya ha empezado a ocurrir, que algunas de las divisiones internacionales de estas multinacionales sean vendidas a otras empresas locales o expropiadas por gobiernos que ya no tienen nada que temer de posibles represalias económicas por parte de España o de Europa (tal y como ha sucedido con YPF en Argentina).

De hecho, la posición global de Madrid como hub internacional está viéndose gravemente debilitada por el efecto de estas tendencias. Entre 2012 y 2013 el aeropuerto de Madrid ha perdido rápidamente posiciones debido en buena medida a la absorción de Iberia por parte de British Airways con toda clase de consecuencias negativas tanto en el sector logístico como hotelero.

¿Qué impactos puede tener esto en el empleo y en la economía madrileña? Sin duda más significativos de lo que ahora somos capaces de calibrar. Se generaría un efecto en cascada de reducción de personal ejecutivo, drástica reducción en los servicios de alta cualificación, destrucción de empleo de baja cualificación que sirve directamente a estas empresas, y así sucesivamente. Pero como se puede imaginar, las implicaciones sociales de la crisis económica no se deducen única y exclusivamente de la propia crisis. Efectivamente, a la hora de considerar cómo la crisis económica se va filtrando lentamente sobre el cuerpo social para dar pie a lo que llamamos «crisis urbana» conviene antes analizar, aunque sea muy someramente, qué tipo de estructura de clases se ha desarrollado en la región madrileña en las últimas dos décadas.

### Una creciente polarización social

En la literatura sobre las ciudades globales, y en general en la sociología urbana que trata la «cuestión social» en las grandes metrópolis, es común el término polarización social. Con este concepto se alude a un doble fenómeno: la concentración, por un lado, de la renta y la riqueza en un pequeño sector social; y la pauperización, por otro, de buena parte del cuerpo social que se convierte en sufrido testigo de la creciente fragilización de sus posiciones económicas y políticas. En otro lugar, recogíamos cómo en Madrid este proceso se podía reconocer en torno a dos figuras sociales relativamente novedosas: la emergente *global class* vinculada a los aparatos de dirección de las multinacionales, la gestión financiera o los servicios de alta cualificación y valor añadido; y el cada vez más populoso proletariado de servicios (o *servoproletariado* que decíamos entonces) vinculado a las tareas de menor cualificación y remuneración, relacionadas con el mantenimiento tanto de la maquinaria productiva y de dirección del Madrid global como con los servicios de reproducción, ocio y representación de la *global class*.<sup>15</sup> La estructura social madrileña se correspondería así mejor con la forma de un reloj de arena que con la de un cono o un cilindro, si bien la parte superior sería mucho menos ancha que la inferior.

---

<sup>15</sup> Observatorio Metropolitano, *Madrid ¿la suma de todos? Globalización, territorio, desigualdad*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2007, especialmente Emmanuel Rodríguez, «Nuevos diagramas sociales. Renta, explotación y segregación en el Madrid global», pp. 95-165.

Un simple vistazo a la EPA parece confirmar esta tesis. La suma de directores y gerentes, más profesionales y técnicos en ocupaciones intelectuales, supone en Madrid el 27 % del total de ocupados (seis puntos por encima de la media nacional, diez puntos por encima de casi todas las comunidades a excepción de Cataluña y País Vasco). En la parte «media» y baja de la estructura social, la gradación descendente de las clases «subordinandas» debiera comenzar con los técnicos de apoyo y empleados de oficina que suponen otro 25 %, los trabajadores de los servicios de restauración, seguridad, limpieza, etc. (el núcleo del nuevo proletariado de servicios) con cerca de otro 20 %, y los operadores de baja cualificación, montadores y sin cualificación que suman otro 17 %. Los artesanos y los trabajadores cualificados de la industria y de la construcción, el corazón de la vieja clase obrera, no suman siquiera el 10 % del total.<sup>16</sup>

*Grosso modo*, el mercado de trabajo madrileño, y con él la estructura social de la metrópolis, parece extremadamente fragmentado, pero al menos se distinguen tres grandes segmentos. El primero es el de mayor renta y posición social, y coincide en buena medida (pero no en toda) con los gerentes y profesionales que señalaba la EPA. Comprende el trabajo de dirección, coordinación y servicios de alta cualificación de los sectores centrales del Madrid global, esto es, las sedes corporativas, la intermediación financiera, los servicios avanzados a la producción (principalmente las consultorías técnicas, legales y financieras) y las infraestructuras que le son necesarias (desde el aeropuerto hasta los hoteles). En el ápice de este grupo se sitúa lo que propiamente debe recibir el nombre de *global class*: los directores, gerentes y ejecutivos de las empresas y los profesionales de alto nivel y remuneración. Se trata de una estricta minoría de superasalariados, la élite directiva y profesional, y cuya condición «global» viene determinada tanto por el trabajo que realizan —y en el que son corrientes las negociaciones y las decisiones que competen a agentes de otras partes del globo— como por su propia composición y las características de este específico mercado de trabajo en el que hay un buen número de ciudadanos de otros países occidentales y en el que parece imprescindible acreditar procesos formativos en el extranjero.

Por debajo de este «selectísimo» grupo deberíamos reconocer el ámbito de los cuadros medios de las grandes empresas, los profesionales subordinados de los servicios a la producción y todos aquellos encuadrados en empresas pequeñas y medianas con una posición de mercado débil (subcontratadas o externalizadas). La promesa social para este grupo es una carrera profesional

---

<sup>16</sup> Ocupados por ocupación, II Trimestre de 2011, EPA, INE.

ascendente, la incorporación por derecho propio a la *global class*: o en términos negativos, el exorcismo del miedo al desclasamiento. Éste proviene de la creciente precarización, rutinización o proletarianización de un buen número de procesos y funciones profesionales que componen la parte más baja de este segmento, y que ciertamente debería ser considerado como un grupo aparte o bisagra entre la élite laboral de la ciudad y el proletariado de servicios.

Al otro lado del espejo, se encuentra la sala de máquinas del Madrid global, las tareas «sucias y polvorientas» que mantienen el lustre de los escaparates corporativos y del estilo de vida de la clase directiva. Se trata, efectivamente, de ese 20 % de los trabajadores de los servicios que reconoce la EPA, pero también de los asalariados sin cualificación y de los empleados de oficina y administración. Aquí se comprenden los segmentos más descalificados de los servicios a la producción como la limpieza, la seguridad o el mantenimiento de edificios; la mayor parte de los trabajadores de los servicios de hostelería y restauración así como los empleados del pequeño comercio. A este grupo también se deberían añadir los trabajadores que rodean la reproducción social de la *global class* madrileña, empezando por las empleadas domésticas, pero también los asalariados de los servicios personales y culturales de todo tipo. Resulta así una masa social diversa y compleja, con distintas posiciones profesionales, de mercado, formativas y subjetivas, pero para la que las expectativas de promoción laboral y social no parecen tener un recorrido muy amplio, y en la que el capital cultural y formativo es o bien pequeño, o bien ha perdido (por muy diversas razones) valor de mercado.

La condición común a este segmento es seguramente la precariedad. La secuencia de reformas laborales que se extiende desde los años ochenta hasta la propuesta de un contrato único en 2011 ha sido tanto la condición de posibilidad para la expansión de este segmento laboral, marcado muchas veces por el *part time*, la temporalidad y la alta rotación en el empleo, como su específico modo de gobierno. La novedad de este nuevo proletariado de los servicios radica, sin embargo, en su composición social. Se trata de un espacio social mestizo y progresivamente feminizado. Efectivamente, el fuerte crecimiento de este tipo de empleo durante los noventa y los dosmil ha sido ocupado, en proporción cada vez mayor, por trabajadores migrantes. Estos trabajadores proceden en su mayoría del Sur global (principalmente de los países andinos, el Magreb y media docena de países subsaharianos) y de los países de Europa del este de reciente incorporación (Bulgaria y Rumanía principalmente). A pesar de que la crisis ha destruido una parte de los puestos de trabajo en manos de los migrantes, todavía a principios de 2012,

el 17 % de los trabajadores ocupados no tenía nacionalidad española, un total de 478.000 trabajadores. De otro lado, una parte creciente de este tipo de empleos es también ocupado por mujeres. Así, si la población femenina en la Comunidad supone el 47 % del total de ocupados, las mujeres son la inmensa mayoría de los trabajadores de oficina, contabilidad y administración (el 63 %), así como el 56 % de los trabajadores de restauración, comercio, servicios personales y seguridad.

El tercer segmento es también heterogéneo y sin embargo resulta mucho más familiar en las fotos históricas de la estructura social madrileña. Incluimos aquí lo que precisamente componía el grueso de la tradicional sociedad de clases, y que ahora se ha visto desplazado por el creciente proceso de polarización que promueve el Madrid global. Se trata de la vieja clase obrera, formada por los trabajadores industriales y de la construcción, por un lado, y del nutrido grupo de las clases medias asociadas al empleo público y las principales rúbricas del Estado del bienestar, por otro. La evolución de estos segmentos es bastante dispar. El trabajo industrial madrileño lleva más de tres décadas perdiendo peso relativo. La crisis ha supuesto además un duro varapalo para el empleo en la industria, que ha visto disminuir sus efectivos de 335.000 a 261.000 trabajadores, y esto sólo desde principios de 2008. En lo que se refiere al empleo en la construcción, éste experimentó un notable auge durante los años noventa y dosmil, pero en estos dos últimos años el número de empleados ha sufrido un ajuste aún más severo, pasando de 325.000 trabajadores a poco más de 192.000.<sup>17</sup> En conjunto, la vieja clase obrera madrileña no supone a día de hoy más de un 10-12 % del empleo total, si bien una gran cantidad del empleo que se genera en algunos sectores de fuerte crecimiento como el transporte, y especialmente en el subsector logístico, tiene condiciones de trabajo muy parecidas a las del trabajo fabril.

En lo que se refiere a las ocupaciones asociadas al empleo público y la administración de los principales servicios del Estado, la evolución ha sido otra, pero en conjunto también dominan las notas descendentes. Sobre el total de trabajadores, los asalariados del sector público son el 17,8 %, prácticamente lo mismo que la media nacional, 17,2.<sup>18</sup> Las administraciones públicas ocupan a cerca de 300.000 trabajadores, todavía el 8 % del empleo total, si bien lejos del 13 % de 1995. A su vez, la sanidad y la educación (los otros dos grandes nichos de empleo público) emplean a unos 200.000 trabajadores

---

<sup>17</sup> Ocupados por rama de actividad, I trimestre 2008-II 2011, EPA, INE.

<sup>18</sup> Ocupados por situación profesional, II trimestre 2011, EPA, INE.

cada una.<sup>19</sup> De todos modos, las transformaciones del «empleo público», como luego veremos, se deben leer a la luz de los cambios en la estructura del Estado y en la orientación de las políticas públicas. Por un lado, una parte al menos del alto funcionariado de las administraciones madrileñas (principalmente del Estado y la Comunidad) y un número tampoco pequeño de cargos políticos de distinto tipo (electos, pero también consejeros, consultores, etc.) se deberían incluir por derecho propio en el aparato decisorial del Madrid global, esto es, en la *global class*. De otro lado, la creciente práctica de la externalización y la subcontratación de los servicios públicos ha generado un nuevo perfil de «servidor público», cada vez más asimilado a las condiciones laborales y sociales propias de los servicios de mercado, y a las dinámicas de proletarización antes descritas. En este sentido, incluso en el sector público y en los llamados «servicios de no mercado» se reconocen las mismas dinámicas de polarización que vienen determinadas por el proceso de globalización económica y financiera de la economía urbana.

La estructura de remuneración confirma las sospechas acerca de la creciente polarización de la estructura social madrileña. Las fuentes tributarias parecen concluyentes: de los cerca de tres millones de asalariados madrileños que todavía mantenían su trabajo en 2009, prácticamente la mitad, 1,4 millones, cobraba de media menos de dos veces el salario mínimo interprofesional (SMI), esto es, 17.402 euros anuales, lo que descontados impuestos suele ser menos de 1.200 euros al mes. Dentro de este grupo, cerca de 700.000 asalariados (casi el 25 %) cobraba menos del SMI, esto es, menos de 650 euros al mes. En el otro extremo, los que cobraban más de 7,5 veces el SMI, y por lo tanto más de 65.000 euros anuales, apenas sumaban 130.000 trabajadores, el 4,5 % del total de asalariados. Sin embargo, la suma de sus remuneraciones era superior, de largo, al agregado de la masa salarial del 50 % de los asalariados de menor remuneración. Baste decir que los 65.000 superasalariados madrileños con más de 100.000 euros de ingresos anuales ganan más que la suma de los salarios del millón de trabajadores con menos salarios de la región. En caso de añadir las rentas de capital que provienen de sus inversiones inmobiliarias y financieras, la renta completa de este pequeño sector de población sería seguramente superior a la del 1,4 millones de trabajadores que gana menos de dos veces el SMI.<sup>20</sup> Si todavía escalamos un peldaño más, y nos fijamos en los consejeros y la alta dirección de las empresas del IBEX 35, nos encontramos que sólo 540 directivos y consejeros (en su

<sup>19</sup> Contabilidad Regional de España, series 1995-2010, INE.

<sup>20</sup> Asalariados por tramo salarial, 2009, Agencia Tributaria (AEAT).

mayoría residentes en Madrid) ganaron en 2009 625 millones de euros,<sup>21</sup> lo que prácticamente es lo mismo que lo que ganaron los 400.000 trabajadores con menores salarios en ese mismo año.

Frente a esta concentración de los ingresos por arriba y de los asalariados por abajo, los estratos medios, aquéllos que cobraban entre 2 y 5 veces el SMI, o lo que es lo mismo que en 2009 estaban comprendidos en el arco salarial (siempre en términos brutos) que va de los 17.470 a los 43.680 euros, apenas suponían un millón cien mil trabajadores, el 40 % del total. En definitiva, la imagen de una sociedad de clases medias corresponde ciertamente poco y mal con la realidad. Una proyección mucho más correcta sería la que consideraría el *mileurismo* masivo como el fenómeno más característico de la estructura de rentas madrileña, cuyos principales protagonistas son las generaciones por debajo de los 40 años, las mujeres (que suponen el 55 % de los que cobran menos de dos veces el SMI) y los migrantes del Sur global y de Europa del este.

## La ciudad neoliberal

Si los factores de «mercado» parecen imprimir una creciente desigualdad en la estructura social madrileña, los factores «políticos» no han funcionado, en este ámbito, como elementos correctores de la misma. Como se ha analizado ya en multitud de trabajos, las políticas de (des)regulación del mercado de trabajo han estado invariablemente dirigidas a promover la flexibilización y la precarización de la prestación laboral. La formación del proletariado de servicios de la región madrileña se debe en buenas dosis a la continua innovación legislativa en pro de la temporalidad, la contratación por obra y servicio, la destrucción de los topes salariales por abajo, la desincentivación de la autoorganización laboral y la conversión del trabajo en una mera variable de ajuste de las necesidades empresariales. No obstante, los factores «políticos», especialmente cuando se trata de dibujar las líneas de fractura de la crisis urbana, comprenden mucho más que la mera regulación del mercado de trabajo. En más de un sentido, el gobierno urbano, y especialmente la última década de la administración autonómica ha ido ajustando sus políticas sobre el proyecto de lo que podríamos nombrar como la *ciudad neoliberal*.

---

<sup>21</sup> Informe anual de gobierno corporativo de las empresas del IBEX 35. Ejercicio 2010, CNMV, 2011.

El neoliberalismo, como adjetivo para el sustantivo «ciudad», implica algo más que el simple hecho de que las políticas urbanas hayan estado estrictamente subordinadas a las élites urbanas regionales. La «ciudad neoliberal» define un campo de relaciones en el que esta subordinación viene determinada por el propio plegamiento de las formaciones urbanas a las condiciones de mercado, o por decirlo estrictamente a las lógicas de la acumulación.<sup>22</sup> Pero para que esto ocurra, la ciudad debe convertirse en algo más que el simple escenario de las fuerzas políticas y económicas que la atraviesan, como el Estado o la llamada globalización. En cierto modo, la ciudad debe mutar, y convertirse en agente económico, esto es, debe someterse a una lógica empresarial ajustada a las modalidades de la competencia y los criterios contables corrientes de coste-beneficio.

*a) Un nuevo proyecto político*

Con una batería conceptual relativamente novedosa, la geografía crítica y la sociología urbana más interesante de las últimas décadas han tratado de comprender esta filtración del neoliberalismo como proyecto político y económico a las escalas geográficas más bajas. Por un lado, se ha señalado que la globalización financiera y económica se compone como un nuevo arreglo espacial que atraviesa todas las escalas geográficas. A nivel regional y urbano esto implica una delegación de competencias y obligaciones que antes estaban en manos de los Estados (dentro del viejo marco keynesiano-fordista) hacia las unidades subestatales.<sup>23</sup> El proyecto de la «ciudad neoliberal» arranca así de un marco institucional novedoso, de un nuevo reparto de competencias y roles de las distintas escalas geográficas y administrativas.

---

<sup>22</sup> Foucault, en el curso del Collège de France de 1978-1979 titulado *Nacimiento de la biopolítica* [ed. cast.: Buenos Aires, FCE, 2007], considera el neoliberalismo como un proyecto radicalmente novedoso, frente a su predecesor el liberalismo. El neoliberalismo, inaugurado en las décadas de 1930 y 1940 por los teóricos austriacos y alemanes y luego retomado en EEUU, consiste principalmente en adecuar, e incluso producir, la sociedad y el Estado según criterios económicos de mercado. En este sentido, el arte de gobernar es el de ajustar la máquina del Estado a los mecanismos de competencia. La inversión es clara: es el mercado quien regula al Estado, no viceversa; y es el mercado quien regula y produce la sociedad, no viceversa. ¿Qué significa esto en relación con las formaciones sociales urbanas?

<sup>23</sup> Las citas de la literatura especializada que reconocen este nuevo arreglo espacial son innumerables y comprenden los trabajos de David Harvey, Saskia Sassen, Neil Brenner y Bob Jessop, entre muchos otros.

La característica principal de este arreglo espacial es que las nuevas condiciones institucionales permiten y a la vez obligan a los gobiernos urbanos y regionales a aceptar un gran número de competencias en materia fiscal y presupuestaria que en ocasiones abarcan ámbitos que van mucho más allá de sus tradicionales ocupaciones relativas al urbanismo y los suministros básicos. Sobre estos mimbres, el gobierno urbano se ve progresivamente sometido a las imposiciones de un *cash flow* que se alimenta de los recursos fiscales disponibles en la unidad territorial, al tiempo que se ve forzado a hacer frente a un cuerpo de competencias cada vez más amplias y que en algunos casos comprenden las principales partidas del gasto social, como la educación, la sanidad, etc. El resultado es una fuerte presión sobre las arcas públicas, convertidas cada vez más en un motor de desarrollo económico regional, al tiempo que se ven compelidas a administrar con recursos escasos partidas presupuestarias esenciales para la reproducción social. Dicho de otro modo, cuando la suerte de la ciudad parece abandonada a su propia capacidad para atraer inversiones y turistas, así como a desarrollar producciones «competitivas» a nivel global, el gobierno urbano se pliega a la figura del empresarialismo urbano,<sup>24</sup> al tiempo que se ve sometido al imperativo, siempre arbitrario, de la competencia interterritorial.<sup>25</sup> Lo que está en juego en muchos casos es el abandono del principio del gobierno local como servicio público.

Lo que llamamos, de forma seguramente gruesa, «ciudad neoliberal» es, por lo tanto, algo más complejo que un gobierno urbano a favor de las clases propietarias y plenamente funcional a las necesidades de la acumulación. La ciudad neoliberal comprende un proyecto de clase, pero también y sobre todo una arquitectura institucional que imprime nuevas obligaciones y presiones sobre los gobiernos subestatales, dentro de un marco de creciente exposición a las fluctuaciones globales de determinados mercados (de capitales, turísticos, de bienes y servicios), así como de competencia por la captación de recursos. El resultado suele derivar en una creciente fragilidad de los gobiernos locales que, bajo la máscara de una autonomía administrativa

---

<sup>24</sup> Para un desarrollo en profundidad del concepto de «empresarialismo urbano» véase fundamentalmente el conocido trabajo de David Harvey, «De la gestión urbana al empresarialismo: la transformación de la gobernanza urbana en el capitalismo tardío» en *Espacios de capital. Hacia una geografía crítica*, Madrid, Akal. Cuestiones de Antagonismo, Madrid, 2007, pp. 366-390.

<sup>25</sup> La empresarialización del gobierno local y la fuerte delegación de competencias y recursos en las administraciones subestatales vienen de la mano, necesariamente, de una creciente presión competitiva entre las distintas unidades territoriales por la captación de recursos e inversiones. Véase en esta misma serie de artículos: Isidro López y Emmanuel Rodríguez, «Competitividad territorial y circuito secundario de acumulación».

aparentemente mayor, se manifiesta en una suerte de empresarialización del gobierno, que muchas veces deriva también en una creciente pérdida de fundamentos sólidos para las arcas públicas.<sup>26</sup>

¿Se ajusta el caso madrileño al patrón de la ciudad neoliberal? Nuestra tesis es que Madrid se debe considerar como un caso paradigmático, e incluso como un pequeño laboratorio internacional, o al menos europeo, de lo que llamamos «ciudad neoliberal». Varios factores concurren aquí: la asunción de una gran cantidad de competencias fiscales y presupuestarias por parte de un gobierno (el de la Comunidad Autónoma) que administra casi toda la región metropolitana, la propia incorporación ventajosa de Madrid al contexto de la globalización financiera y económica, la existencia de una oligarquía económica regional con fuerte proyección global pero que también ha sabido leer el nuevo marco geográfico, político y económico local como una oportunidad de negocios y la captura de la mayor parte del aparato del Estado (tanto a nivel autonómico como municipal) por una clase política ambiciosa y plenamente consciente de encarnar este nuevo proyecto «neoliberal». La principal consecuencia de esta conjunción de factores no es sólo que las políticas públicas se hayan ajustado a una lógica empresarial, o que estas hayan sido directamente funcionales a los intereses de los poderes corporativos o de la *global class*. Lo fundamental es que estas políticas se han desplegado a una escala y en un número de ámbitos impensables hace sólo un par de décadas, y que comprenden materias como la fiscalidad, los servicios sociales, la educación y la sanidad.

El resultado, hasta ahora, es un gobierno plenamente volcado en los negocios de las propias élites locales (sobre todo inmobiliarios pero no sólo), un profundo deterioro de la administración como servicio público y un rápido proceso de desmantelamiento del Estado del bienestar que se realiza desde abajo, esto es, a partir de las decisiones del gobierno autonómico y de los consistorios municipales. Es en este sentido en el que los «factores políticos» no sólo no funcionan como estabilizadores sociales, sino que se han convertido en la principal fuente de combustible de la crisis urbana.

---

<sup>26</sup> El mejor resumen, con buena base empírica, de esta traducción territorial del neoliberalismo es quizás el estudio de Jason Hackworth sobre las ciudades estadounidenses: *The Neoliberal City. Governance, Ideology and Development in American Urbanism*, Ithaca, Cornell University Press, 2007.

*b) Del welfare autonómico a la ciudad revanchista*

En la medida en que el gobierno autonómico es a día de hoy el principal administrador del gasto público en la región, éste se ha convertido también en el principal agente en la transformación social de la ciudad. De nuevo, el reparto institucional de competencias y obligaciones ha sido determinante en la escala de estas transformaciones. En el año 2002, la Comunidad de Madrid confirmó sus plenas competencias para la gestión sanitaria y educativa a todos los niveles; se completaba así el proceso de transferencia en materia de gasto público a esta comunidad autónoma. Desde entonces, el gobierno regional ha tenido plena potestad para la administración de los sistemas públicos de salud y educación, todos los capítulos contenidos en medio ambiente y urbanismo, así como la construcción de infraestructuras de transporte de ámbito regional. Como contrapartida, la Comunidad ha recibido importantes poderes en materia fiscal: la recaudación y la gestión de un tercio del IRPF y del IVA, un 40 % de los impuestos especiales y la totalidad de los tributos relativos a los impuestos de patrimonio, sucesiones y transmisiones patrimoniales. En conjunto, la Comunidad de Madrid gestiona unos presupuestos que durante la década de los dosmil han basculado entre la horquilla del 11,5 y el 9,5 % del PIB madrileño, cantidades notables y entre las que se incluyen todas las partidas importantes de gasto social.<sup>27</sup>

Esta arquitectura institucional no hubiera supuesto mayores innovaciones que las meramente administrativas de no ser por la llegada al gobierno de un nuevo equipo político, verdadero artífice de las políticas neoliberales de la última década. La elección de Esperanza Aguirre, en 2003 y en condiciones algo turbias, se produce justo después de completar el proceso de transferencia, y supone un completo revulsivo en las políticas autonómicas. Liberal declarada, Aguirre ha convertido a la Comunidad de Madrid en un verdadero laboratorio político neoliberal. Aunque resulte prácticamente imposible reconocer el carácter programático de su gobierno, la congruencia de las políticas de este periodo, que se extiende desde 2003 hasta 2012, es meridianamente clara. Tres son, de hecho, las principales líneas de la primera gran etapa de «transformación neoliberal»: la protección y subvención de los intereses corporativos y de determinados sectores sociales (como la Iglesia)

---

<sup>27</sup> En concreto, los presupuestos de 2004 alcanzaron el 11,2 % del PIB y los del 2009, el 9,49 %. Es preciso recordar que el gasto en sanidad y en educación suponen el 60 % del gasto total de la CAM. Véase Ministerio de Economía y Hacienda, Liquidación de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas, Comunidad de Madrid, años 2002-2010.

a través de la progresiva externalización del gasto público y de la gestión de los servicios sociales, la orientación de la administración con un claro sesgo de clase que favorece sistemáticamente a las rentas más altas de la región y el apuntalamiento ideológico de estas políticas en un discurso ideológico (liberal) basado en la «libertad de elección» y la no intervención del Estado. Como se ve, nada especialmente original, o alejado de las clásicas paradojas del neoliberalismo que bajo el principio del «gobierno mínimo» esconde la captura del Estado para unas políticas descaradamente clasistas.

El caso del gobierno madrileño puede ser considerado así como un ejemplo prototípico de «políticas revanchistas», en las que el gasto público se decanta finalmente como un mero instrumento de gobierno de las oligarquías, apenas compensado por el mantenimiento de unos servicios cada vez más asimilados a la caridad.<sup>28</sup> Por otro lado, la crisis ha operado como una palanca de aceleración de la empresarialización de los servicios públicos y de la fragilización de las mayorías sociales que, sometidas al mileurismo masivo o al paro, se ven obligadas a depender de unos servicios públicos cada vez más deteriorados o asimilados a los precios de mercado, al tiempo que las rentas medias y altas huyen al floreciente sector privado, convenientemente protegido y subvencionado.

La proyección de esta línea de intervención se puede reconocer en casi todos los capítulos de las políticas autonómicas. Pero es quizás en materia fiscal donde éstas se han mostrado más agresivas. Desde 2005, la Comunidad de Madrid ha emprendido una serie de modificaciones que, si bien operan sobre un ámbito reducido (pues la mayor parte de las competencias siguen perteneciendo al Estado), se pueden considerar como una pequeña contrarrevolución fiscal. A lo largo de sus dos primeras legislaturas, la administración Aguirre ha suprimido el impuesto de sucesiones para las herencias de padres a descendientes de primer grado (hijos y nietos) sin límite de valor; ha reducido los tipos impositivos para las demás formas de transmisión, hasta suprimir de forma total el impuesto de sucesiones por la Ley de Medidas Fiscales y Administrativas de 2007; ha liquidado el impuesto de

---

<sup>28</sup> Tomamos el concepto de «ciudad revanchista» de Neil Smith y de su análisis de las políticas urbanas estadounidenses y europeas en los años noventa. Ciertamente en el modelo norteamericano, la guerra contra los pobres da paso a un estado penal, en el que los excluidos del empleo estable y el acceso a la vivienda, son además perseguidos como delincuentes. La ciudad neoliberal queda así definida por la protección de las rentas del capital, el estrangulamiento de las formas de reproducción colectivas y la persecución de la pobreza. Véase Neil Smith, *The New Urban Frontier. Gentrification and The Revanchist City*, Nueva York, Routledge, 1996 [ed. cast.: *La nueva frontera urbana. Ciudad revanchista y gentrificación*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2012].

donaciones entre padres e hijos; y ha reducido progresivamente el impuesto de patrimonio hasta su total desaparición por decreto del Estado en 2008; ha introducido distintas reducciones para el impuesto de transmisiones patrimoniales y por último ha reducido un punto lineal del IRPF autonómico para todos los tramos de cotización.

A fin de entender el claro sesgo de clase de estas políticas, si se consideran sólo las medidas de 2007 (la práctica desaparición del Impuesto de Sucesiones y Donaciones, la reducciones en Patrimonio y la disminución de un 1% en el tramo autonómico del IRPF), éstas tuvieron un impacto combinado de un 5 % sobre los presupuestos de 2008. Sin embargo, cuando se consideraban los beneficios de las mismas sobre los distintos sectores de población, sólo un 2 % de los contribuyentes se beneficiaron del 63 % de las rebajas fiscales. Como no podía ser de otra manera, ese 2 % eran, sobre todo, las rentas más altas que registraron un ahorro impositivo de 22.000 euros por cabeza. Baste decir que la reducción del IRPF afecta de forma por completo desigual a los contribuyentes: a un millonista la rebaja de 2007 le supone un ahorro de unos 40 euros al año mientras que a un cienmilionista es de 1.000 euros. En resumen, se dejaron de recaudar 1.588 millones de euros en beneficio principalmente del 2 % de los ciudadanos.<sup>29</sup>

En lo que se refiere a las dos principales partidas del gasto social, educación y sanidad, los impactos han sido todavía más graves, si bien mucho más difíciles de calibrar. El documento maestro de la «reforma sanitaria» en Madrid ha sido el llamado *Plan de Infraestructuras Sanitarias 2004-2007*. Este programa, publicado en 2004, contemplaba la construcción simultánea de siete y luego ocho hospitales.<sup>30</sup> Sobre el papel, el Plan parecía recoger una fuerte apuesta por llevar la medicina especializada a zonas y municipios que venían exigiéndolo desde hacía años. Sin embargo, no eran hospitales públicos lo que se proponía. El nuevo modelo de gestión sanitaria estaba fundado en los llamados hospitales de Iniciativa de Financiación Privada (PFI por sus siglas en inglés). Los PFI son hospitales de titularidad pública pero de gestión privada, que la Comunidad concede en su construcción, mantenimiento y funcionamiento a un grupo de empresas, a cambio de un canon anual que se puede llegar a extender en el tiempo hasta 30 años.<sup>31</sup> Como era de esperar,

---

<sup>29</sup> Gregorio Gordo, «La política fiscal del PP aumenta las desigualdades sociales», 22 de noviembre de 2007, véase <http://gregoriogordo.es/2007/11/22/la-politica-fiscal-del-pp-aumentalas-desigualdades-sociales/>

<sup>30</sup> La lista definitiva fue: Puerta de Hierro-Majadahonda, Parla, Coslada, San Sebastián de los Reyes, Vallecas, Arganda del Rey y Aranjuez. El octavo era el Infanta Elena de Valdemoro.

<sup>31</sup> Si bien el hospital mantiene la titularidad pública y el personal sanitario se compone de funcionarios

las concesionarias de estos ocho hospitales han sido las grandes empresas de construcción y servicios (como Acciona, Sacyr, Dragados, FCC) así como algunas corporaciones médicas (Begar, Ploder-Hispánica, Capio-Apax Partners). Con estas nuevas formas de gestión, la Comunidad ha desbrozado el camino para que las grandes constructoras encontraran en la sanidad un sector refugio frente a la caída del negocio inmobiliario y de la obra pública. La administración madrileña no escondió su propósito:<sup>32</sup> se quería convertir la sanidad madrileña en una gran *oportunidad de negocio*.<sup>33</sup>

La gran paradoja de la reforma sanitaria es que este programa de privatizaciones se ha realizado con una base presupuestaria más bien modesta. En 2010, el gasto público sanitario por habitante en Madrid apenas alcanzó los 1.100 euros, un 20 % menos que la media del Estado (1.343,95 euros) y sólo un 3,6 % del PIB regional, esto es, un punto y medio menos que la media nacional (5,3 %).<sup>34</sup> Obviamente, esta penuria de medios públicos no apunta al pretendido ahorro, vía eficiencia y excelencia en la gestión. Antes al contrario, a todas luces la sanidad pública madrileña ha sufrido una importante merma de la calidad del servicio, acompañada por el cierre de centros y el aumento de gastos de los servicios externalizados.

Por otra parte, y como se ha demostrado en el caso inglés, los pocos estudios existentes sobre los PFI madrileños apuntan a que cuando se contabiliza la suma del canon que se paga durante los 30 años de concesión, resulta una cantidad mucho mayor de lo que hubiera costado que la Comunidad construyera y gestionase directamente esos mismos hospitales.<sup>35</sup> La financiación

---

y contratados por la sanidad pública madrileña, todo lo demás (desde la gerencia hasta las instalaciones, pasando por la limpieza, los comedores, aparcamientos, etc.) queda en manos privadas. La Comunidad paga un canon anual a las empresas concesionarias en concepto de amortización de inversiones (como la construcción y la maquinaria) y el mantenimiento y funcionamiento de los servicios no sanitarios que vuelven a cobrar a los usuarios: parking, cafetería, televisión. A fecha de publicación de este volumen, la gestión de la parte sanitaria de estos hospitales (excepto Puerta de Hierro) también ha pasado a manos privadas: Ribera Salud, Hima y Sanitas gestionarán por completo hospitales de titularidad pública y sus centros de especialidades adscritos, si la Justicia o la población no lo impiden..

<sup>32</sup> Este proceso arrancó en los años ochenta con la externalización de servicios como la limpieza, las cafeterías o las cocinas, pero fue la Ley 15/97, propuesta por el PP y apoyada por el PSOE, la que dio el respaldo legal para externalizar la prestación de servicios sanitarios.

<sup>33</sup> De hecho, éste era el título con el que se abrió la conferencia de empresarios de distintos sectores, patrocinada por el gobierno de la Comunidad para presentar el Plan de Infraestructuras Sanitarias 2007-2011 en el Hotel Ritz.

<sup>34</sup> Asociación para la Defensa de la Sanidad Pública, *Situación sanitaria madrileña*, Madrid, ADSP, 2010, pp. 10-11.

<sup>35</sup> Por ejemplo, la construcción de siete de los nuevos hospitales ha costado 650 millones de

privada de las inversiones evita la aparición de deuda pública, ya que se traslada a otro capítulo de gasto, pero ésta no se traduce en ahorro sino en una forma de deuda encubierta para los contribuyentes (los «cánones»). Así, ya entre 2004 y 2006, la cantidad de dinero destinado a transferencias, el capítulo que recoge los pagos a terceros por servicios, alcanzó el 50 % de los presupuestos, mientras las nuevas inversiones sólo llegaron al 4 %.<sup>36</sup>

El deterioro provocado por la doble pinza de los recortes presupuestarios y los nuevos gastos derivados de la gestión privada, a fin de garantizar el «normal beneficio» de las empresas concesionarias, ha tenido consecuencias desastrosas sobre la red pública, como es el cierre de áreas enteras de especialidades. Del mismo modo, la presión se ha hecho sentir en las condiciones laborales y de trabajo del personal sanitario (traslados, reducción de plantillas, no renovación de contratos) y no sanitarios, como en las contrataciones de limpieza y cocina.<sup>37</sup>

A la creación de los hospitales PFI le han seguido otras operaciones de externalización de eficiencia más que dudosa. Es el caso, por ejemplo, del cierre de centros de especialidades en perfecto funcionamiento y cuyos servicios fueron cedidos en 2006 a la Fundación Jiménez Díaz-UTE; o la creación del Laboratorio Central de Diagnóstico Analítico, adjudicado por 172 millones de euros a Ribera Salud<sup>38</sup> cuando los antiguos hospitales, con personal y material especializado suficiente, podrían haber seguido prestando servicio en perfectas condiciones. O también la concesión de la gestión de los sistemas informáticos y de los historiales médicos, además de los servicios telemáticos (como la receta electrónica), a la multinacional francesa Stacks-Cegedim que curiosamente tiene importantes intereses en la venta de datos sanitarios a la industria farmacéutica.

---

euros, pero la Comunidad habrá pagado al final de los 30 años de concesión 3.750 millones por este concepto, unas seis veces más. Véase *El Mundo*, 13 de abril de 2010.

<sup>36</sup> CCOO, *Privatización de los servicios públicos, regalos fiscales y manipulación informativa en la Comunidad de Madrid*, Madrid, CCOO, 2008, pp. 6-7.

<sup>37</sup> SAS, «Balance del funcionamiento de los nuevos hospitales madrileños: bomba de relojería contra el sistema sanitario público», 15 de enero de 2009. Véase: <http://misaludnoesunnegocio.net/destacados.php?p=769&more=1&c=1&tb=1&pb=1>

<sup>38</sup> Ribera Salud fue ideada por Eduardo Zaplana para implementar sus políticas de privatización sanitaria en la Comunidad Valenciana. Véase Jaime Prats, «Ojo clínico en Ribera salud. El grupo valenciano copa en una década la gestión privada de los hospitales públicos en España», *El País*, 25 de abril de 2010.

El primer balance de la reforma sanitaria es, como era de prever, demoledor. La lista de cierres, privatizaciones y subcontrataciones de servicios afecta a centros de salud, atención telefónica, unidades de radiodiagnóstico, centros de atención especializada, citas previas y sistemas de información. Gracias a la rápida implementación de los PFI, ya más del 33 % de las camas hospitalarias y del 47 % de los centros hospitalarios son privados o de gestión privada. Lo que se anuncia es un sistema sanitario con escasa coherencia interna, del que se ha eliminado cualquier herramienta eficaz de planificación<sup>39</sup> y en el que la autonomización gerencial de cada centro anima una improductiva competencia interna, camino abierto por la *Ley de libre elección y de área sanitaria única* de 2009.

En definitiva, en sólo unos pocos años, los presupuestos públicos han acabado convertidos en el soporte de un negocio privado.<sup>40</sup> Lejos además de cualquiera de las virtudes atribuidas a la privatización y a la liberalización, el modelo basado en la subcontratación es más caro y más propenso a la corrupción. Baste decir que al menos seis de los hospitales construidos bajo la fórmula PFI están relacionados con la trama Gürtel en distintos informes policiales y judiciales.<sup>41</sup>

En lo que se refiere a la política educativa, la línea del gobierno autonómico ha sido similar. De nuevo, la CAM aparece como la comunidad que menos gasta por alumno, a pesar de ser la segunda más rica después de Euskadi. El gasto público en educación se sitúa en el 2,46 % del PIB regional, menos de 3.900 euros por alumno y año, un 70 % menos que el País Vasco y un 30 % menos que la media del Estado.<sup>42</sup> La tendencia a la desinversión se ha agudizado con las rebajas en el presupuesto de 2011, que estima una reducción del gasto total del 3,87 %, un 2,9 % en educación infantil y primaria y un 5,4 % en secundaria y bachillerato. A pesar de ello, el dinero destinado

---

<sup>39</sup> De hecho, los organismos que podían garantizar cierta coherencia interna como la Dirección General de Salud Pública y el Instituto de Salud Pública fueron cerrados en abril de 2008.

<sup>40</sup> Los hospitales públicos terminan además haciéndose cargo de los tratamientos más largos y costosos; así, se sostiene un sistema semiprivado que suple todas sus carencias, aquellas que lo harían inviable en una situación de puro mercado, a cargo de los presupuestos públicos.

<sup>41</sup> Es el caso, por ejemplo, del empresario José Luis Ulibarri, presidente del grupo Begar, antiguo concesionario del hospital de Vallecas. Ulibarri fue adjudicatario de 140 viviendas de lujo en Boadilla Park inmersas en los procesos de pago de comisiones ilegales de la Gürtel, además de otras muchas implicaciones en concesiones de medios de comunicación en Valencia. Pere Rusiñol, «El empresario que ya se veía en la Champions» en *Público*, 28 de febrero de 2009.

<sup>42</sup> Federación de Enseñanza CCOO, *La educación en España. Situación, problemas y propuestas*, Madrid, CCOO, 2010. Véase <http://www.fe.ccoo.es/comunes/temp/recursos/25/664907.pdf>

a conciertos educativos ha subido un 0,7 %, lo que indica que los recortes se acumulan exclusivamente en la educación pública. Igual que las reducciones de plantilla: los colegios públicos perderán 3.000 docentes este curso mientras los concertados mantienen sus presupuestos; y los privados se ven beneficiados por un aumento de las deducciones fiscales.

La línea de futuro parece así del todo clara: congelación y reducción de los presupuestos de educación pública, pero sobre todo externalización del sistema educativo madrileño a través de los conciertos. Hoy en día el sistema público sólo supone el 54 % de la oferta educativa,<sup>43</sup> 13 puntos por debajo de la media estatal, sólo por detrás de Euskadi. Y en la ciudad de Madrid, este porcentaje se reduce al 38 %, con grandes desigualdades entre los distritos: mientras en los distritos más ricos (como Salamanca y Chamartín) sólo recogen a un 16 % de los alumnos, en los más pobres (como Villaverde y Vicálvaro) supone el 62 %. Se apunta así una clara tendencia a la segregación social por renta, a la que se le superpone cada vez más otra por procedencia.

Los datos corroboran la especialización de la enseñanza pública en la atención educativa a la población migrante. Durante el curso 2010-2011, cerca del 77 % de los alumnos y alumnas inmigrantes fueron matriculados en colegios públicos, y sólo el 17,6 % en colegios concertados. Dicho de otro modo, el 54 % de los centros de la Comunidad de Madrid, que componen la red de titularidad pública, y que son a veces la única opción educativa en los barrios más desfavorecidos, se encargan de atender casi en exclusiva a las poblaciones más necesitadas, y esto cada vez con menos fondos. En la ciudad de Madrid, esta situación se replica y amplía: el 61 % de los alumnos extranjeros acudieron a colegios públicos. Por ejemplo, entre el 16 % de alumnos de los distritos de Salamanca y Chamartín matriculados en un centro público, los alumnos extranjeros suponen el 54 % y 42 % del total de matriculados. La segregación por renta y procedencia parece evidente.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> MECT, *Datos y cifras de la educación española 2010-2011*, Madrid, MECT, 2012. Véase [http://www.educacion.es/mecd/estadisticas/educativas/dcce/Datos\\_Cifras\\_web.pdf](http://www.educacion.es/mecd/estadisticas/educativas/dcce/Datos_Cifras_web.pdf)

<sup>44</sup> Así lo advirtió la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) en febrero de 2011: los colegios concertados segregan, evitan que en sus aulas se matriculen niños y niñas inmigrantes o gitanos, lo que refuerza la dualización del sistema educativo y la creación de escuelas para pobres y escuelas para clases medias. Véase Daniel Basteiro, «Europa alerta de las “escuelas gueto” en España. Un informe del Consejo de Europa reclama cambios en la admisión escolar de gitanos e inmigrantes» en *Público*, 9 de febrero de 2011. También la ONU reprendió a España por la constitución de escuelas-gueto donde se concentran inmigrantes y gitanos.

La contraparte de la *guetización* de al menos una parte de la red pública, que la administración Aguirre ha fomentado por medio de la progresiva pérdida de recursos de los colegios e institutos públicos, ha sido la promoción, subvención y protección de los colegios concertados y privados, propuestos como «solución educativa» a aquellas familias que podían permitírselo. Así lo demuestran las importantes transferencias de dinero y suelo público que el PP hace cada año a empresas privadas y congregaciones religiosas: hasta 900 millones anuales.<sup>45</sup> De este modo, la educación no sólo se transforma en un negocio, sino que se financian y subvencionan estructuras educativas que seleccionan a su alumnado, hacen pagar por actividades extraescolares, uniformes y otros extras, al tiempo que imparten un ideario contrario al presupuesto de laicidad que debe guiar toda intervención pública.

Colofón de su política educativa es la promoción de la excelencia y de la competencia entre centros. Así se ha impuesto, por ejemplo, un sistema de clasificación de los colegios e institutos a través de estrellas de calidad,<sup>46</sup> muy criticado por Adimad (Asociación de Directores de Instituto de Madrid) por la minusvaloración de la atención a la diversidad. Por otro lado, a partir del curso 2011-2012 los colegios públicos podrán elegir un 35 % de las asignaturas,<sup>47</sup> medida encaminada a generar un sistema competitivo intercentros, como ya ocurre entre los centros bilingües y los focalizados en las TICs. Como denuncian los profesores, ambas enseñanzas deberían estar integradas en todos los colegios. Pero lo que subyace como intención última es, como con el sistema bilingüe castellano-inglés, ir abriendo el camino a formas de financiación vinculadas a la obtención de resultados.

¿Qué consecuencias tiene este tipo de políticas dirigidas a la segregación de colegios y alumnos? El *Informe Pisa* señala que algunos centros del arco sur (Carabanchel, Usera, Villaverde, Villa de Vallecas, Puente de Vallecas, etc.) empiezan a descolgarse por abajo, mientras que el sistema educativo general gana algunas posiciones frente al nefasto resultado de

---

Respecto al informe de la ONU, véase *ABC*, 15 de marzo de 2011.

<sup>45</sup> Un sistema de concertados en el que incluso tienen hueco colegios de redes ultracatólicas como los de Comunión y Liberación (dos centros), los Legionarios de Cristo (otros dos) o el Opus Dei (una quincena), verdaderas replicadoras del ideario más conservador de la Iglesia Católica.

<sup>46</sup> Pilar Álvarez, «Estrellas para los institutos», *El País*, 24 de mayo de 2009.

<sup>47</sup> Este tipo de medidas son de gran ayuda para campañas como las de objeción de conciencia a la asignatura de Educación para la Ciudadanía o para impartir más horas de doctrina católica con dinero público.

2007.<sup>48</sup> Es probable que esta tendencia se profundice, con el actual cierre de las Medidas de Atención a la Diversidad y la reducción de profesorado, que pone fin a desdobles, compensatoria y aulas de enlace, dispositivos destinados a los alumnos y alumnas con dificultades.

Desde luego, el sistema educativo que se propone invierte las funciones sociales de la escuela democrática. Los niños parten de posiciones sociales, económicas, lingüísticas, culturales y familiares fuertemente contrastadas, al tiempo que el sistema educativo madrileño lejos de corregirlas redundando en las desigualdades. Si la situación social y familiar de los menores no es la misma en el Puente de Vallecas que en Las Rozas y si la oferta educativa tiene en esta última mayores recursos y distinta configuración que en el primero, parece difícil sostener que exista nada parecido a la pretenciosa «igualdad de oportunidades» que premia supuestamente a los mejores y más trabajadores. En definitiva, el sistema educativo madrileño se orienta cada vez más sobre estas tres líneas: la segregación con claros criterios de clase, el negocio de ciertos sectores sociales y la financiación y reproducción de los sectores más conservadores de la sociedad.

La reforma educativa ha alcanzado también a la Universidad. En la educación superior, quizás lo más reseñable sea la incorporación de nuevas universidades privadas, algunas ultracatólicas como la Francisco de Vitoria de los Legionarios de Cristo.<sup>49</sup> Pero el proceso de reforma verdaderamente crucial se está produciendo dentro de la Universidad pública, todavía abrumadoramente mayoritaria, y siempre de la mano del llamado Plan Bolonia. Efectivamente, la reforma del espacio europeo de educación superior pretende someter a las universidades públicas a las condiciones de mercado, lo que obliga a que paulatinamente la financiación requerida por las universidades venga del alumnado y de agentes privados. Esto ha hecho que las tasas se hayan disparado en toda Europa. La Comunidad de Madrid ha decidido ser en este capítulo un alumno especialmente aplicado y no sólo ha promocionado la presencia empresarial en la universidad o las becas-préstamos para estudiantes, sino que ha acelerado este proceso a través del estrangulamiento de los presupuestos de las universidades. En octubre de 2008, anunció una

---

<sup>48</sup> Clasificación de los Colegios de la Comunidad de Madrid en *El País*, 23 de diciembre de 2010. El fracaso escolar (en torno al 30 %) también tiene una distribución geográfica clara, se concentra en zonas como el Corredor del Henares o los municipios y distritos del sur de Madrid (donde supera en muchos casos el 40 %), véase el *Informe Pisa*.

<sup>49</sup> Esta Universidad recibió todos los permisos en el último mandato de Gustavo Villalpalos, consejero de educación de la Comunidad de Madrid y miembro de los Legionarios de Cristo.

rebaja de la financiación del capítulo I destinado al pago de salarios en un 30 %, <sup>50</sup> que finalmente no aplicó, tras las protestas. Volvió a la carga en 2009 con nuevos recortes, que tal y como denunció FETE-UGT, se tradujeron en la reducción del 20 % de las inversiones en investigación, la congelación de los gastos corrientes y del 70 % en las inversiones. El mensaje parece claro: busquen otras formas de financiación, el modelo de universidad pública se está acabando.

El último capítulo que quizás merezca aquí la pena resumir es el de los servicios sociales. Los servicios sociales se han desarrollado a través de programas destinados a poblaciones específicas. Progresivamente, éstos también han sido desarticulados y subcontratados a empresas, asociaciones o cooperativas. Con escaso presupuesto y sujetos a los vaivenes del momento y a un permanente clientelismo, los servicios sociales de la CAM se aproximan cada vez más a un sistema de beneficencia antes que a un modelo de aseguramiento de los derechos sociales.

Es el caso, por ejemplo, de los servicios destinados a la población migrante. En esta partida, quizás la nota característica sean los constantes recortes de los últimos cinco años. En algunos casos, como en el de los centros para inmigrantes (como los CASIs) se han cerrado sin llegar a completar la mitad de su vida útil, con el consiguiente malgasto de recursos económicos y sociales. <sup>51</sup> Baste decir que en los presupuestos de 2011, las partidas para este tipo de servicios se rebajaron en más de un 52 %. Por supuesto, y al igual que en el resto de partidas públicas, la adjudicación de la mayor parte de los programas fue a parar a distintas ONGs y fundaciones cercanas a los sectores ultracatólicos. <sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Susana Pérez de Pablo, «Madrid recorta a las universidades el 30 % del dinero para profesores», *El País*, 9 de octubre de 2008.

<sup>51</sup> Los CASIs (Centros de Atención Social para Inmigrantes) ofrecían recursos laborales, sociales, de vivienda, psicológicos y comunitarios. Resultó un modelo de intervención demasiado costoso y con posibles contratiempos políticos ya que generó espacios de agregación más o menos críticos con las políticas públicas. Así, se cerró casi en su totalidad esta red y se abrieron 17 CEPIs (Centro de Participación para Inmigrantes), espacios marcados por nacionalidades, más enfocados hacia aspectos culturales y folclóricos. Véase Marta Malo y Débora Cantos, «Manos invisibles. De la lógica neoliberal en lo social», disponible en: [http://www.universidadnomada.net/IMG/pdf/manos\\_invisibles.pdf](http://www.universidadnomada.net/IMG/pdf/manos_invisibles.pdf)

<sup>52</sup> Una decena de los 17 Centros de Participación e Integración para inmigrantes de la Comunidad de Madrid (CEPI) está en manos de fundaciones ultracatólicas o muy cercanas al PP. Entre las primeras, Comunión y Liberación (Cesal) (1) y Legionarios de Cristo (Altius) (4). Entre las segundas, Humanismo y Democracia (1), Cipie (2) o Alianza Hispano-Ecuatoriana (2). Los centros son públicos pero de gestión privada. El contrato, adjudicado mediante concurso

La crisis ha supuesto, como se ve, una reducción de la calidad de los servicios y una nueva aceleración en la ronda de externalizaciones, subcontrataciones y venta de bienes públicos. En este contexto, es preciso considerar el fuerte endeudamiento de las principales administraciones regionales, la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento de Madrid. La política de austeridad aplicada de arriba a abajo (de la Unión Europea al Estado central y de éste a las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos) ha hecho cada vez más imposible la refinanciación de una deuda ya de por sí considerable. Baste considerar que en junio de 2012, la deuda pública de la CAM alcanzaba la cifra de 16.572 millones, lo que suponía el 8,7 % del PIB (una cantidad notable si bien menor a la de la mayor parte de las Comunidades Autónomas) y que la del Ayuntamiento de Madrid en ese mismo mes sobrepasó la cifra de 6.733 millones. Se trata, en este caso, del consistorio más endeudado de España, tanto en términos absolutos como relativos. El volumen de su deuda representaba más de una vez y media sus ingresos de 2011, y esto a pesar del fuerte aumento de tasas e impuestos aplicados en los últimos años: basuras, parquímetros, etc.

En una situación, que se repite a menor escala en otros municipios de la Comunidad, la deuda de la ciudad de Madrid ha sido el resultado de una política disparatada y ostentosa de inversiones que obedece tanto a las políticas pro-growth que se analizan para otras regiones en este volumen como a las conocidas connivencias entre la clase política y las oligarquías inmobiliarias y financieras. Los dos ejemplos más conocidos para el caso madrileño son típicos de este tipo de fenómenos. Así, la construcción de la nueva M30, que implicaba el soterramiento de algunos tramos del primer anillo de circunvalación de Madrid, supuso un desembolso de 6.000 millones de euros, que se repartieron entre las seis principales constructoras del país, pero la suma de intereses de los préstamos contraídos y el mantenimiento de la infraestructura supondrá unos costes de algo más de 11.400 millones de euros hasta 2040, cerca de dos veces el volumen de la deuda actual del Ayuntamiento. En otro orden de prioridades, la arbitraria decisión de trasladar la antigua sede del municipio al Palacio de Correos, injustificable más allá de razones puramente cosméticas y de representación, supuso unos costes de 124,5 millones de euros.

---

público, supone una subvención cercana a los 400.000 euros por local y año. Véase D. Borasteros y A. Berdié, «La integración de inmigrantes es cuestión de fé», *El País*, 4 de abril de 2009.

## Líneas de fractura: la «crisis de las clases medias» y el espectro de las nuevas periferias

Los efectos combinados de los «factores políticos y de mercado», o para ser más precisos de los procesos asociados a la incorporación ventajosa de Madrid a la nueva división internacional del trabajo y del nuevo marco institucional de obligaciones y competencias que sirve de guía térmica de las políticas neoliberales, distan mucho de ser evidentes. Aquí se ensayan dos líneas de tendencia que, en caso de verificarse, acabarían por determinar lo que pueden ser las grandes fallas sociales de la crisis urbana de la metrópolis madrileña. Se trata, por un lado, de la crisis definitiva de la sociedad de las clases medias o, mejor dicho, de la creciente imposibilidad de mantener el espejismo de una sociedad integrada en torno a un presunto cuerpo social mayoritario, relativamente confiado en un futuro progresivo. Y, por otro, de la reaparición del amenazante espectro de las «periferias»: amplias zonas urbanas «desordenadas», «descontroladas», donde las externalidades negativas del Madrid global han dejado de compensarse con una expansión económica que ya no se produce y en las que se acumulan todos los factores de fragilización económica y social: paro, endeudamiento, restricción de los derechos asociados a la nacionalidad, dependencia de unos servicios públicos cada vez más degradados, etc. Naturalmente, ambos fenómenos desbordan ampliamente la mera descripción «objetiva» a partir de grandes agregados estadísticos. Se conforman como líneas de fractura social a partir de sus implicaciones culturales y políticas, de su impacto tanto sobre las condiciones de vida como sobre los imaginarios que sobre el presente y el futuro inmediato proyectan esos mismos grupos sociales de mayor riesgo, así como el conjunto de la sociedad madrileña. Por eso mismo, estos dos procesos merecen un análisis «aparte», y lo suficientemente libre como para avanzar los escenarios sociales y políticos a los que conduce esta pendiente hacia la crisis urbana.

### *a) ¿Clases medias? ¿qué crisis?*

Decir «clases medias» no alude probablemente a ningún segmento social clara y nítidamente identificable por los grandes sistemas de estructuración social basados en la posición de grupo respecto a los medios de producción, las escalas de poder, el capital simbólico o cultural o incluso los estilos de vida. Si atendemos a las encuestas, entre los que se autodenominan «clases medias» se reconoce un confuso palimpsesto de situaciones profesionales,

ocupaciones, niveles de renta y niveles formativos que se corresponden probablemente con estilos de vida y *habitus* completamente dispares. Las clases medias sirven, en efecto, de membrete de identidad tanto para profesionales liberales, pequeños propietarios o sectores de renta media como para grupos completamente extraméricanos respecto a las definiciones sociológicas más canónicas: desde miembros de las clases directivas hasta buena parte de las clases trabajadoras. De hecho, «clase media» sigue siendo la categoría social preferente de la mayoría de la población europea, y por supuesto para la población madrileña: casi el 80 % de la población española se define como tal. En cualquier caso, es este sentido que alude a una autopoiesis imaginaria de las mayorías sociales, más que a una posición «objetiva» de acuerdo con unos niveles de poder social, político y económico, el que resulta más interesante a la hora de analizar la crisis urbana. Desde esta perspectiva, ser «clase media» indica, antes que nada, un sentido de pertenencia o de inclusión social, que si bien puede tener unas bases «materiales» éstas no dejan de ser históricamente complejas y ambiguas.

El poderoso imán simbólico de las «clases medias» tiene un origen antiguo. Sus valores como estabilizador social o cemento de las democracias fueron destacados desde la Antigüedad y, nuevamente, en el siglo XVIII tanto por ilustrados como por revolucionarios de ambos lados del Atlántico. Su culminación como «autopoiesis social de masas» es, no obstante, mucho más reciente y se debe reconocer en las proyecciones sociales y simbólicas de la *affluent society* norteamericana de las décadas de postguerra. Es lo que en la literatura especializada y en los grandes medios de comunicación de la época dio en llamarse la sociedad de los «dos tercios». Las condiciones «objetivas» de esta promesa de inclusión social no tienen mayor misterio. Fueron el resultado del acceso al consumo, cierto bienestar y buenas dosis de seguridad material que se fabricaron a partir de la combinación de políticas activas de demanda (keynesianas), provisión estatal de las principales garantías sociales (Estado del bienestar), altas tasas de sindicación (progresión de los salarios con la productividad) y expansión del empleo público.<sup>53</sup> Sea

---

<sup>53</sup> En términos de la Escuela de la Regulación este acceso social de masas a la «categoría de las clases medias» dependió en buena parte en la expansión del consumo obrero (norma de consumo fordista) basado en la propiedad de la vivienda y los electrodomésticos básicos, el automóvil, las vacaciones pagadas, etc. (véase M. Aglietta, *Regulación y crisis del capitalismo. La experiencia de EEUU*, México, Siglo XXI, 1979). Sin duda hay también otro conjunto de cambios sociales que tienen que ver con la emergencia de nuevas profesiones ligadas tanto a la generalización de las nuevas provisiones socializadas por el Estado (educación, sanidad, etc.) como al consumo cultural y la creciente preponderancia de niveles de formación crecientes en las producciones «postindustriales». Se trata de desarrollos relativamente tempranos, descritos ya por algunos

como fuere la hegemonía de la idea de una sociedad de clases medias tenía su fuerza más poderosa en la salida del estado de incertidumbre y precariedad que había caracterizado a las clases proletarias del siglo XIX y la primera mitad del XX. Por primera vez, la capacidad de previsión a futuro ligada a cierta estabilidad en el empleo (y al valor de mercado del capital cultural y la cualificación profesional) se extendía más allá de los sectores pudientes. De este modo, el crecimiento económico sostenido entre 1945 y 1973 permitió mantener un imaginario de progreso y ascenso social, que se apoyaba en la expansión de la educación y de las oportunidades de empleos mejores y de mayor remuneración. En cierto modo, clase media se convertía así en homónimo de pertenencia social: sanción en términos de identidad del pacto social que venía trabado en el triángulo nacionalidad, derechos sociales y crecimiento económico.

En la historia reciente de Madrid, la «sociedad de las clases medias» tiene, no obstante, una vida más efímera y menos robusta que en las sociedades fordistas de Europa y Norteamérica. El Madrid de postguerra era todavía una ciudad pobre y cochambrosa, en la que cerca del 20 % de su población vivía en chabolas y en la que el acceso al consumo y la garantía de acceso a la renta era un problema, incluso, para los sectores sociales más desahogados. De todos modos, durante los años del desarrollismo (los sesenta y primeros setenta) se construyó algo parecido a lo que sucedía en las grandes ciudades occidentales. La rápida industrialización de la entonces naciente área metropolitana, la expansión salarial ligada a las luchas obreras, la propia expansión del Estado y de los servicios públicos, que además tenían una fuerte concentración administrativa en Madrid, contribuyeron a confirmar la convalidación europea, por precaria que ésta fuera. A la altura de mediados de la década de 1970, Madrid era ya una ciudad industrial (cerca del 40 % de los trabajadores estaba ocupado en la industria y en la construcción) con una gigantesca concentración funcionarial (más del 15 % de los asalariados eran empleados públicos).

A pesar de que el periodo «desarrollista» apenas duró 15 años, la crisis de finales de los setenta, que se prolongó hasta bien entrados los ochenta, no destruyó del todo el poder y la eficacia de esta ficción acerca de la inmediata democratización de las clases medias. Ni siquiera el espectacular crecimiento del paro, que alcanzó el 20 % a mediados de los ochenta, la fuerte desindustrialización de la región, la devastación social de las periferias

---

sociólogos en paralelo a la onda política del '68, y que nombrarán a unas «nuevas clases medias», frente a las viejas asentadas en la pequeña empresa y en los estratos funcionariales.

obreras y la transmisión de las principales facturas de la crisis a los más jóvenes (en forma de desempleo de masas, precariedad, heroína y exclusión social) consiguieron minar la promesa de una mayoría de clases medias. La incorporación a la Comunidad Económica Europea y la fuerte expansión del empleo público, durante toda la década de 1980, sostuvieron la validez de la promesa, aun cuando el deterioro de las expectativas de futuro de los más jóvenes se venía reduciendo por la acelerada precarización del mercado de trabajo y la persistencia del desempleo.

Ciertamente, si se atiende a las variables tradicionales que han sostenido la llamada «sociedad de los dos tercios» en otros países, hablar de una sociedad de clases medias madrileña ha resultado siempre problemático. Desde los años ochenta, pero sobre todo desde los noventa, las bases materiales de la precaria mayoría social de las clases medias en la ciudad, y en general en toda España, no han dejado de sufrir un lento deterioro. La tasa de paro pasó, por ejemplo, del 4,66 % en 1976 al 21,13 en 1985 y todavía en 1995 continuaba en el 20,31 %, para los menores de 25 estas cifras eran respectivamente 11,58, 54,33 y 41,73 %.<sup>54</sup> Las sucesivas reformas laborales que se ponen en marcha desde finales de la década de 1980 dieron lugar también a un fuerte crecimiento de los contratos atípicos y temporales que ya a mediados de la década de 1990 suponían el 30 % de los trabajadores, con una incidencia de cerca del doble entre las generaciones más jóvenes. A su vez, los niveles salariales medios han experimentado una larga fase de estancamiento que se mantiene desde principios de la década de 1990 durante todos los dos mil.

Pero quizás lo más importante es que el propio proceso de globalización de la economía madrileña y las políticas neoliberales que le acompañan han sido del todo contradictorios con las bases laborales de la presunta *middle class society*. Como ya hemos visto, el proceso de polarización del Madrid global ha llevado a la creación de dos figuras que en ningún caso se pueden identificar con la clase media: la *global class* y el nuevo proletariado de servicios. Del mismo modo, los dos nichos laborales que tradicionalmente sostenían la ficción de una clase media mayoritaria (la clase obrera cualificada y el empleo público) han acelerado también el deterioro de sus posiciones desde mediados de los noventa, para precipitarse en los dos mil. En esta década, el empleo industrial madrileño descendió del 13 % de los ocupados al 8,5 %, al tiempo que las Administraciones Públicas perdieron también posiciones,

---

<sup>54</sup> Fuente: EPA, INE, series históricas 1976-1997.

pasando del 9,6 % al 8,1 % del empleo total.<sup>55</sup> Sencillamente el millón largo de empleos que se generó durante los años de expansión 1995-2007 se concentró en los sectores subsidiarios y centrales del Madrid global.

Quizás donde mejor se muestre esta creciente incapacidad de la clase media para asegurar su propia reproducción sea de nuevo en los jóvenes. La precariedad es un fenómeno que se acusa principalmente entre ellos, la tasa de temporalidad de los menores de 30 es, por ejemplo, del 52,5 %, y en las nuevas generaciones son casi desconocidas las regulaciones laborales que provienen de los convenios colectivos. La reciente crisis es la mejor demostración de la cada vez mayor fragilidad de los trabajadores jóvenes. En el 3<sup>er</sup> trimestre de 2011, la tasa de paro de los menores de 20 años era del 55,37 % y la de los comprendidos entre los 20 y 24 años era del 41 %. Por su parte, la acreditación universitaria y la formación han perdido buena parte de su valor a fin de garantizar el acceso a buenos empleos, destruyendo el principal vehículo de reproducción de las clases medias. Valga recordar que en una región en la que el 70 % de la población activa tiene o bien estudios superiores o bien ha terminado la segunda etapa de la educación secundaria, el 56 % de los parados corresponde a esas categorías.<sup>56</sup> En definitiva, la formación, el principal vehículo de progreso social hasta al menos la década de 1980, ya no proporciona condiciones suficientes para la reproducción del estatus y sobre todo de la seguridad en el empleo, que caracterizaban a las viejas clases medias. Incluso las viejas profesiones liberales (abogacía, medicina, docencia) han experimentado un severo proceso de proletarización que viene pautado por la concentración empresarial, la desregulación laboral y las prácticas de subcontratación que se extienden tanto en el sector privado como en el público.

Y sin embargo, y a pesar de todas estas transformaciones, Madrid sigue reconociéndose como una sociedad de clases medias. ¿Por qué? La cuestión radica en determinar cómo en una situación de estancamiento salarial, que se prolonga durante al menos dos décadas, creciente precariedad en el empleo especialmente para las generaciones más jóvenes y devaluación de las acreditaciones educativas, se puede todavía sostener la ficción de las clases medias. La razón no se debe encontrar en el deteriorado mercado de trabajo madrileño, sino en el ciclo financiero-inmobiliario y sus correlatos sociales y culturales. Se avanzaba más arriba: la sociedad madrileña, como la sociedad española, es una sociedad mayoritariamente propietaria. Más del 80 % de

---

<sup>55</sup> Fuente: Contabilidad Regional de Madrid, puestos de trabajo, años 2000 y 2008.

<sup>56</sup> Fuente: EPA, tercer trimestre de 2011, INE.

los hogares posee al menos una vivienda en propiedad. Durante los años de «prosperidad» del Madrid global y del ciclo inmobiliario (1995-2007) el precio de la vivienda creció en más de un 200 % y el valor del parque inmobiliario madrileño se multiplicó por 3,7. Se trata de cifras espectaculares que repercuten en casi todos los rincones del cuerpo social. Para los ya propietarios (la gran mayoría) la espiral sostenida de crecimiento de los precios inmobiliarios significó una fuerte revalorización de su patrimonio, que en ocasiones podía dar lugar a nuevas inversiones inmobiliarias y/o a la consecución de rentas inmobiliarias antes imposibles. Pero incluso para los sectores no propietarios, la facilidad del crédito y las expectativas de una revalorización sostenida de la vivienda convirtieron el endeudamiento hipotecario en una buena opción. En estas condiciones, el incremento sostenido del patrimonio inmobiliario en manos de las familias y el acceso a crédito barato y abundante promovieron el consumo familiar muy por encima de unos salarios prácticamente estancados.<sup>57</sup>

El núcleo de la financiarización de las economías domésticas en su versión española ha funcionado así como un mecanismo temporal de recomposición de las clases medias. En cierto modo, se trataba de una actualización de las estrategias de moralización social, vía propiedad, que promoviera ya la dictadura franquista durante los años del desarrollismo. Éstos fueron los tiempos heroicos de la democratización de la propiedad de la vivienda. Entre 1940 y 1981, efectivamente, el régimen de tenencia de la vivienda principal en propiedad pasó de menos del 20 % a más del 70 % en la provincia de Madrid. La proyección cultural de los años noventa y dosmil fue muy distinta de la de los años sesenta y setenta. En las recientes décadas de opulencia no se trataba de salir de la miseria de la larga postguerra española, ni de iniciar un emergente consumo de masas. Antes al contrario, el experimento social de estas décadas operó sobre lógicas financieras de acceso al crédito y de adquisición de vivienda. Y sin embargo, la propiedad funcionó de nuevo como un potente estabilizador social: la propiedad ligada a la poderosa burbuja patrimonial permitió sostener, de nuevo, el ideal de una robusta clase media.

En otro trabajo, a los efectos sociales de esta combinación le dábamos el nombre de «sociedad de propietarios». De hecho, la propiedad inmobiliaria ha tenido funciones múltiples: aval para créditos de las más variada índole, puntal de un nuevo capitalismo popular, etc. Pero en tanto depósito de valor

---

<sup>57</sup> Para un desarrollo completo de esos argumentos véase de nuevo Isidro López y Emmanuel Rodríguez, *Fin de ciclo...*

de los ahorros familiares, la vivienda ha funcionado también como provisión para posibles contingencias cada vez menos garantizadas por salarios menguantes o un Estado de bienestar amenazado. La vivienda se ha convertido en un seguro contra la vejez, el paro, la enfermedad, pero sobre todo es el principal bien patrimonial a transmitir a unas generaciones sometidas a unas condiciones cada vez más precarias. Así la propiedad ha servido, en buena medida, como sustituto de las bases materiales de las antiguas clases medias: la seguridad en el empleo, los salarios crecientes apoyados en la expansión económica y las provisiones socializadas en el Estado de bienestar.

El notable consenso social que persistió durante los años del ciclo inmobiliario sólo se explica si se atiende a esta función de soporte de la financiación para unas clases medias amenazadas en todos los demás frentes (salarios, servicios sociales, estabilidad en el empleo, etc.). El único problema, la gran debilidad de este modelo, es que sólo podía funcionar durante un tiempo. Las burbujas patrimoniales y el endeudamiento familiar encuentran tarde o temprano un tope, un clinamen en el que el efecto riqueza de la espiral de precios se convierte en su contrario. Y esto es lo que comenzó a suceder en 2007-2008, resultado del agotamiento definitivo del ciclo inmobiliario español y de la crisis financiera internacional. La secuencia es bien conocida: la espiral de precios se detuvo en seco para iniciar una trayectoria descendente, el crédito se contrajo a mínimos y el paro, primero en la construcción y luego en el resto de sectores, comenzó a aumentar.

Para las economías domésticas, el cambio de signo del ciclo inmobiliario-financiero ha supuesto un trastorno tan o más importante que la contracción del empleo. El corazón del problema estaba compuesto del mismo material que había permitido la expansión económica de los años previos: la ambigüedad de las estrategias financieras es que éstas residen en última instancia en una fuerte expansión del crédito y por lo tanto del endeudamiento. En 2008, las familias residentes en España alcanzaron la posición de mayor endeudamiento respecto a su renta disponible: la deuda media de los hogares suponía el 140 % de sus ingresos disponibles.<sup>58</sup> La Encuesta Financiera de las Familias, quizás la mejor fuente a la hora de evaluar el grado de penetración financiera de las familias, muestra en sus entregas de 2002, 2005 y 2008 un

---

<sup>58</sup> En EEUU, otro país cuyas economías domésticas estaban también fuertemente endeudadas, era del 130 %. En España esta evolución fue espectacular: a mediados de los noventa la deuda/renta sólo suponía el 60 %. De hecho, entre 2004 y 2007 el ahorro de los hogares fue negativo, convirtiéndose en demandantes netos de financiación, una situación no contemplada en la economía ortodoxa. Véanse las series del Banco de España.

crecimiento espectacular de los patrimonios nominales (superior al 60 % de media, entre 2002 y 2005) pero fuertemente compensado por un aumento del peso de la deuda. La desagregación por percentiles de renta y riqueza es quizás la mejor demostración de que el espejismo de una sociedad de clases medias es sólo una alucinación temporal con base en la deuda. Con datos de 2008, sin información por lo tanto para los años más duros de la crisis, ya se puede ver que sólo el 10 % más rico consiguió aumentar el valor de su patrimonio entre 2005 y 2008. Al mismo tiempo, el peso de la deuda respecto a la renta disponible aumentaba en casi todos los segmentos pero especialmente en los de menor renta y riqueza, siendo en 2008 muchos los hogares que destinaban más del 40 % de su renta a pagar sus deudas.<sup>59</sup>

Lo que esta estadística discriminaba era qué sectores habían participado de la euforia financiera desde una posición, digamos, de inversión y cuáles lo habían hecho desde una posición de endeudamiento. Los resultados sólo podían ser los esperables desde una perspectiva que estuviera bien anclada en el sentido común: el ciclo inmobiliario-financiero había hecho más ricos a aquellos que tenían más renta y patrimonio, y que pudieron invertir en nuevas propiedades amortizando en el camino parte de sus inversiones. Para el resto, el acceso a la vivienda y al consumo había dependido de unas condiciones de endeudamiento excesivamente generosas que desde 2007 ya no se veían respaldadas por el crecimiento de los precios de la vivienda. Los últimos en comprar y que habían adquirido su vivienda principal (jóvenes e inmigrantes) eran de nuevo los más perjudicados en esta particular pirámide de Ponzi. En los casos más extremos, el endeudamiento y el paro han supuesto, y suponen, la pérdida de la vivienda. En España, se han producido ya 300.000 ejecuciones hipotecarias entre 2007 y finales de 2011. En 2007 se produjeron 2.802 ejecuciones en Madrid, tres años después, en 2010, aumentaron hasta alcanzar las 10.276, es decir, un 266,74 % más. No parece que estas cifras vayan a dejar de crecer.

El ciclo inmobiliario-financiero sólo ha servido, pues, como una solución temporal para la cohesión de las «clases medias». Liquidada la «solución financiera», e incluso invertida por mor del fuerte endeudamiento y su desigual impacto en el cuerpo social, se puede decir que la crisis actual va a reforzar todas las líneas de fractura de las autodenominadas clases medias. Por un lado, el apalancamiento de las familias, y especialmente las de menor posición y riqueza no va a extinguirse durante largo tiempo, y esto no sin una fuerte devaluación de su riqueza patrimonial que a

---

<sup>59</sup> Véase la Encuesta Financiera de las Familias, 2002, 2005 y 2008, Banco de España.

veces implica la pérdida de la vivienda, esto es, la expulsión directa de la «sociedad de propietarios». Por otro, los niveles de desempleo parece que van a persistir durante largo tiempo, minando la posición económica de una parte no pequeña de la sociedad madrileña. La profundización del programa de austeridad y reformas impuesto a triple escala por la Unión Europea, el Estado español y el gobierno regional tenderán a empeorar aún más las condiciones laborales, el acceso a las pensiones y los servicios públicos elementales. La reconversión laboral que se espera no pasará así por la creación de empleos de calidad y bien remunerados, sino por una previsible expansión de la precarización sin ninguna contrapartida reseñable. Prueba de ello es la fuerte contracción del empleo público en estos años: en 2009 la Oferta de Empleo Público en la Comunidad de Madrid fue de 10.934<sup>60</sup> plazas, en 2010 no se ofertó ninguna y en 2011 han sido anunciadas 645 plazas.<sup>61</sup> A resultas de todo ello, la clase media real y la clase media imaginada tenderán a confluir en el terreno del estrecho 30 o 40 % de la población madrileña que tiene rentas salariales medias y posiciones patrimoniales relativamente desahogadas.

¿Qué escenarios sociales y políticos se pueden esperar de esta quiebra del vínculo social elemental que se representa en la imagen inclusiva de la «sociedad de clases medias»? Como en un típico drama televisivo, *the middle class anxiety* es perceptible desde hace años. La creciente incapacidad de la clase media para reproducir su estatuto entre sus descendientes es manifiesta en la devaluación de los títulos académicos como garantía salarial y de estabilidad en el empleo, y en la contracción del empleo público como nicho de seguridad laboral. El colchón familiar y la transmisión patrimonial han paliado durante las últimas décadas, y probablemente seguirán paliando durante las siguientes, la suerte de sus vástagos, pero seguramente no lo podrán hacer más allá de la generación nacida en las décadas de 1970 y 1980.

El miedo y la ansiedad al desclasamiento quizás expliquen la escasa contestación a las políticas públicas que ha conducido la administración autonómica en la última década. Como se explicaba más arriba, la segregación escolar entre enseñanza pública y concertada representa un último intento de preservar las distancias sociales entre una clase media, frágil pero todavía persistente, y aquéllos que sólo pueden depender de los servicios públicos. Lo mismo podríamos decir del apoyo público a los seguros médicos privados, que ya cubren al 30 % de la población madrileña. A la luz de esta interpretación, las

---

<sup>60</sup> Decreto 23/2009 de 18 de marzo.

<sup>61</sup> Decreto 30/2011 de 2 de junio.

políticas de subvención a la provisión privada de la educación y la sanidad no sólo operan como un eficaz instrumento de transferencia de recursos públicos a las oligarquías madrileñas (así como a las rentas medias y altas). Cumplen también un estricto papel de segregación social que, especialmente en el caso de la educación, genera circuitos sociales relativamente homogéneos y cerrados para los «pobres». En última instancia, estas políticas, además de ser claramente antidemocráticas, juegan en contra del mantenimiento y mejora del nivel general de la educación y la sanidad. Así, a pesar de sus efectos nocivos para la propia clase media a medio plazo (la privatización y degradación de los servicios públicos acabarán deteriorando también los concertados y subvencionados), la provisión privada o subvencionada ha funcionado como una barrera psicológica frente al medio del desclasamiento. El resultado es un abandono y una fuga de los servicios públicos, y por ende del Estado del bienestar, que se traduce en un apoyo explícito a su degradación y abandono.

De otra parte, en los segmentos que sólo con una acusada violencia conceptual podríamos llamar clase media (los que podríamos calificar como los segmentos claramente descendentes), la suerte de sus posibles respuestas sociales, culturales y políticas aparecen aquí como una inquietante incógnita. Se trata no sólo de jóvenes, sino sobre todo de aquellos segmentos sociales que sólo consiguieron mantener esta sensación de pertenencia por medio de las facilidades crediticias y la burbuja patrimonial: las clases trabajadoras con cierta cualificación y estabilidad en el empleo pero con posiciones cada vez más deterioradas (especialmente en el caso de sus descendientes), las rentas medias-bajas y los patrimonios pequeños así como aquéllos con capitales culturales y académicos de escaso valor. Para todos ellos el ciclo inmobiliario ha sido el último tren con destino a la clase media. Su reacción a la crisis no deja de ser un interrogante que queda pendiente para futuras investigaciones. En cualquier caso, el desclasamiento social por abajo nos conduce directamente al aspecto menos claro de la crisis urbana: la reaparición del problema de las «periferias».

### *b) El retorno de las periferias*

El retorno de las periferias es el reflejo geográfico tanto de la debilidad histórica como de la creciente fractura de las clases medias. Los nombres de «periferia», «suburbio», «extrarradio» tienen, todos ellos, una connotación negativa en la historia reciente de Madrid. Con estos términos se ha querido nombrar las zonas no estrictamente integradas en la ciudad, y esto no

porque estos espacios no fueran parte funcional de Madrid, como porque no lo eran en un sentido pleno, ya fuera por una radical ausencia de los servicios e infraestructuras que propiamente definen lo «urbano»; ya desde la perspectiva de los imaginarios de la «clase media» porque estos «barrios» se representaban como las zonas «oscuras» de la ciudad: los espacios de la peligrosidad. La fuerza histórica de esta separación entre la periferia y la ciudad, propiamente dicha, se refleja incluso en el nombre y en el epíteto «de barrio» que todavía hoy evocan una diferencia, cierta exclusión, por mucho que ésta haya sido invertida bajo la forma de un orgullo local que se mide frente, y muchas veces contra, la propia ciudad.

El problema no es nuevo. Desde el siglo XIX, la literatura higienista europea ha venido señalando a estos espacios, normalmente los arrabales e intersticios proletarios, como los lugares de la «infección física y moral»: insalubres, colmatados, descontrolados, caracterizados por las malas condiciones urbanas y la falta de los equipamientos sanitarios más elementales. Pero la acusación no se dirigía tanto contra este urbanismo dramático, como contra la vida callejera, promiscua y tabernaria de esta «otra» ciudad, identificada, no sin razón, con el crimen y la insurrección. No hace falta decir que el combate al suburbio y la «moralización obrera» han sido el gran objetivo de las políticas urbanas desde el siglo XIX hasta prácticamente la actualidad.

En Madrid, este tipo de paternalismo urbano tiene también su historia. En su recorrido se jalonan la primera legislación de viviendas baratas, las promociones patronales de barrios obreros y toda clase de medidas higienistas. Durante la dictadura franquista, esta tendencia adquirió su culminación con los derribos chabolistas y las promociones de vivienda protegida que, al tiempo que alojaban a las mayorías migrantes que invadían la ciudad, permitieron el fuerte desarrollo del sector inmobiliario durante los años sesenta y setenta. El resultado fue la producción de una gigantesca ciudad obrera que se extendía (y se extiende) por los barrios del sur y del este de la capital para prolongarse por los municipios colindantes (Getafe, Leganés, Móstoles y un largo etcétera) y más allá. La formación de la metrópolis madrileña está ligada a estas operaciones urbanas que hicieron proliferar a saltos la mancha urbana sobre los pequeños núcleos rurales y semirurales de la región. Como se sabe, la creación de estos grandes espacios de habitación obrera se hizo sobre calidades constructivas uniformes y bastante mediocres. La escasez de infraestructuras y la muchas veces radical separación de las zonas centrales del área metropolitana determinaron su popular denominación como «ciudades dormitorio», por su condición de prolongación «habitacional» del cinturón industrial madrileño.

Como se sabe también, durante los años setenta, estos mismos déficit de una ciudad construida aprisa y con tal penuria estuvieron en la raíz de lo que podemos llamar la primera gran crisis de las «periferias»; una crisis que en su primer momento tomó el cariz de una revuelta social y política. Se trataba en muchos casos de reivindicar el «derecho a la ciudad» en términos de exigencia de las dotaciones más elementales (desde el alumbrado o el transporte colectivo hasta el colegio y el ambulatorio) pero también de denunciar las pobres calidades constructivas de esos barrios, construidos «de urgencia», y para los que en demasiadas ocasiones la solución sólo podía pasar por la demolición y la reconstrucción completa. Dicho de otro modo, el potente movimiento vecinal madrileño de la década de los setenta nació y creció a partir de las luchas por solventar la «deuda urbana» que Madrid tenía respecto a esa mayoría de sus habitantes que vivían en sus periferias.<sup>62</sup>

La crisis económica, el paro juvenil y la desindustrialización rampante de los años posteriores marcó, sin embargo, un segundo desarrollo, bien distinto, de la «crisis de las periferias». Este segundo movimiento es paradójico. En términos de sus reivindicaciones «objetivas» el movimiento vecinal había obtenido un éxito rotundo: las dotaciones, los colegios, los ambulatorios llegaron a los «barrios», al tiempo que se reconstruyeron los peor construidos y se garantizó el derecho de los de autoconstrucción a permanecer en los espacios que ellos mismos habían levantado.<sup>63</sup> Pero el problema no era ahora propiamente «urbano»: no se trataba de dotaciones o de mejorar la calidad del urbanismo o de las viviendas. En efecto, desde finales de los años setenta y principios de los ochenta, el paro y la falta de expectativas hicieron de tales conquistas algo pírrico para una parte importante de sus habitantes, especialmente los más jóvenes. La heroína, la pequeña criminalidad y las estampas de unos jóvenes poco o nada integrados en la sociedad adulta parecieron sustituir a las manifestaciones, los cortes de carretera y las asociaciones de

<sup>62</sup> Nos podemos remitir a algunos de los textos de la época sobre el movimiento vecinal: CIDUR, *Las Asociaciones de Vecinos en la encrucijada. El movimiento vecinal en 1976-1977*, Madrid, 1977; J. García Fernández y M. D. González Ruiz, *Presente y futuro de las Asociaciones de Vecinos*, Madrid, PECOSA, 1976; M. Castells, *Ciudad, democracia y socialismo*, Madrid, Siglo XXI, 1977; T. Rodríguez Villasante, *Los vecinos en la calle*, Madrid, Ediciones de La Torre, 1976; o VV.AA., *El movimiento ciudadano ante la democracia*, Madrid, Cenit, 1977.

<sup>63</sup> La mayor parte de estas iniciativas se agruparon en la llamada Operación de Remodelación de Barrios, quizás la mayor operación de construcción de vivienda social de la historia europea del último cuarto del siglo XX. Ésta comprendió la construcción de cerca de 36.000 viviendas para un total de algo más de 150.000 personas. Véase J. Leal y C. Tobio, *La remodelación de barrios (seamos realistas pidamos lo imposible)*, Madrid, Arquitectura y Vivienda, 1986 o también: VV.AA., *Retrato de chabolista con piso (Análisis de redes sociales en la remodelación de barrios de Madrid)*, Madrid, Alfoz-CIDUR, 1989.

vecinos. La crisis era ahora una «crisis de seguridad», que marcaría a fuego las periferias. El gran «cinturón rojo» de Madrid se había convertido en el gigantesco rosario de los enganchados al polvo marrón. A mediados de los años ochenta había en Madrid más de 100.000 yonquis: una generación destruida y abortada de raíz.<sup>64</sup> Durante más de una década, periferia, droga, juventud y pequeña criminalidad quedaron unidos en una cadena de asociaciones que era sólo el reflejo simbólico de la devastación social.

Sea como fuere, la crisis urbana de los setenta-ochenta pareció diluirse en los años posteriores.<sup>65</sup> La expansión de la educación, el retorno del crecimiento económico a partir de 1985 y sobre todo de 1994 y la lenta disminución del paro juvenil sustituido por la expansión del empleo precario fueron dejando atrás los años más duros, sin por ello cerrar completamente las heridas. Durante finales de los ochenta y casi todos los noventa, la diferencia de renta entre el Norte y el Sur siguió incluso el curso de una paulatina reducción, al tiempo que los «barrios» seguían incorporando nuevas dotaciones e inversión pública. El espectro de las «periferias» se fue así difuminando, al tiempo que el nombre de muchos de estos barrios (como Vallecas o San Blas) iba adquiriendo connotaciones mucho más dulces y amigables.

Pero ¿sirve de algo recordar la gran crisis urbana de los años setenta y ochenta para entender lo que parece está por venir? No hay lugar para la repetición de las viejas historias. Y sin embargo, durante la década de los dosmil se han incubado una serie de tendencias que bien podrían ser la antesala de un brutal retorno de la cuestión de las periferias. Se trata de líneas que apuntan a una nueva crisis urbana, cuyas raíces se deben situar precisamente en los mismos procesos sociales que terminaron por «salvar» la crisis de los años ochenta. El primer síntoma de esta tendencia es, desde luego, la reaparición de espacios y regiones urbanas en las que los factores de vulnerabilidad se concentran de forma acusada y potencialmente

---

<sup>64</sup> La atención a la crisis urbana madrileña fue constante desde finales de los años setenta y durante todos los años ochenta. La principal colección de ensayos críticos y artículos empíricos sobre la crisis se puede encontrar en la revista *Alfoz*, pero quizás el trabajo más completo e interesante, en tanto reúne una buena colección de entrevistas y análisis cualitativos de informantes de distintos sectores sociales de la época siga siendo el dirigido por Ignacio Fernández de Castro y Alfonso Valero, *Cambios en las relaciones sociales y en las formas de vida de la población trabajadora madrileña durante la crisis (1975-1985)*, Madrid, Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda, 1985 (documento de trabajo).

<sup>65</sup> Un resumen de las causas y el desarrollo de la crisis urbana de los setenta-ochenta se puede encontrar en Pablo Carmona Pascual y Emmanuel Rodríguez López, «Barrios: planificación, inmigración y movimiento vecinal (1939-1986)» en Observatorio Metropolitano, *Madrid ¿la suma de todos?...*

explosiva. El refuerzo a la segregación espacial ha sido contundente en esta última década, y ha encontrado su principal palanca en el propio ciclo inmobiliario.

Quizás el principal síntoma de la reaparición de las periferias venga dado por el cambio de la composición social del antiguo cinturón obrero-industrial. Muchos de estos barrios han sido abandonados por la población nativa, al tiempo que se asistía a la entrada de los nuevos migrantes transnacionales. Por otro lado, la inversión pública y los servicios sociales que debían compensar los efectos sociales de la creación de nuevas bolsas de vulnerabilidad han experimentado, igualmente, una fuerte inversión de la tendencia que se registró en las décadas previas: la subvención de la enseñanza concertada y la concentración de la población escolar de menores recursos en un puñado de centros-gueto es quizás su mejor expresión. Por último, el impacto de la crisis en términos de desempleo y endeudamiento han mostrado el mismo patrón de concentración espacial que los fenómenos ya mencionados. Todo parece apuntar a una crisis de pobres, que coincide en el mapa madrileño con los barrios calientes de los años ochenta: los mismos que apuntan hoy a convertirse en el epicentro del seísmo urbano de la segunda década de los dosmil. Veámoslo con algo de detalle.

La expansión urbana de los noventa y dosmil, la fuerte revalorización patrimonial de los hogares propietarios de vivienda, la creciente movilidad espacial de la población madrileña, en definitiva, el ciclo inmobiliario de 1995-2007 ha producido un completo trastocamiento del mapa social madrileño. En términos generales, las rentas altas y medias-altas han podido optar a zonas residenciales cada vez más exclusivas, gracias principalmente al espectacular aumento de los costes de entrada. Como se comentaba más arriba, los efectos de subida (al igual que la moderación de la «bajada») han sido más prolongados y consistentes en las zonas más caras y exclusivas que en los viejos barrios de Madrid y del área metropolitana.<sup>66</sup> Pero quizás sea mucho más significativo que incluso en estos «barrios», esto es, en las promociones de vivienda obrera de los años sesenta y setenta así como en las zonas más degradadas de los centros urbanos, se hayan producido aumentos espectaculares de los precios inmobiliarios (de entre 2,5 y 3 veces de media).

---

<sup>66</sup> Véase de nuevo las series de *El Idealista*, «Histórico evolución de precios 2000-2011», [idealista.com](http://idealista.com)

La fuerte revalorización del parque inmobiliario de peor calidad<sup>67</sup> de la región metropolitana es un fenómeno poco estudiado, pero que tiene consecuencias tan fundamentales como imprevistas. Por un lado, ha permitido que muchas de las viejas familias trabajadoras de la región pudieran financiar la permuta o la compra de una nueva vivienda. La característica principal de la expansión urbana de los años noventa y dosmil es que ésta ha generado productos inmobiliarios para casi todos los grupos sociales, en los que la «urbanización difusa» o el predominio de la baja densidad han sido los grandes protagonistas. Dicho de otro modo, los productos de la «suburbanización» han sabido adaptarse a todos los públicos. Los «ensanches», los nuevos barrios y los PAUs de los grandes distritos y ciudades «obreras» del sur y este de Madrid han dirigido el cambio residencial de los viejos barrios.

En la otra cara de la moneda, el éxodo de los viejos barrios no hubiera sido posible sin un movimiento simétrico de ocupación residencial por parte de nuevos pobladores. La protagonista de esta «reocupación de los barrios» ha sido la nueva población migrante, en su mayoría procedente del Sur Global y/o del Este de Europa, y que a primero de enero de 2010 ya sumaba 1.080.000 personas. La cuestión no es puramente demográfica: la llegada de este increíble contingente migrante y las rentas de su trabajo es lo que efectivamente ha permitido la financiación del «vuelo» de las antiguas clases trabajadoras a los ensanches urbanos. Desde luego, no se trata de un fenómeno homogéneo. En muchos barrios (especialmente del sur y este de la capital), la ocupación de los migrantes ha sido prácticamente completa en el sentido de que suponen ya más del 60 e incluso del 80 % de la población menor de cuarenta años y sobre todo de 20 años. La sustitución nunca es total en la medida en que persiste una población envejecida (antiguos pobladores de los barrios obreros) de pocos recursos, y que ha quedado definitivamente «atrapada» en sus antiguos barrios. En otros barrios este proceso se puede considerar en marcha, si bien seguramente detenido por la crisis, con distintos grados de penetración. Y en otros, por último, siempre los de menor renta, la población nativa no ha podido sino permanecer en el «barrio».<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Es indudable que estos espacios urbanos no obedecen a una generalización fácil: la expansión de la ciudad obrera de los años sesenta y setenta produjo espacios de una calidad más bien deficiente, relativamente desconectada del centro, y muy homogénea en términos formales. Las intervenciones urbanas de los años ochenta tendieron a subsanar muchos de los déficit de estos barrios, e incluso en los barrios comprendidos en la Remodelación de Barrios, produjeron espacios con calidades y dotaciones muy superiores a la media. Igualmente dentro de estos espacios sensibles se deberían incluir algunas zonas altamente degradadas de los cascos históricos, en las que el chabolismo «vertical» no ha sido ni mucho menos erradicado.

<sup>68</sup> El patrón de residencia de los inmigrantes tiende, en las primeras fases, a depender de la

El mapa social de la periferia madrileña es, de este modo, complejo, con composiciones variables de pobreza y restricción de los derechos de nacionalidad. Pero a pesar de ello, la correlación parece clara. Incluso con el trazo grueso de los distritos y municipios, casi todos aquellos con alto porcentaje de extranjeros son también distritos de renta baja o medio-baja.<sup>69</sup>

Como cabía esperar, los barrios y zonas de peor calidad arquitectónica han sido el lugar preferente para la ocupación de los nuevos migrantes. Un estudio del Ministerio de Fomento titulado *Análisis de barrios vulnerables en España* de 2006 parecía confirmarlo. En atención a un criterio de vulnerabilidad basado en el porcentaje de población extranjera no comunitaria (salvo Europa del este) de cada barrio, resultaban 111 barrios sensibles localizados en el área metropolitana de Madrid.<sup>70</sup> En su mayor parte eran promociones obreras de los años sesenta y setenta, cascos históricos relativamente

---

existencia de viviendas en alquiler, de nichos o huecos en los que sea posible acceder a una vivienda o a una habitación en una ciudad en la que el mercado de alquiler es singularmente estrecho. Por eso los primeros barrios de inmigración de Madrid han sido los de la almendra central, los cascos históricos de los municipios colindantes y algunos barrios de la primera periferia metropolitana que disponían de un mercado de alquiler relativamente abundante, una gran diversidad en lo que se refiere al tamaño y la calidad de viviendas, y en los que la propia llegada de esta nueva demanda permitió poner en el mercado viviendas y habitaciones de muy baja calidad residencial, antes aparcadas del mismo a la espera de futuros movimientos especulativos. Posteriormente, a la búsqueda de viviendas más asequibles se han desplazado hacia los distritos y barrios del sur y este de la ciudad, precisamente los que componen el cinturón obrero construido de forma precaria y apresurada durante las décadas de 1950 y 1960.

<sup>69</sup> Del mismo modo, aparecen un gran número de municipios de renta baja y poca inmigración, que corresponden principalmente a los municipios de la primera corona metropolitana del sur y el suroeste (Getafe, Leganés, Alcorcón, Móstoles) en los que permanece la gran mayoría de la población nativa. Un zoom sobre estos municipios debiera mostrar sin embargo cómo los migrantes se han concentrado en los barrios de peor calidad (los centros históricos y las primeras promociones obreras) que también son los de menor renta de cada uno de estos municipios.

<sup>70</sup> En este estudio, se define la vulnerabilidad como «aquel proceso de malestar en las ciudades producido por la combinación de múltiples dimensiones de desventaja, en el que toda esperanza de movilidad social ascendente, de superación de su condición social de exclusión o próxima a ella, es contemplada como extremadamente difícil de alcanzar. Por el contrario, conlleva una percepción de inseguridad y miedo a la posibilidad de una movilidad social descendente, de empeoramiento de sus actuales condiciones de vida». Pero a la hora de determinar la «vulnerabilidad» ésta se realizaba a partir del «Índice de extranjería», esto es, el porcentaje de la población de nacionalidad extranjera total, menos la de la Europa de los 15 (Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Suecia) respecto al total de población. En conjunto, la población residente en barrios vulnerables por extranjería ascendía a 923.073 personas en la Comunidad de Madrid, esto es, el 12,32 % de la población madrileña y el 45,21 % de la población vulnerable de toda España; véase [http://siu.vivienda.es/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=85&Itemid=129&lang=es](http://siu.vivienda.es/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=85&Itemid=129&lang=es)

deteriorados y parcelaciones periféricas nuevas y antiguas. Como era de esperar se certifica la especialización de las aglomeraciones de vivienda obrera de las décadas de la dictadura en las poblaciones más desfavorecidas del Madrid global: grupos envejecidos de recursos modestos, poblaciones jóvenes atrapadas por la falta de oportunidades y recursos y la gran mayoría de los nuevos inmigrantes.

Pero si la correlación entre renta baja y extranjería sólo funciona en la dirección que va de la segunda a la primera, la correlación entre renta baja y dependencia de los servicios públicos y renta baja y altas tasas de desempleo parece del todo probada. Son los distritos y municipios del sur y del este de Madrid donde las tasas de desempleo son más altas y donde el porcentaje de alumnos en centros públicos es también mayor.

Los mapas de renta, extranjería, desempleo y dependencia de la enseñanza pública (recogidos al final de este capítulo) parecen reforzar la tradicional línea de clase que ha dividido históricamente a la ciudad de Madrid. Los municipios más ricos son los del oeste (Pozuelo, Majadahonda, Las Rozas) y el centro norte de la capital (Salamanca, Chamartín), en los que las tasas de paro son casi insignificantes, la mayor parte de la población (el 80 % o más) lleva a sus hijos a colegios concertados o privados y el porcentaje de población extranjera es pequeño y en buena medida o bien procede de los países occidentales de mayor renta, o bien es población migrante dedicada al «servicio» de estas familias. El resto de la ciudad se derrama en una multitud de posiciones, que tienen su polo extremo en algunos distritos del sur y este de Madrid y su prolongación en las mismas direcciones hacia la periferia exterior metropolitana. Se trata en la mayor parte de los casos de las periferias obreras levantadas de «urgencia» en los años sesenta y setenta, y ensanchadas por el *boom* inmobiliario de las últimas décadas. En esta vasta región urbana, algunos distritos y municipios concentran los niveles de renta más bajos, porcentajes altos o muy altos de población extranjera, los niveles de paro más altos y la mayor dependencia de los servicios públicos, expresado en este caso en que la mayor parte de los menores acuden a centros públicos. Son por derecho propio las nuevas periferias de Madrid.

Con una situación desplazada y marginal respecto de la nueva geografía de la economía global de la metrópolis, la suerte de estos barrios parece del todo condenada. La crisis ha eliminado lo único que hacía en cierto modo viable este régimen espacial: la existencia de una gran abundancia de empleo, por precario y mal pagado que fuera. Igualmente, el colapso del ciclo inmobiliario ha dejado un rosario de cuadros personales y familiares caracterizados por un fuerte endeudamiento y la amenaza o la realidad del

desahucio. Por si todo esto fuera poco, la desinversión pública se acentúa en unos barrios para los que la única alternativa son la educación y la sanidad públicas. El previsible colapso de los centros públicos de estas zonas, cada vez peor dotados y con la mayor concentración de alumnado con necesidades educativas específicas, apunta al cierre de toda forma de ascenso social vía formación. Poco puede sorprender así que las tasas de abandono escolar sean en estos barrios las más altas de la Comunidad. Sean así de origen extranjero o nativo, los protagonistas de excepción de la crisis urbana serán los jóvenes de las nuevas periferias, en cuyas formas de vida, expresiones culturales y formas de malestar, así como alrededor de los miedos y seducciones que susciten, se jugará buena parte del futuro de la ciudad.

### ***Banlieues, riots* y heroína en el Madrid global. A modo de conclusión**

Próxima parada para Madrid: ¿la violenta explosión de sus *banlieues* a modo de las periferias francesas de 2006? ¿Furiosos *riots* como los de Londres en el verano de 2011, o como los de Atenas y Tesalónica que desde 2008 protagonizan los jóvenes precarios, radicalizados por su completa exclusión de la vida institucional? ¿O más bien asistiremos a un retorno de fenómenos como los de la heroína y la pequeña criminalidad, similares a los del Madrid de los años ochenta? La respuesta a estas preguntas es todavía una incógnita. Seguramente la crisis urbana que ahora se está gestando acabará por estallar con fenómenos parecidos a los de otras grandes metrópolis europeas o incluso a los acaecidos en Madrid en otros momentos. La polarización de rentas que imprime el Madrid global, el refuerzo a las líneas de segregación espacial que han cabalgado sobre el ciclo inmobiliario o el propio proyecto de lo que llamamos «ciudad neoliberal», todo ello declinado en un escenario de crisis económica y financiera, debieran reconocer el carácter ilusorio o servilmente optimista de cualquier proyección tranquilizadora.

De hecho, las tendencias de crisis que se han analizado hasta aquí pueden no ser las únicas y quizás tampoco las más catastróficas. La crisis económico-financiera podría por ejemplo empeorar, y acabar por llevarse por delante la relativa posición privilegiada del Madrid global. Esto es lo que parece intuirse a escala europea, con el ataque a los países periféricos, dentro de un contexto general de implosión del capitalismo regional. En caso de verificarse esta tendencia, aunque sea parcialmente, el desempleo y la caída de la actividad económica amenazaría incluso a las rentas de lo que hemos

llamado *global class*, provocando un proceso de desafiliación social de proporciones mucho mayores que las que aquí se han descrito, y en el que la lucha competitiva por los recursos, y especialmente por el gasto público, llevarían a una rápida y catastrófica destrucción de casi todas las partidas del Estado del bienestar.

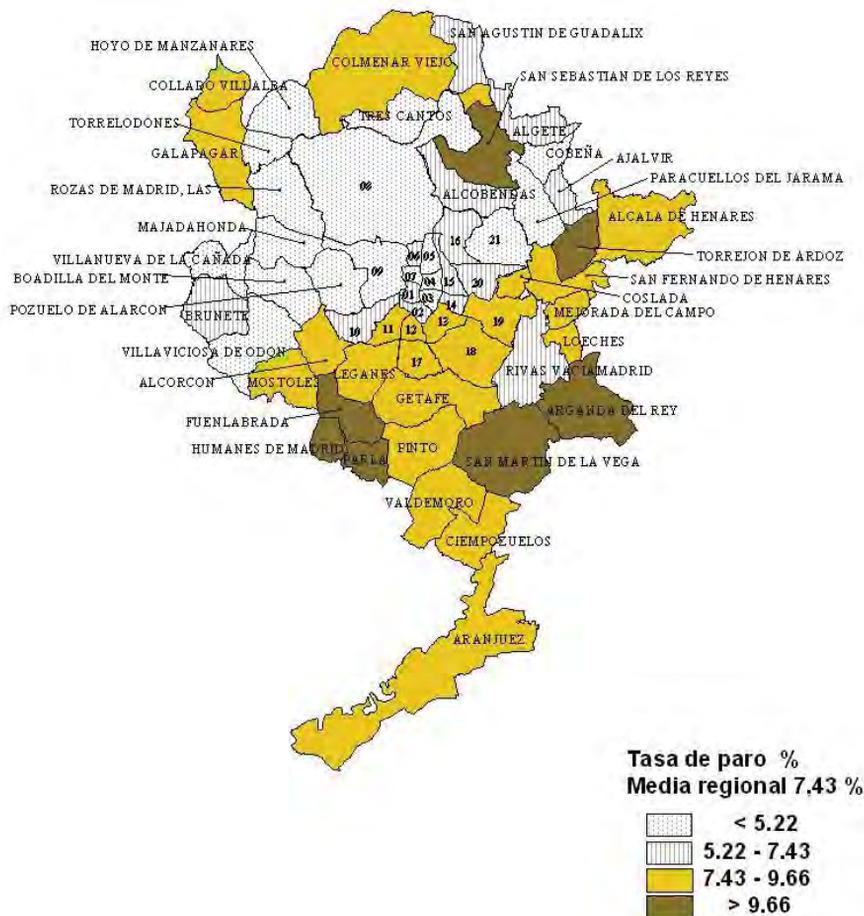
Pero sea éste el escenario, u otro que se podría aceptar o no con las debidas matizaciones, la cuestión principal radica en saber cómo se interpretan las líneas de crisis en sus posibles evoluciones políticas, sociales y culturales. ¿En qué tipo de comportamientos puede desembocar en un futuro lo que hemos llamado «ansiedad» de las clases medias? ¿Cuáles serán los males-tares y la reacción ante el desenganche por abajo, vía proletarianización y precarización, de una parte creciente de estos «cuerpos medios»? ¿Qué tipo de comportamientos provocará el gobierno, previsiblemente más duro, de las periferias urbanas en sus sectores menos protegidos y más jóvenes?

La abundante literatura sobre estas cuestiones, así como la comparación con otras ciudades, como por ejemplo París y Londres (metrópolis de mayor importancia, con una migración más antigua y en las que se pueden reflejar muchas de las tendencias del Madrid actual) apuntan a un panorama desolador. Guerra entre pobres, creciente competencia social por los recursos, desviación electoral hacia la extrema derecha, brotes racistas, explosión de la pequeña criminalidad como medio de supervivencia y autoprotección social de las minorías excluidas, formas cada vez más duras de gobernanza y control, etc. Todo esto es posible, e incluso probable en un futuro cuadro de crisis.

La principal respuesta a la crisis, no obstante, ha provenido de una conjunción imprevista de elementos. El 15M, en efecto, ha irrumpido desde la primavera de 2011 como un actor nuevo en la ciudad: ocupando la Puerta del Sol; convocando manifestaciones masivas; desplegando una fuerte capacidad de autoorganización a través de un proceso asambleario que ha aterrizado en los barrios y en todos los municipios del área metropolitana; atacando los procesos de desahucio, las redadas policiales contra los migrantes y los recortes en educación. ¿Puede leerse el 15M en relación con las líneas de fractura que se han analizado aquí? En su agenda y en buena parte de sus prácticas es coincidente con los factores de crisis social que se han considerado: los recortes sociales y el deterioro de los servicios públicos, la precarización creciente del mercado de trabajo que afecta a los más jóvenes, el hartazgo y la desafección respecto a una clase política que ha capturado los aparatos de Estado para su propio provecho y el de las oligarquías económico-financieras, etc.

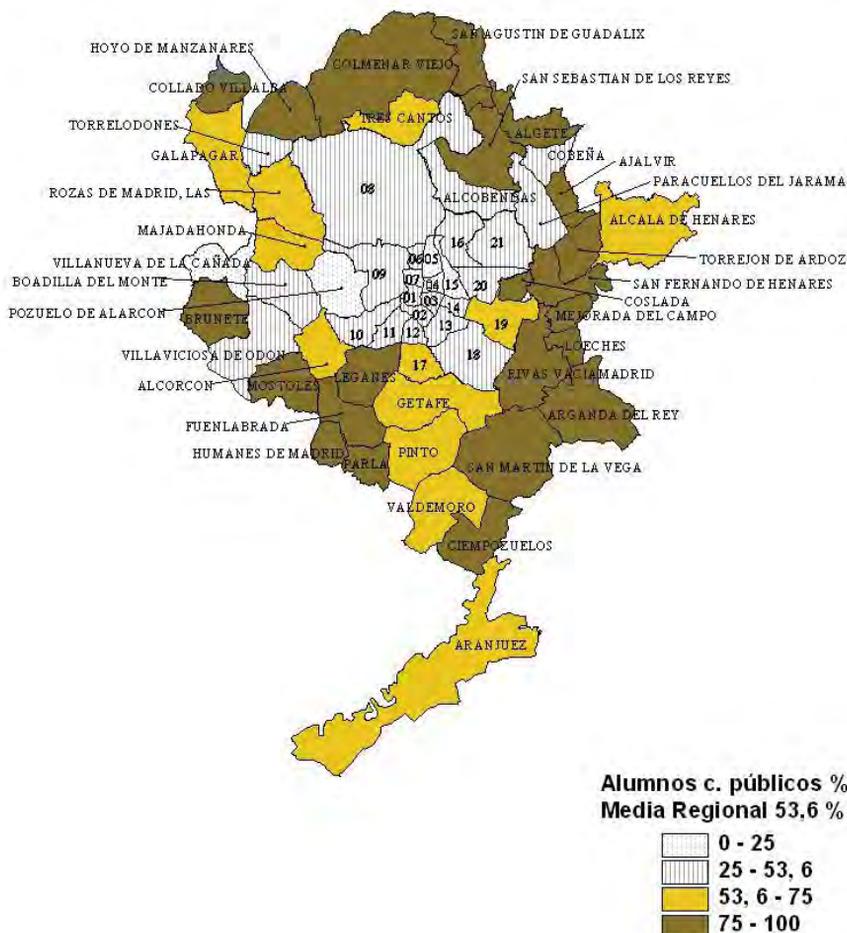
Pero hay también una relación más profunda y estrecha con las líneas de la crisis urbana en Madrid, y que tiene que ver con la composición social del movimiento. Aunque cualquier reducción de un acontecimiento político de esta magnitud a una componente sociológica, por mayoritaria que sea, no deja de ser un absurdo (el 15M está hecho de cruces y de una notable heterogeneidad), es cierto que su parte más activa sí coincide con uno de los grandes segmentos del desclasamiento social de masas que viene sucediendo en el cuerpo social madrileño. Se trata de las generaciones nacidas en los setenta-ochenta, en su inmensa mayoría con estudios medios o superiores, pero sometida a unas condiciones de vida cada vez más precarias: mileurismo generalizado, temporalidad, carestía de la vivienda y alquileres. Parece difícil no reconocer aquí a los descendientes de esa clase media amplia que hacía las veces de pilar de un pacto social cada vez más resquebrajado. En buena medida, la propia simpatía social que concita no se debe únicamente a la capacidad del 15M para recuperar lo común (la democracia, los servicios públicos, el acceso a la riqueza) como el verdadero objeto de la política, sino también a la propia imagen de unos jóvenes (y no tanto) en los que se intuye no se van a reproducir las condiciones de vida de ese «sector medio» que componía el pilar de la ciudad, y también del país.

## Tasa de paro en distritos de Madrid y municipios del área metropolitana en 2010

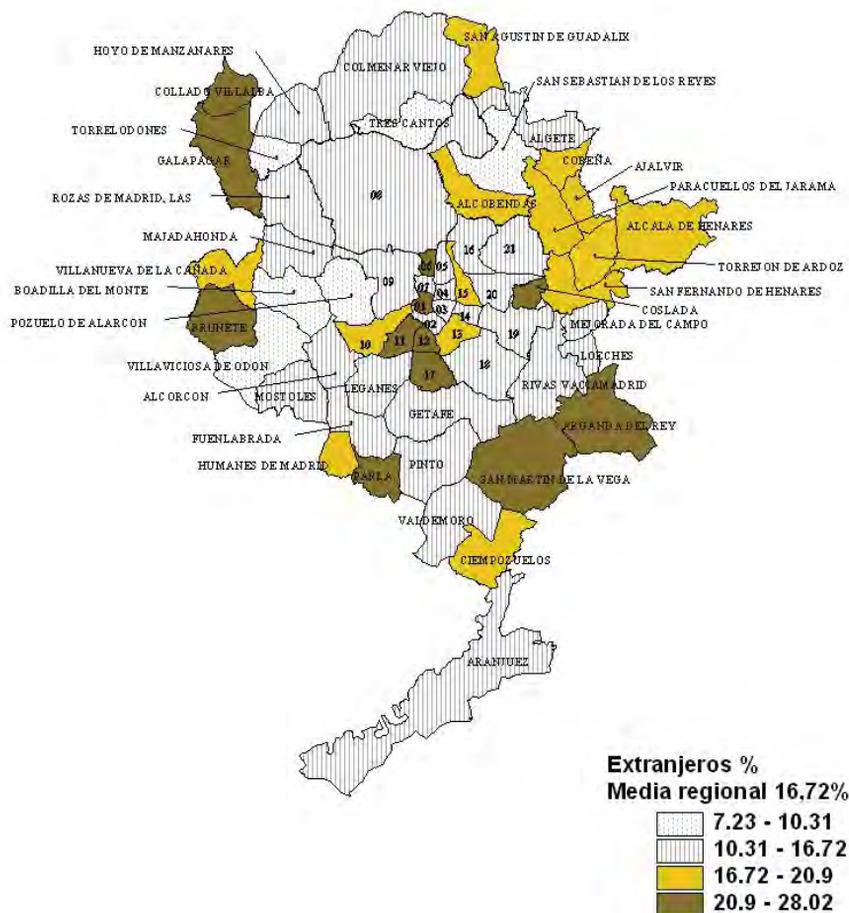




## Proporción de alumnos en centros públicos de los distritos de Madrid y municipios del área metropolitana en 2009



## Extranjeros en distritos de Madrid y municipios del área metropolitana en 2010



<b>DISTRITOS MUNICIPIO DE MADRID</b>	
<b>Código</b>	<b>Distrito</b>
1	Centro
2	Arganzuela
3	Retiro
4	Salamanca
5	Chamartín
6	Tetuán
7	Chamberí
8	Fuencarral-El Pardo
9	Moncloa-Aravaca
10	Latina
11	Carabanchel
12	Usera
13	Puente de Vallecas
14	Moratalaz
15	Ciudad Lineal
16	Hortaleza
17	Villaverde
18	Villa de Vallecas
19	Vicálvaro
20	San Blas
21	Barajas



## 4. Euskal Herria hacia la plataforma logística. El papel del TAV

Luis Iriarte  
(miembro de AHT Gelditu! Elkarlana)

En el marco de la oposición contra las líneas ferroviarias de Alta Velocidad planteadas en Euskal Herria, la coordinadora AHT Gelditu Elkarlana<sup>1</sup> ha venido desarrollando diversas iniciativas y acciones. Este texto se enmarca dentro de esta lucha.

Durante los últimos cuarenta años hemos asistido, efectivamente, a un exagerado crecimiento de la movilidad motorizada, tanto de personas como de mercancías, y tanto en el ámbito de Euskal Herria como en el resto del Estado Español. Este artículo analiza principalmente algunos de los factores generales, y algunos específicos de la Comunidad Autónoma Vasca (CAV), que han promovido este crecimiento, especialmente en lo que se refiere a las mercancías, para ello se apunta a la especialización estratégica de la economía vasca en el sector logístico y sus actividades anexas.

---

<sup>1</sup> Elkarlana se constituyó en 2001 a partir de sendos llamamientos coincidentes: por un lado, el de la Asamblea contra el TAV y, por otro, el del sindicato agrario EHNE, a los que se sumaron fuerzas sindicales y políticas, organizaciones ecologistas, grupos locales de afectados, ayuntamientos, etc., así como numerosas personas opositoras. Esta confluencia se hizo sobre la base de los siguientes contenidos: 1) el rechazo total al TAV por su carácter anti-social, anti-ecológico, despilfarrador de recursos e inapropiado; 2) la denuncia de su procedimiento impositivo y el respaldo al reconocimiento del derecho a veto o capacidad de decisión para los pueblos afectados; y 3) la necesidad de cuestionar el modelo de transporte, de ordenación del territorio y, en definitiva, de sociedad que se está desarrollando desde las instituciones. Estas bases establecían que la propuesta de alternativas al TAV no se suscitase dentro de Elkarlana, se apostaba por la movilización como método principal de lucha, al que se añadieron la articulación de una oposición municipal y jurídica, y el acuerdo de tomar las decisiones por unanimidad. Para más información véase: [www.ahtgelditu.org](http://www.ahtgelditu.org)

Por otro lado, se trata de analizar también cuál es el papel que juegan las nuevas líneas ferroviarias de Alta Velocidad, y más concretamente la denominada «Y» vasca, ya en obras, en relación con el transporte de mercancías. Finalmente, se pretende mostrar algunos de los graves problemas que genera el crecimiento de este tipo de transporte, así como diferentes consideraciones sobre la naturaleza de estos problemas, y los profundos cambios que contribuye a generar en los modos de vida. Por supuesto, esta cuestión está íntimamente ligada a las diversas respuestas planteadas.

### **Algunos factores que impulsan el crecimiento del transporte de mercancías**

Existen una serie de factores que explican el fuerte desarrollo experimentado por esta actividad en los últimos años. El crecimiento en el volumen, la rapidez y las distancias que recorren las mercancías, ya sean productos consumibles o intermedios, constituyen un aspecto determinante de la denominada globalización económica. Ésta implica que la mayoría de las actividades de producción, distribución y comercialización de mercancías se realizan ya a nivel global, lo que a su vez supone el desbordamiento de las tradicionales economías de base local o estatal que pasan a competir en mercados internacionales mucho más extensos y con relaciones más complejas. En realidad, la globalización mercantil es un fenómeno viejo, al igual que la globalización financiera, que al menos cuenta con 100 años de existencia. Sin embargo, lo que es realmente novedoso es el hecho de que lo que propiamente se haya globalizado sea el proceso de producción (y consumo) facilitado por una red de fábricas y mercados conectados a escala planetaria.

A partir de la entrada en crisis del modelo fordista de producción y de la desaceleración del crecimiento en los años setenta, el modelo económico experimentó, en efecto, un amplio proceso de reestructuración. Se liberalizaron los mercados, se produjo una fuerte deslocalización industrial y la producción experimentó una vasta reorganización. En este proceso resultó clave el ingreso del Estado Español en la CEE en 1986. La incorporación a Europa profundizó la adaptación de la estructura productiva a las exigencias de un nuevo marco internacional, de acuerdo con las demandas que se planteaban desde Bruselas. Se intensificó así la extensión de la producción y distribución a una escala verdaderamente europea, lo que supuso la desaparición o redimensionamiento de aquellos sectores incapaces de competir en un mercado más extenso. La creación de la Unión Europea y los acuerdos de Maastricht,

en donde se establecieron las bases de una moneda única y se dio un impulso significativo a la circulación sin trabas de mercancías, servicios, personas y capitales consolidaron la integración del mercado, reforzada más si cabe por la incorporación de nuevos países a la Unión.<sup>2</sup>

En paralelo, se produjo el traslado o deslocalización de una parte significativa de la actividad productiva tradicional, especialmente aquella menos automatizada e intensiva en mano de obra. Ésta acabó por desplazarse desde los países centrales, en los que de forma subordinada estaba incluido el Estado Español, a los nuevos países industrializados de la periferia. Allí donde los costes de producción resultan más baratos, especialmente los de la mano de obra, y las restricciones medioambientales son más laxas cuando no inexistentes. Ambos factores compensan los costes del transporte y distribución hacia los países centrales, donde siguen concentrándose los mercados de consumo más importantes. Aunque con cierto retraso en comparación con otros países del centro debido a la transición política, en el Estado Español asistimos también a una «reconversión industrial» que afectó a sectores como la construcción naval, la siderurgia, los aceros especiales, las líneas blancas, el textil, los fertilizantes, etc.

Los procesos paralelos de regionalización europea y de globalización de los mercados han supuesto un progresivo control del aparato productivo y comercial por parte de grandes grupos empresariales que han sido capaces de internacionalizar su cadena productiva. Es así como se ha producido un fuerte empuje a las empresas transnacionales, que ha provocado la destrucción o subordinación de buena parte de la pequeña actividad productiva tradicional que operaba en los mercados locales. El control de la cadena productiva ha venido acompañado de la externalización mediante subcontratas de determinados fragmentos productivos. La reestructuración del modelo productivo ha traído también consigo la fragmentación y segregación espacial por el territorio de las distintas etapas (tanto en el plano mundial y estatal como regional) de los procesos de fabricación, manipulación y ensamblaje de los productos. Las diferentes fases o componentes de la producción se realizan en lugares diversos y, en ocasiones, considerablemente alejados entre sí, buscando siempre las mejores ventajas competitivas. De este modo, surge y crece el modelo de lo que se ha denominado fábrica difusa, en el que el territorio se convierte en parte de la cadena industrial.

---

<sup>2</sup> En 1995 se incorporan Austria, Finlandia y Suecia, en 2004 se adhieren Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y la República Checa y en 2007 se produce la entrada de Bulgaria y Rumanía.

La nueva estructura productiva y empresarial segrega y autonomiza los procesos menos comprometidos o tecnológicamente menos avanzados. La empresa matriz que antes integraba casi todos los momentos de fabricación de un producto —la fábrica fordista— queda así reducida a las funciones de ensamblaje, coordinación y mando de una multitud de grandes y pequeñas empresas que fabrican la mayor parte de los componentes (en el anexo incluimos a modo de ejemplo un caso ilustrativo de esta fragmentación espacial de la cadena productiva). El resultado es la generalización de un modelo de producción flexible y fragmentada en el espacio que se ajusta de modo casi instantáneo a las fluctuantes demandas del mercado. Se trata de la conformación de una fábrica mundial en donde la cadena de montaje se confunde con el propio territorio.

Por su parte, la distancia entre el lugar de cultivo, extracción, producción o ensamblaje y el de su mercado final también se ha incrementado, debido a la especialización productiva a gran escala, la liberalización y la diversificación comercial. Así, observamos que más del 80 % de lo que produce una planta como la de Volkswagen en Pamplona se exporta principalmente hacia Europa: diariamente salen de esta fábrica unos 66 camiones y entre tres o cuatro trenes, así mismo, el puerto de Pasaia da salida a las diversas factorías de vehículos del Estado, incluidas las de Gasteiz e Iruña.<sup>3</sup> De forma algo irónica, estos mismos coches se cruzarán por el camino con otros modelos y marcas que provienen del resto de Europa. Por ejemplo, de los 300.000 coches que se fabrican en la planta de Volkswagen en Navarra menos del 0,5 % (1.500 vehículos) son vendidos en esta provincia, al tiempo que anualmente se compran en esta región más de 15.000 coches. Del mismo modo podemos considerar la intensificación de la producción hortícola en determinadas zonas de la Península y el Norte de África cuyo destino final se encuentra ya no a cientos, sino a miles de kilómetros.

A estos fenómenos, se suma todo un proceso de metropolización, entendido no tanto como el crecimiento de grandes ciudades sino como la radical dependencia por parte de los consumidores de extensos territorios y recursos. Nos referimos a lo que se ha denominado la huella ecológica<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> El puerto de Pasaia gestionó en 2007 la importación y exportación de más de 300.000 vehículos (87.000 importados y 206.000 exportados).

<sup>4</sup> La huella ecológica indica la extensión de la superficie biológicamente productiva utilizada por una población, así como la que se necesita para absorber los residuos que genera. Se expresa en hectáreas globales por habitante, es decir, muestra en términos estadísticos la extensión de planeta que cada individuo consume de media.

determinada por la creciente demanda de materiales, productos y recursos de un habitante de los países llamados desarrollados. Esta demanda excede con mucho la capacidad de su propio territorio, y así se ve impelida a transportar estos recursos desde diferentes partes del planeta mediante una modernizada y capilar red de infraestructuras. Atendiendo a este indicador, las estadísticas establecen la huella ecológica de la Comunidad Autónoma Vasca (CAV) en 4,66 hectáreas globales por habitante. Si se tiene en cuenta que la biocapacidad disponible —consumo per cápita máximo que es posible sostener con la superficie disponible en el planeta— está establecida en 1,80 gha, resulta un déficit de 2,86 hectáreas por persona. O lo que es lo mismo, nuestra sociedad requiere permanentemente de los recursos extraídos en otras zonas del planeta. Es por eso que resulta imprescindible la existencia de una adecuada red de infraestructuras de transporte que permita transportar estos recursos extraídos o producidos fuera del territorio en el que vivimos. Valga aquí como ejemplo, el tráfico del superpuerto de Bilbao, principal puerta de importación de estos productos (más del 70 % del volumen total), especialmente energéticos (más del 50 % del total).

### **Algunas condiciones necesarias**

Todos estos cambios en las formas y lugares de producción y distribución suponen una rápida extensión de los mercados y, por lo tanto, un feroz aumento de las distancias recorridas por las mercancías. Si a esto le sumamos que la cantidad y variedad de los productos en el mercado se ha incrementado, debemos concluir que el transporte, en cualquiera de sus modalidades (barco, camión, tren o avión), se ha convertido en un requisito indispensable del modelo. Así es como la distribución globalizada de los productos implica por un lado el desarrollo y construcción de redes físicas: nuevas infraestructuras de transporte cada vez más densas, con mayor capacidad y conectadas entre sí, en lo que se ha denominado intermodalidad.<sup>5</sup> Y por otro, la existencia de lugares especializados para realizar las actividades logísticas: almacenamiento, gestión de stocks, fraccionamiento de carga, intercambio, embalaje, etc. Estos espacios logísticos trascienden la mera función de almacenaje y distribución. Son las llamadas plataformas logísticas, que se pueden ver encajadas en todas las escalas del sistema global: supranacional, nacional, regional y local, y que están situadas principalmente

---

<sup>5</sup> En este sentido ha sido muy importante la implantación de las cajas contenedoras, los llamados *containers*.

cerca de los centros de consumo o estratégicamente enclavadas en los nodos de conexión de diferentes modalidades de transporte. En este capítulo, destacan los grandes puertos y en menor medida algunos aeropuertos que se han ido especializando y creciendo en tamaño. Subsidiarios de estos espacios se puede considerar la pléyade de naves logísticas y de distribución emplazadas en los diversos polígonos.

De otra parte, estas redes logísticas son frecuentemente gestionadas por las propias empresas o externalizadas a operadores logísticos. Estos últimos asumen la gestión parcial o completa desde la salida de la cadena de producción hasta su entrega final, ya se realice ésta a otra empresa, ya directamente al consumidor. En la UE, la externalización ronda el 34 % de media y en el Estado Español se acerca al 30 %, con un fuerte ritmo de crecimiento en esta última década. Se aprecia así una tendencia a la centralización de la gestión, así como a la concentración y especialización de las redes de distribución, lo que supone la sustitución de las pequeñas empresas y de los trabajadores autónomos por los grandes operadores internacionales. Éstos se benefician de las ventajas de las economías de escala, aprovechan las sinergias derivadas del tamaño creciente, acceden con mayor facilidad a acuerdos de distribución o a alianzas estratégicas, poseen mayor capacidad financiera para el desarrollo de las redes y los espacios logísticos, etc.

En paralelo, el acceso a los recursos energéticos se vuelve fundamental: obviamente éstos resultan imprescindibles para propulsar las diversas modalidades del transporte. Como no podía ser de otra manera, en la CAV la movilidad motorizada se basa principalmente en el consumo de petróleo —en 2008 suponía el 97 %. Paralelamente al crecimiento del transporte se ha producido un aumento continuado del consumo de este recurso fósil, salvo en periodos puntuales relacionados con estancamientos de la actividad económica o con una subida brusca de los carburantes.<sup>6</sup> Es previsible que esta profunda dependencia de un recurso que hay que importar en su totalidad y que se ve sometido a una variedad de factores fuera de control, como el hecho de haber alcanzado el techo de su producción, la creciente demanda mundial, la especulación en los mercados de futuros o las imprevisibles tensiones geopolíticas, determine fuertemente el desarrollo del transporte. Finalmente, estas condiciones acabarán por producir una drástica reducción de uso así como el impulso de formas de movilidad no dependientes de este recurso (ferrocarril, motores eléctricos o abastecidos por agrocombustibles...).

---

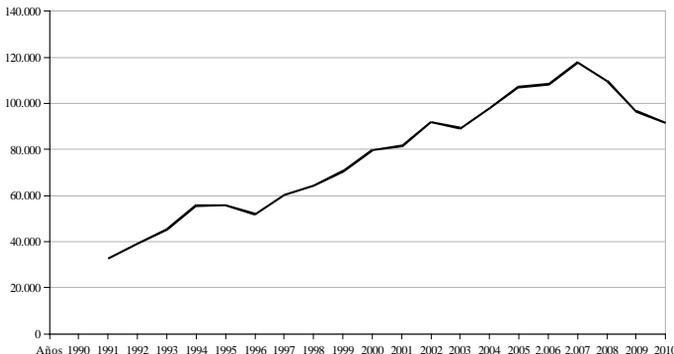
<sup>6</sup> Así ocurre a principios de los años setenta, durante los ochenta y a partir de 2007 cuando la recesión económica confluye con una progresiva escalada de los precios del petróleo desde 2004.

## El crecimiento del transporte de mercancías en la CAV

Dentro de este proceso generalizado de extensión de los mercados, tanto en lo que se refiere a los aspectos productivos como de distribución, el volumen de mercancías y las distancias recorridas por éstas han experimentado un incremento extraordinario durante los últimos años. Esto ha provocado, junto a otros factores, como el auge de la construcción o los procesos de metropolización, un crecimiento insólito del transporte de mercancías.

Desde mediados de los años ochenta el tráfico de mercancías en la CAV ha venido creciendo de una forma exorbitante, principalmente a través de dos modalidades: la carretera y las rutas marítimas. Como vemos en la tabla 1, cerca del 80 % de las mercancías son transportadas por carretera y alrededor de un 20 % por barco. En términos muy reducidos comparativamente, el transporte aéreo se ha especializado en productos de alto valor añadido, al tiempo que el transporte por ferrocarril ha seguido perdiendo importancia.

**Figura 4.1 Transporte de mercancías por carretera en la CAPV en miles de toneladas (1990-2010)<sup>7</sup>**

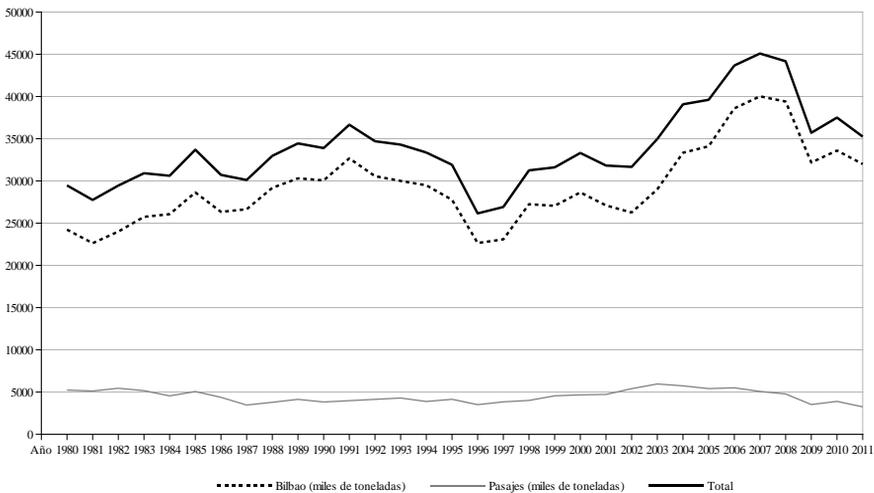


Fuente: Observatorio del transporte en Euskadi y Ministerio de Fomento

<sup>7</sup> Incluye el tráfico interior o intrarregional (excluyendo el intramunicipal) y entre la CAV y otras Comunidades Autónomas. No se incluye el tráfico en tránsito, que suele rondar el 15 %, ni el internacional (con origen/destino en otros países) que suele ser del 5 %. Por lo tanto, para calcular el volumen total de mercancías que sale, entra o atraviesa la CAV habría que sumar alrededor de un 20 % más.

Igualmente, el transporte marítimo ha ido creciendo también con altibajos, especialmente a partir de inicios del siglo XXI, para alcanzar su cifra más alta en 2007, y caer desde entonces. El resultado es que este tipo de transporte ha aumentado en un 50 % de 1980 a 2007, convirtiéndose en el modo más importante en cuanto a los flujos de larga distancia. Tras la importante caída sufrida en 2009, los gestores del puerto de Bilbao se han congratulado de la recuperación experimentada en 2010, para volver a anunciar un crecimiento constante del tráfico, especialmente del «contenerizado» y de los servicios marítimos con la Europa atlántica. En cualquier caso, en 2011 las cifras volvieron a descender.

**Figura 4.2 Transporte de mercancías en los puertos de Bilbao y Pasajes en miles de toneladas (1980-2010)**



Fuente: Ministerio de Fomento

Asimismo, y aunque en cifras totales su porcentaje es muy reducido, también ha crecido el transporte aéreo, que alcanzó su punto máximo en 2008 con 38.000 toneladas, para descender bruscamente hasta las 30.500 de 2010. Por su parte, el tráfico por ferrocarril, que ya venía descendiendo durante

los años de crecimiento global, ha disminuido a partir de la crisis de una forma más acusada que el resto de modalidades: en 2011 no llegó a alcanzar el 2 % del total.

Consecuentemente, los datos económicos del sector también han ido aumentando. En 2004, el PIB generado por el transporte duplicaba las cifras registradas en 1980 y su crecimiento relativo superó ampliamente al observado para el conjunto de la economía de la CAV.<sup>8</sup> Igualmente, su capacidad de arrastre, ya sea mediante ventas o compras a otros sectores de la región, ha ido aumentando, en la medida en que está profundamente ligado al resto de los sectores económicos y como tal es profundamente sensible a sus variaciones. No obstante, y tal y como denuncian los economistas del transporte, este aumento del PIB va ligado a un crecimiento notablemente mayor del transporte, especialmente por carretera, con todas las «externalidades negativas» que esto acarrea: congestión, enormes inversiones en construcción y mantenimiento de infraestructuras, gasto energético, contaminación, ruido, ocupación de suelo, etc. Además, este crecimiento no ha sido paralelo a la creación de empleo. El sector empleaba a 44.800 personas en 2007, sólo 3.000 más que en 1980: un crecimiento relativo del 9 % que no se corresponde con el crecimiento de la parte del PIB de este sector y que es sensiblemente inferior a la tasa de crecimiento del empleo en el conjunto de la CAV que se sitúa en un 21,3 %.

### **Importancia del sector del transporte en la economía de la CAV**

Durante los últimos años, en la CAV se han desarrollado diferentes apuestas estratégicas volcadas en la especialización en determinados sectores económicos. Aquí se pretende destacar la importancia, tanto económica como política, del sector del transporte y la logística, si bien, obviamente, no ha sido la única estrategia económica de la CAV. De hecho, ésta ha venido acompañada por el mantenimiento y modernización de la actividad industrial, y por la promoción de sectores como el turismo y la investigación en nuevas tecnologías.

---

<sup>8</sup> El sector de transportes y comunicación generó en 2004 un PIB de 3.181 millones de euros, cifra que duplica la registrada en 1980. Su crecimiento relativo en el periodo 1980-2004 supera ampliamente al observado para el conjunto de la economía en la CAPV (103,5 % frente a un 91 %). Fuente: Observatorio del Transporte en Euskadi.

A pesar de que, como ha sido habitual en el resto de las regiones, la importancia del sector industrial ha ido descendiendo paulatinamente, la CAV mantiene una estructura económica cuya principal característica es su fuerte especialización en distintas manufacturas. En 2008, la industria generaba un porcentaje del PIB muy por encima de los ratios equivalentes de buena parte de las economías de su entorno: el 27,9 % frente a un mero 17 % en el Estado Español y un 19,8 % en la EU-27. El mantenimiento y modernización del tejido industrial se ha orientado mayoritariamente hacia los sectores productivos de bienes de equipo, componentes, productos intermedios..., principalmente a la fabricación de productos metálicos, en maquinaria y equipo mecánico, y a material de transporte.

En este sentido, podemos destacar el alto grado de apertura que tiene la economía de la CAV, superior a la media española en 16 puntos porcentuales, ya que tanto las exportaciones como las importaciones son muy superiores a las de las principales regiones españolas. Por otra parte, es preciso apuntar la importancia creciente que ha ido adquiriendo el sector energético que aporta un 3,2 % del PIB y la menor relevancia que tiene el sector de la construcción en comparación con el resto del Estado.

Por su parte, el sector servicios tiene una presencia inferior, en 2008 representaba el 55,7 % del PIB regional, mientras que la media en España alcanzaba el 68,3 %. Dentro de este sector, destacan por su importancia las Inmobiliarias y los Servicios Empresariales (13 %), el Comercio (8,8 %), la Hostelería (5,7 %) y el Transporte y Comunicaciones (5,5 %).

De entre las actividades que han recibido un especial impulso durante los últimos años, podemos resaltar el realizado en investigación. Medido como gastos internos totales en el porcentaje del PIB, éste se ha situado sistemáticamente muy por encima de la media española en la última década, si bien los últimos años ha disminuido la diferencia, que en 1994 prácticamente alcanzaba las cuatro décimas.

Por otro lado, es preciso destacar aquí que las empresas son el principal motor de la investigación<sup>9</sup> en la región, en la medida en que realizaron el 81,4 % de los gastos totales en 2007, muy por encima de la media española, mientras

---

<sup>9</sup> Los sectores tecnológicos y de innovación han seguido dos líneas: el impulso de nuevos sistemas de fabricación (*manufacturing* de alto rendimiento, nuevos materiales, TICs) y los servicios (turismo, lengua, comercio, seguridad alimentaria) junto con una apuesta decidida por nuevos sectores intensivos en conocimiento, dependientes de una fuerte inversión en I+D+i (biociencias,

que la enseñanza superior es el segundo sector en importancia.<sup>10</sup> De hecho, la CAV se encuentra en los puestos de cabecera en la inversión de I+D (2,06 % del PIB), junto con la Comunidad de Madrid y Navarra. En cuanto al empleo en actividades profesionales científicas y técnicas, la CAV mantiene unos índices superiores a los del resto del Estado, solo sobrepasado por la Comunidad de Madrid. Sin embargo, los indicadores de resultados (gasto por investigador, captación de capital riesgo, patentes, creación de empresas de base tecnológica de impacto, exportaciones de medio y alto contenido tecnológico, transformación sectorial etc.) no han sido los esperados.

El sector turístico, considerablemente menor al de otras regiones del Estado, ha experimentado sin embargo un fuerte impulso con un crecimiento sostenido en los últimos años hasta alcanzar en 2008, el 5,3 % del PIB regional y el 4 % del empleo. Históricamente la tradición turística ha descansado sobre la capital guipuzcoana y su franja litoral, pero paulatinamente esta realidad ha ido cambiando; más concretamente, desde el año 2005 se asiste a una diversificación. Bizkaia ha pasado así a ostentar el primer lugar en peso turístico en términos absolutos, aunque no en relación a su PIB. Se trata de una clara consecuencia de lo que se ha dado en denominar el «efecto Guggenheim»: una inversión en una infraestructura cultural que ha servido de catalizador a todo un proceso de transformación de la ciudad de Bilbao, capaz de capturar un turismo cultural y gastronómico de alto nivel adquisitivo.

Pero sea como fuere, el sector estrella en inversión pública ha sido la actividad del transporte, hasta el punto de convertirse, junto con la industria, en el principal sector de especialización estratégica en la CAV. El exorbitante crecimiento del movimiento de mercancías, que se auguraba como un flujo en aumento constante, ha sido facilitado y promovido por la apuesta que, entre otros actores, han realizado el empresariado, el Gobierno Vasco y las Diputaciones, siempre en feroz competición con otras regiones metropolitanas. Bajo la justificación de que la circulación de mercancías es, además de

---

nanociencias, energías alternativas, transporte inteligente, ecoinnovación, investigación social) y el fomento de la investigación estratégica a través de los centros de investigación cooperativa (CIC) y de los centros de excelencia investigadora (BERC).

<sup>10</sup> La red de centros tecnológicos fue constituida inicialmente por cinco centros: CEIT perteneciente a la ETSII de la Universidad de Navarra en San Sebastián; IKERLAN, del grupo Mondragón; INASMET perteneciente a la asociación guipuzcoana de empresas de la fundición; LABEIN, de la ETSII de la Universidad del País Vasco y TEKNIKER relacionado con la Escuela Politécnica de armería de Eibar. Todas ellas crearon las bases y el principio de lo que en la actualidad es la Red Vasca de Ciencia, Tecnología e Innovación.

un sector estratégico, un campo de negocio tanto en los procesos de transporte como en las actividades logísticas, se ha impulsado una fuerte inversión y especialización en el sector.

Su importancia para la CAV se puede resumir en unas pocas cifras relevantes. El porcentaje del PIB producido por las actividades de Transporte y Comunicaciones suponía en 2008 el 5,5 %, lo que le situaba en el cuarto lugar en importancia del sector servicios. En el mismo año, mantenía unos 54.000 empleos, lo que supone el 5,3 % del empleo sobre algo más de un millón de personas ocupadas. En cualquier caso, estas magnitudes no reflejan la contribución económica directa de esta actividad. Por ejemplo, en el caso del transporte de mercancías por carretera, sólo se contabiliza el servicio público, el ofrecido por empresas especializadas en el transporte, mientras que no se contaba el servicio privado que es el que llevan a cabo empresas que toman el transporte como actividad complementaria a la principal.<sup>11</sup> Así, según diferentes informes, se estima que la actividad del transporte más la logística supone en torno al 11 % del PIB de la CAV, y que existen unas diez mil empresas dedicadas al transporte de mercancías.

## La apuesta vasca por el sector logístico

Euskadi tiene una ubicación geográfica estratégica en el paso atlántico del Pirineo, constituyendo un eslabón clave en la red transeuropea de transportes. Valorizar esta posición debe ser el objetivo prioritario de la política de transporte de la CAV, no sólo como gestores de los flujos de tránsito, sino también como gestores del nodo logístico de las comunidades continentales.

Panorámica del Transporte en Euskadi 2004.  
Departamento de Transportes y Obras Públicas.

---

<sup>11</sup> Los vehículos pesados destinados al transporte de mercancías de servicio privado realizaron en 2009 el 27 % del transporte por carretera, operaciones que no se contabilizan para calcular el PIB del transporte.

El arco atlántico constituye un espacio idóneo donde implantar un auténtico corredor europeo que centrado en el ferrocarril, el barco y las plataformas logísticas atraviese los distintos estados miembros que lo configuran.

Declaraciones de Iñaki Arriola, Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transporte del Gobierno Vasco, en el Atlantic Logistic Forum 2011.

El crecimiento del transporte de mercancías en la CAV no ha sido sólo la consecuencia del desarrollo de procesos aparentemente impersonales, como la extensión del espacio productivo y la multiplicación de las distancias en la distribución, sino que responde también al empeño deliberado de las administraciones, tanto españolas como vascoas, de atraer los flujos de transporte peninsulares, europeos e incluso mundiales. Dicho de otro modo, este empeño no sólo responde a las exigencias del modelo territorial, económico y social implantado actualmente sino que se inscribe en una política de transportes que pretende desarrollar un potente sistema logístico y una gigantesca plataforma intermodal-logística del Atlántico «ante el imparable proceso de globalización». Este planteamiento potencia el ya tradicional negocio logístico, heredado de la existencia de la frontera en Irún y que, en las nuevas condiciones de pertenencia a la Unión Europea, trata de aprovechar su condición de zona geográfica transfronteriza entre los mercados peninsulares y el resto de Europa. Igualmente se pretende explotar la salida al mar como centro de un *hinterland* de cerca de 12 millones de habitantes,<sup>12</sup> con el fin de dar un paso más en «la captación del máximo tránsito de mercancías, un mercado que se encuentra en una dinámica de crecimiento exponencial»,<sup>13</sup> a la vez que se ambiciona la configuración de un polo de atracción del tráfico internacional procedente del continente americano y del norte de Europa.

En definitiva, se quiere sacar partido a su posición en el centro del eje Atlántico europeo, el tercer eje europeo después de la banana europea<sup>14</sup> y del Arco Mediterráneo.<sup>15</sup> No en vano, aproximadamente el 50 % del tráfico

---

<sup>12</sup> Además de la propia CAV, el *hinterland* incluye las regiones de Aquitania y Midy Pyrénées, al norte; la CF de Navarra al este; Cantabria al oeste; y La Rioja al sur, en una primera corona. Y Aragón, Asturias y parte de Castilla y León en una segunda.

<sup>13</sup> *Libro Blanco de la Eurociudad*.

<sup>14</sup> Desde Londres hasta el norte de Italia, pasando por París y el área del Rin-Rhur.

<sup>15</sup> Valencia, Barcelona, Lyon.

de mercancías entre la Península Ibérica y Europa se produce por la fachada atlántica. Con ello se quiere convertir a Euskadi en un «polo logístico» de la globalización, un «punto gordo a escala europea». Y en este proceso se trata, primero, de priorizar el carácter intermodal de la plataforma (redes viarias, ferroviarias y marítimas), de modo que se puedan generar actividades de valor añadido en las zonas logísticas: operaciones de embalaje y tratamiento de la carga, empresas de *consulting*, servicios financieros, actividades hoteleras, centros de convenciones, polígonos tecnológicos, etc., a fin siempre de generar sinergias cooperativas entre ellas. Esta apuesta megalómana ha supuesto ya un incremento progresivo del tráfico, justificación perversa para seguir ampliando o construyendo más infraestructuras.

Uno de los principales actores de este desarrollo ha sido la iniciativa empresarial privada que ha ido reforzando y modernizando todo el sector logístico. Por un lado, en la medida en que los servicios de transporte han ido adquiriendo una creciente importancia y complejidad, las empresas han ido externalizando la logística y la distribución de los productos a operadores especializados que reemplazan o ponen a su servicio un sector tradicionalmente atomizado (una amplia miríada de pequeñas empresas y trabajadores autónomos), al tiempo que se apoderan de crecientes cuotas de mercado.<sup>16</sup> Por otra parte, es preciso destacar la importancia de la entrada de inversores privados en un campo como las infraestructuras logísticas, que ha sido objeto principalmente de las instituciones públicas. Efectivamente, instituciones financieras, fondos de inversión y empresas internacionales han invertido en plataformas, centros logísticos y polígonos como una alternativa al negocio residencial y de oficinas.<sup>17</sup> Valga aquí como ejemplo la entrada de Caja Vital y la multinacional Abertis en la construcción y gestión de la plataforma Arasur de Alava. Igualmente, promotoras como Neinor o Inbisa han impulsado el desarrollo de cerca de un millón de m<sup>2</sup> de nuevo suelo empresarial en

---

<sup>16</sup> Algunas de estas empresas que operan en la CAV son: Alditrans, Algeposa, ARS Storage Solutions, Azkar, Cega Logistics, DHL, ERHARDT, Fevatrans, Sociedad Distribuidora Alimentaria, Transportes Vicuña, Unialco, entre otras. Varias de ellas operan en los mercados internacionales y son sucursales de operadores estatales o europeos. Además hay que tener en cuenta otras tantas empresas dedicadas a la consultoría e introducción de sistemas inteligentes junto a herramientas de control y gestión de rutas, transporte, información, etc.

<sup>17</sup> Las razones que se aducen para este tipo de inversión son principalmente la alta rentabilidad que ofrecen, las garantías de solvencia, ya que la mayoría de los arrendatarios y usuarios son empresas operadoras, y la simplificación de los servicios de arrendamiento en comparación con otro tipo de inmuebles.

torno al puerto de Bilbao. Del mismo modo, el Grupo Gran Europa ha promovido las dos primeras fases de la Zona de Almacenaje y Distribución del área portuaria.

De todos modos, aquí es preciso centrarse prioritariamente en la iniciativa desarrollada por las instituciones públicas. En primer lugar, debemos analizar los numerosos planes de ordenación del territorio, de carreteras y ferroviarios realizados por el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales. Sin pretender ser exhaustivos podemos mencionar con fecha reciente: el Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano, el Plan Territorial Parcial del área funcional de Donostialdea-Bajo Bidasoa, el Plan Territorial Parcial de Vitoria-Gasteiz, el Plan Territorial Sectorial de la Red Intermodal y Logística de Transporte de la CAPV, el segundo Plan General de Carreteras del País Vasco 1999-2010, el Plan Territorial Sectorial de Carreteras de Bizkaia, el Plan Territorial Sectorial de la Red Ferroviaria del País Vasco, el Plan Territorial Sectorial de Actividades Económicas del País Vasco... Con estos planes se han puesto la bases de ordenación territorial a fin de desarrollar las medidas legislativas y económicas que impulsen la modernización o la construcción de las infraestructuras de una forma coordinada. Tal y como se especifica en uno de ellos, los objetivos básicos son «integrar piezas territoriales ya existentes, introducir actividades “tractoras” y construir las infraestructuras necesarias para atraer, diversificar y facilitar los crecientes flujos de tráfico».

Por otro lado, se ha realizado un notable esfuerzo en la creación y desarrollo de un significativo número de instituciones y asociaciones reguladoras e impulsoras del transporte. Veamos algunas de ellas: la AEIE Vitoria-Dax que se encarga de la realización de los estudios y proyectos necesarios para el diseño, la construcción y la explotación de la sección ferroviaria internacional de este tramo; la Autoridad Transporte Euskadi, organismo creado por el Departamento de Transportes del Gobierno Vasco, en tanto órgano consultivo y de coordinación en materia de ordenación del transporte y sus infraestructuras; OTEUS, Observatorio del Transporte de Euskadi, dependiente del Departamento de Transporte, que realiza análisis, interpretación y proyección de éste en la CAV; el Instituto Vasco de Logística dedicado a la investigación y la divulgación; la Agencia Transfronteriza para el Desarrollo de la Eurociudad Vasca Bayonne-San Sebastián; la PLAE, Plataforma Logística Aquitania-Euskadi, organismo encaminado a diseñar las líneas de actuación, las infraestructuras y servicios, especialmente ferroviarios, marítimos y logísticos, que posibiliten un tráfico fluido entre estos dos territorios. Según sus propias palabras, pretende «mejorar la integración de las infraestructuras de este territorio en las redes europeas de transporte, optimizar el

transporte sostenible y la logística a nivel transfronterizo, reforzar la cooperación entre infraestructuras, especialmente la interportuaria, así como entre puertos y plataformas logísticas, potenciar la posición estratégica de Aquitania-Euskadi y la internacionalización como factor de desarrollo regional». En resumen, se trata de atraer y gestionar de una manera más eficaz los enormes flujos de mercancías a fin de reforzar su posición como nodo logístico del corredor atlántico, en competencia con otros corredores como el de la región mediterránea.

Para conseguir estos objetivos una de las tareas imprescindibles que las instituciones y los organismos considerados tienen que realizar es la construcción de las infraestructuras necesarias que permitan atraer y movilizar los flujos de transporte.

### **Ferrocarriles, carreteras, puertos y aeropuertos**

Los ferrocarriles, las carreteras y las terminales convertirán a Euskadi en una gran plataforma de transportes a nivel continental.

Alvaro Amman, consejero de Transportes del Gobierno Vasco en 1999.

Ya en los años setenta, se produjo un importante salto en la construcción de vías de alta capacidad (autopistas y autovías), que se añadieron a una mallada red de carreteras, dirigida a conectar los principales puntos de la geografía interior así como a asegurar el transporte con el resto de la Península y de Europa. De este modo, de una situación en la que sólo existían cuatro kilómetros de autovías, se ha hecho un auténtico esfuerzo inversor hasta alcanzar en 2009 los 607 kilómetros de vías de alta capacidad. De hecho, durante el periodo 2000-2010, la CAV fue la comunidad, después de Navarra, en la que más se invirtió por habitante en materia de carreteras, convirtiéndose, después de Galicia y Canarias, en la Comunidad con más kilómetros por kilómetro cuadrado.

En este capítulo, y sin ánimo de exhaustividad, se debe destacar la construcción de la autopista Bilbao-Behobia (A-8) que ha tenido continuidad hacia Bayona (A-63), estructurando así una «región a escala europea», seguida de la realización de la autopista AP-68 que se conecta a la altura de Miranda con el eje del Ebro. Además, se han construido los sucesivos desdoblamientos y modernizaciones de la tradicional arteria Nacional 1, y ya en los noventa, su conexión a la altura de Andoain con la autovía del Norte que enlaza con la A-15 cerca de Pamplona.

Por otro lado, en 1980 el Estado restituyó la red de carreteras al Gobierno Vasco que a su vez la delegó en las Diputaciones Forales. Con el traspaso de competencias, se intensificó la construcción de nuevas vías. Según José Antonio Rodríguez Ranz, autor del libro *Historia de las vías de comunicación en Gipuzkoa IV (1938-2010)*, entre 1981 y 2010 Gipuzkoa invirtió 4.750 millones de euros en su red viaria; de hecho, de cada cuatro euros invertidos por la Diputación uno ha sido en carreteras, «una inversión espectacular». La construcción de nuevas vías no se ha detenido en los últimos años con la construcción de la autovía Eibar-Gazteiz,<sup>18</sup> Durango-Beasain, el corredor del Txoriherri, la autovía del Urumea y los corredores de mercancías a la manera de circunvalaciones como son los 36 km. de la Variante Sur Metropolitana de Bilbao o Supersur, o el segundo cinturón de Donosti y su pretendida prolongación hasta Irún.

En tanto complemento indispensable, a principios de los noventa se han puesto en funcionamiento una serie de plataformas logísticas. Éstas nacen de la necesidad de realizar todas las funciones logísticas y de garantizar las operaciones de valor añadido sobre las mercancías, así como, en ocasiones, la transferencia modal. Son puntos de concentración de tráfico que provienen de lugares geográficos diferentes, y que permiten optimizar la productividad de las operaciones de transporte, al mover volúmenes mayores de carga, organizar cargas combinadas para distintos clientes y realizar distintas funciones de almacenaje, empaquetamiento y distribución. En esta función destacan cuatro centros logísticos: Zaisa, Aparkabisa, Centro de Transportes de Vitoria-Gasteiz (CTV) y Arasar. El Centro de Transportes de Irún, conocido por la denominación de su sociedad promotora ZAISA,<sup>19</sup> ha llegado a

---

<sup>18</sup> El trazado de 32 kilómetros transcurre durante más de la mitad de su recorrido, bien bajo túneles o por medio de viaductos. En términos globales ha supuesto una macroinversión de más de 700 millones de euros, más de 20 millones por kilómetro.

<sup>19</sup> Participada principalmente por el Ayuntamiento de Irún, la Diputación de Gipuzkoa y el Gobierno Vasco.

abarcar, tras varias ampliaciones, 400.000 m<sup>2</sup> y la gestión de dos millones y medio de toneladas en 2009. De acuerdo con su publicidad es «la mayor concentración de empresas de transporte y logística del País Vasco y una de las más importantes del sur de Europa». De un tamaño menor es la central de transportes Aparkabisa en Bizkaia, iniciada con financiación pública y actualmente en manos privadas, que gestiona unas 300.000 toneladas. El Centro Intermodal de Transporte y Logística de Vitoria-Gasteiz (CTV), enclavado justo al lado de la capital alavesa, cuenta con 700.000 m<sup>2</sup> de superficie y está participado principalmente por la Diputación de Alava, el Gobierno Vasco y Kutxa Bank.<sup>20</sup>

La última gran apuesta por la logística, esta vez principalmente de la mano de la iniciativa privada, ha sido la plataforma logística multimodal Arasur, también en Álava pero cerca ya de Burgos. Ésta abarca más de dos millones de metros cuadrados y la sociedad promotora, Álava Logística, está participada mayoritariamente por Kutxa Bank y Abertis. El polígono, que se presentó en 2006 como el mayor centro logístico del norte de España y que ofertaba su cercanía al superpuerto de Bilbao, se ha encontrado recientemente con una nueva dificultad, cuando al fuerte descenso de la actividad logística se ha añadido la decisión de la Autoridad Portuaria de construir su puerto seco<sup>21</sup> en Pancorbo (Burgos). Por último, continúan los planes para construir nuevas plataformas, como la de Lezo-Gaintxurizketa (180 ha) enclavada en el corredor de salida a la frontera y conectada al puerto de Pasajes y al aún no iniciado Puerto Exterior de Jaizkibel.

En cualquier caso, a Alvaro Amman se le olvidó nombrar una de las principales patas de esta plataforma regional: los puertos. Dos son las principales puertas de entrada y salida de los tráficos internacionales en la CAV: la frontera de Biriattou para el transporte por carretera en conexión con Europa y el superpuerto de Bilbao, piedra base de esta apuesta en Bizkaia, y que gestiona alrededor de la mitad de los tráficos con la Unión Europea y la casi totalidad con terceros países. La evolución del puerto de Bilbao es significativa de la apuesta vasca por el transporte y la logística. En los años setenta se

---

<sup>20</sup> Aunque en el momento de la creación de esta plataforma, así como en la de Arasur, era Caja Vital, hoy está integrada en Kutxa Bank.

<sup>21</sup> El puerto seco es una infraestructura que localiza, ya fuera del recinto portuario, todas aquellas actividades logísticas de almacenamiento y distribución que no requieren ser realizadas en el puerto. Son especialmente apropiadas para aquellos puertos que se enfrentan a restricciones espaciales de crecimiento, como el de Bilbao.

dio ya un primer impulso a la reconversión y ampliación del puerto,<sup>22</sup> pero es a principios de los noventa, cuando éste experimentó una gran reestructuración con la construcción de la nueva zona portuaria del Abra Exterior en Zierbana. Ante la exigencia planteada por el nuevo papel de los puertos, que han dejado de ser mero punto de entrada y salida de mercancías, para irse convirtiendo en centros de distribución, consolidación y fraccionamiento de cargas, almacenamiento y gestión de stocks, etiquetaje, facturación, control de calidad, montaje de componentes..., es decir, en zonas de actividades logísticas, se requerían grandes extensiones de suelo. La Autoridad Portuaria de Bilbao (organismo público de Puertos del Estado) invirtió, de este modo, 500 millones de euros para ganar al mar dos millones de metros cuadrados de superficie terrestre y tres kilómetros adicionales de línea de atraque.<sup>23</sup> En total, tres millones de metros cuadrados que permiten la expansión de actividades del puerto. «El nuevo proyecto se inscribe», dijo entonces el presidente del puerto, «junto con la red viaria, el aeropuerto, el futuro desarrollo del ferrocarril de alta velocidad y las telecomunicaciones, en el nuevo sistema de infraestructuras de transporte que hará posible el desarrollo económico».

Todas estas ampliaciones han permitido que el tráfico en el superpuerto se incrementase desde los 30 millones de toneladas de 1992 a los 40 millones en 2007, aunque debido a la contracción del comercio cayese en 2011 a 32 millones. Se trata de un puerto principalmente de entrada de graneles líquidos energéticos<sup>24</sup> (59 % del total) que junto al 17 % de mercancía general en contenedores<sup>25</sup> (productos siderúrgicos, mercancía variada, vinos, bebidas y alcoholes y materiales de construcción), son los que más han crecido en estos últimos años. De menor importancia son los graneles sólidos con un 13 % (carbón, chatarra, habas y harinas de soja) y la mercancía general con un 11 % (productos siderúrgicos, papel y pasta), y cuyo volumen no ha dejado de disminuir.

---

<sup>22</sup> En 1975, se cerró el área marítima denominada «Abra Exterior», con la construcción del dique de Punta Lucero, cuyas terminales sirven para productos petrolíferos. El puerto tenía una gran longitud de muelles pero sin correspondencia con la superficie portuaria, que era muy escasa.

<sup>23</sup> En la primera fase se construyeron nuevos muelles (A1, A2 y el muelle de Punta Sollana), casi un millón de metros cuadrados de nuevas superficies. En la segunda fase, se crearon 4 nuevos muelles (A3, AZ1, AZ2 y AZ3), más de un millón de metros cuadrados robados al mar. La mitad de todo ello fue financiado por los fondos FEDER y los Fondos de Cohesión.

<sup>24</sup> El petróleo crudo supone un 36 %, a lo que hay que añadirle el fuel-oil, el gas natural, el gas-oil, los productos químicos y la gasolina. Los principales países con los que se comercia son: Rusia, Irán, España y Nigeria.

<sup>25</sup> En la mercancía «contenerizada» se comercia principalmente con Reino Unido, seguido de China, España y Bélgica.

En relación con el tráfico total, los principales mercados son Rusia, Reino Unido, Irán y Estados Unidos, pero en los últimos años se constata también un espectacular incremento de los tráficos con países asiáticos como China e India. De todas formas, es con los puertos de la Europa Atlántica con los que más intercambios se realizan, especialmente con Bélgica, Reino Unido, Países Bajos y Polonia, para los que sirve, dado su liderazgo y posición en el arco atlántico peninsular, como eje de conexión entre América y el norte de Europa.

El superpuerto de Bilbao se constituye así como el principal centro logístico de entrada y salida de mercancías. Con el fin de que sirva a esta función se han construido numerosas terminales,<sup>26</sup> así como zonas de almacenamiento cubierto y depósitos francos. Destaca, además, su actividad industrial<sup>27</sup> y la presencia del mayor polo energético de Euskadi, con las centrales Bahía de Bizkaia Gas (planta regasificadora) y Bahía de Bizkaia Electricidad, a las que hay que sumar dos plantas de agrocombustibles a partir de aceites vegetales de soja, colza o palma.

Las salidas y entradas de las mercancías del puerto son transportadas principalmente en camión y en mucha menor medida en tren.<sup>28</sup> En este sentido, la Autoridad Portuaria sigue dando los pasos previstos para hacer realidad la terminal ferropuertuaria (Telof) de unos 500.000 m<sup>2</sup> que se proyecta en Pancorbo (Burgos). Hasta ahora, el puerto se conectaba principalmente con los puertos secos de la Comunidad de Madrid (Azuqueca de Henares y Coslada) en los que tenía participaciones, sin embargo, con el nuevo puerto seco de Pancorbo, cuyo objetivo es la concentración de mercancías procedentes o destinadas a la Meseta, la gestión de flujos se acerca mucho más al puerto. Todo ello bajo una fuerte polémica, ya que se esperaba que se instalara en la plataforma logística de Arasur en Álava.

<sup>26</sup> En 2003 se inauguraron las instalaciones de Abra Terminales Marítimas (ATM), una inmensa terminal de contenedores que puede almacenar hasta 600.000 contenedores. A ésta hay que sumar los llamados Terminales Marítimos de Bilbao (TMB). Existen, además, otras once terminales de carga convencional (madera, papel, productos perecederos...).

<sup>27</sup> Una planta de molturación de semillas y refino de aceite y otra de molienda de escoria granulada de alto horno, una planta de sulfato sódico y otra de ácido sulfúrico, una terminal de congelación, una planta de transformación y almacenamiento de fertilizantes y cereales para piensos y un almacén para la transformación de productos siderúrgicos, entre otras.

<sup>28</sup> Dispone de una terminal ferroviaria y otra de camiones, con una capacidad para 610 vehículos, 230 de ellos destinados a transportar mercancías peligrosas.

Por otro lado, el superpuerto de Bilbao se plantea también como una alternativa a la salida por carretera de los camiones hacia Europa, dado el previsible colapso en el paso de Biriattou, así como una apuesta por la diversificación modal. Se trata de transportar los camiones por mar, creando lo que han denominado una «autopista marítima» entre los puertos de Bilbao y el norte de Europa (Zeebrugge), que en un principio apuntaba al transporte de 15.000 camiones al año.

A día de hoy este puerto se sitúa en el cuarto lugar en cuanto a volumen de carga por detrás de Algeciras, Valencia y Barcelona. Es por lo tanto el de mayor importancia de la Cornisa Cantábrica, aunque en competencia principalmente con los puertos gallegos de Vigo, Ferrol y A Coruña (entre los tres suman más de 38 millones de toneladas, cifra superior a las 34 del puerto de Bilbao). De todas formas, éste cuenta con algunas ventajas que le colocan *a priori* como favorito en esta competición: su situación geográfica en el centro de un *hinterland* de cerca de 12 millones de habitantes<sup>29</sup> y el mayor desarrollo económico, y sobre todo industrial, de la zona donde se ubica. Su principal desafío es el desarrollo del tráfico de contenedores cuyo tráfico es más bajo que el de otros puertos de la Península. «Para consolidarlo como principal puerto de contenedores del Arco Atlántico europeo, siendo el puerto de Lisboa su único competidor relevante a corto plazo», y para explotar su posición en el eje de conexión entre América<sup>30</sup> y la Europa Atlántica, y entre ésta y la Península, se ha impulsado en este caso lo que se ha denominado Short Sea Shipping, que actualmente representa cerca de la mitad de su tráfico total (14,5 millones de toneladas).

De todos modos, la fuerte competencia de otros puertos europeos limita sus posibilidades de proyección como base *feeder*<sup>31</sup> para el Atlántico Norte, tanto en lo que se refiere al intercambio comercial con Asia como con América, ya que la obvia hegemonía de la frontal Le Havre-Amberes-Rotterdam-Hamburgo tiende a monopolizar el tráfico. En definitiva, Bilbao sólo podrá ser subsidiario de estos puertos, dependiendo principalmente de su *hinterland* en la Península, un mercado que dada la actual situación económica tiende al estancamiento.

---

<sup>29</sup> Véase la nota 12 de este mismo capítulo.

<sup>30</sup> Se contempla que el superpuerto de Bilbao tiene un potencial de crecimiento en su conexión con América Latina, especialmente con México y el Atlántico Sur a corto plazo, y con los países del Caribe y del Arco Pacífico, a medio plazo.

<sup>31</sup> Se utiliza este término para denominar las flotas de buques de menor desplazamiento que parten de los grandes puertos y se dirigen hacia las ciudades portuarias de segundo orden, desde las cuales los contenedores partirán en camiones o en ferrocarril hasta su destino final.

Con mucho menor volumen e importancia, se debe mencionar también el puerto de Pasajes. Mientras el de Bilbao mueve un volumen de cerca de 34 millones de toneladas al año, éste no alcanza los cuatro millones. Actualmente la chatarra es la mercancía de mayor peso (41 %) seguida por los productos siderúrgicos, el carbón, los automóviles y el tráfico de abonos. Se trata de un puerto eminentemente importador, ya que en 2008 el 77 % del tráfico correspondía a mercancías descargadas y sólo un 21 % a cargas con destino a otros puertos.<sup>32</sup>

Sin embargo, la Autoridad Portuaria quiere redimensionarlo construyendo un nuevo puerto exterior a los pies del monte Jaizkibel, bajo la marca «Pasajes ECO-PORT». El proyecto, presentado por la Cámara de comercio de Gipuzkoa y recogido en el PTP,<sup>33</sup> contemplaba, entre otras obras de gran envergadura, la construcción de un dique principal de más de 3 km de longitud y la construcción de una explanación de hasta 240 hectáreas sobre el mar. Actualmente, la Autoridad Portuaria presenta un proyecto «menor» (dique de 2,4 km y 105 hectáreas de explanación) ampliables en el futuro. Por otro lado, se pretende mantener parte del puerto interior, conectado al puerto exterior, mediante un túnel doble que desembocaría en la plataforma logística de Lezo-Gaintxurizketa, de modo que «exista interconexión entre ambas plataformas portuarias». Se pretende así que el nuevo puerto trate otros productos y se confía en que su lugar estratégico en la fachada norte peninsular le permita gestionar la carga entre el norte de Europa, la Península y el Mediterráneo. No obstante, dada la cercanía y el impulso de otros puertos de la Cornisa Cantábrica como el de Bilbao, así como su actual especialización en unos pocos productos, los tráficos previstos (al menos los no energéticos) apuntan más bien a la baja.<sup>34</sup> Este proyecto se basa sobre todo en el tráfico de energía y la construcción de centrales (térmica, depósito de hidrocarburos, regasificadora, planta de coque y planta de biodiésel), y en la especulación con los terrenos del actual puerto.

---

<sup>32</sup> Respecto a los mercados, Rusia es el país de origen con mayor protagonismo, seguido de Reino Unido, Holanda, España y Alemania.

<sup>33</sup> El Plan Territorial Parcial del área funcional de Donosti anula en su «propuesta de ordenación del medio natural» las categorías de Especial Protección relativas al litoral afectado, lo que permitiría la eventual realización del puerto exterior, enfrentándose con ello a todos los planes de ordenación del territorio y protección de la naturaleza elaborados hasta ahora.

<sup>34</sup> «El punto más débil del proyecto es que no se resuelve la gran incógnita de cómo captar el aumento y diversificación de mercancías que el proyecto necesita» afirma un estudio encargado a la empresa LKS Consultores por la Diputación Foral de Guipuzcoa.

La oposición a la construcción del puerto exterior, que abarca desde movimientos populares, organizaciones ecologistas, ayuntamientos, partidos políticos y los sindicatos mayoritarios hasta numerosos expertos y profesionales, ha insistido en su falta de rentabilidad y en las dificultades de amortización de la obra, así como en el irreversible impacto medioambiental y el incumplimiento de la legislación europea e internacional. Además ha destacado la discrepancia entre las diferentes instituciones y la ausencia de consenso social. Su construcción supone un auténtico atentado ecológico al monte Jaizkibel, sus acantilados y el litoral, destruyendo un espacio natural singular y de gran valor, además de contribuir a convertir la comarca de Oarsoaldea en un área sacrificada a los flujos de transporte.<sup>35</sup>

En cuanto al tráfico aéreo, se debe destacar el rápido crecimiento del aeropuerto de Vitoria (Foronda), principalmente por el volumen del tráfico de mercancías, si bien en comparación con el transporte marítimo y por carretera es muy pequeño. Aunque tiene poca movilidad de pasajeros, este aeropuerto está en el tercer lugar de importancia entre los aeropuertos de carga del Estado.<sup>36</sup> Trabaja principalmente con paquetería (alrededor de un 70 % del total) y como punto de entrada intercontinental de productos perecederos (pescado, carne, verduras, frutas, flores y animales vivos) que en gran parte se dirige en camiones hacia el centro de Europa. Al igual que el resto de las infraestructuras de transporte que hemos considerado, sus perspectivas eran, hasta hace bien poco, de inmensos crecimientos. Así, el director del aeropuerto afirmó que de las 43.000 toneladas gestionadas en 2004 «esperamos llegar a las 100.000 toneladas para 2010». Sin embargo, en ese año las cifras no alcanzaron las 28.000 toneladas. Se trata de una muestra más del habitual recurso a inflar las previsiones de crecimiento del transporte de mercancías con el fin de atraerlas y justificar así la necesidad de ampliar las infraestructuras. Por su parte, el presidente de la Cámara de Comercio e Industria de Alava y de VIA (Promoción del aeropuerto de Vitoria S.A), Josu Lapatza abogó «por que Foronda se convierta en el mayor aeropuerto de carga de todo el suroeste de Europa, y que sirva también de enlace entre ésta y el norte de África».

---

<sup>35</sup> El proyecto prevé la construcción de áreas de almacenamiento e intercambio de mercancías (684.000 m<sup>2</sup>) además de una Zona de Actividades Logísticas, destinada a almacenamiento, aparcamiento y servicios de transporte en la zona de Lezo-Gaintxurizketa. Una superficie de 480.000 m<sup>2</sup> de parcelas de distintas formas y tamaños, comunicadas con el puerto exterior y con explanadas de ferrocarril. Acompañadas, asimismo, de estaciones intermodales de mercancías (Larramón, Euskomodak en Irún, Astigarraga-Hernani), de nuevos viales y trazados ferroviarios.

<sup>36</sup> Actualmente es el tercero en movimiento de mercancías por detrás de Barajas y El Prat de Barcelona.

Por último, el papel del ferrocarril en el transporte de mercancías es meramente residual y ha ido descendiendo paulatinamente: si todavía representaba un 3 % en 2006 en 2010 era un 2 %. Como se sabe, la red ferroviaria está infrautilizada y ha sido sometida a un pertinaz abandono (especialmente la red dependiente de ADIF). No se han mejorado ni las instalaciones ni el material, y tampoco se ha invertido en la modernización de la red: terminales adaptadas, apartaderos, desdoblamiento de las líneas, refuerzo de la plataforma y estructura... Todo ello a pesar de los continuos discursos, en línea con las recomendaciones de la Comisión Europea, que afirman su idoneidad y resaltan la necesidad del trasvase a este modo, debido a los crecientes problemas medioambientales, sociales y de gestión que está creando el transporte por carretera, además de su fuerte dependencia energética del petróleo.

En definitiva, en los últimos cuarenta años, las administraciones públicas tanto autonómicas como estatales, con el objeto de atraer y facilitar los flujos regionales e internacionales de mercancías, han realizado un espectacular esfuerzo inversor en infraestructuras de transporte, especialmente en vías de alta capacidad y plataformas logísticas junto con la ampliación y modernización de puertos y aeropuertos, al tiempo que permitían la degradación del tráfico ferroviario.

### **La apuesta por una nueva red ferroviaria y la potenciación de la existente**

El histórico abandono de las líneas ferroviarias convencionales contrasta con la apuesta, a partir de finales de los años ochenta, por las líneas de Alta Velocidad, siempre mucho más costosas y con mayores dificultades a la hora de transportar un volumen significativo de mercancías. Por ello, la pregunta que se plantea es: ¿cuál es el papel del TAV respecto a este premeditado aumento del tráfico de mercancías y en la configuración de la plataforma logística vasca? Para responder a esta pregunta quizás sea necesario realizar un pequeño ejercicio histórico sobre el desarrollo del proyecto de la denominada «Y» vasca.

A finales de los años ochenta y a partir de un acuerdo<sup>37</sup> entre representantes del Gobierno central y del Gobierno Autónomo Vasco se concretó la decisión de construir en la CAV una Nueva Red Ferroviaria de Alta Velocidad. El Gobierno Vasco encargó así los primeros estudios<sup>38</sup> para desarrollar el nuevo proyecto. Sin embargo, a pesar de que éste es recogido en el Esquema Europeo, la redacción del siguiente paso, el proyecto constructivo a escala 1:1.000, competencia de la Administración central, se demoró bajo la excusa de que se debía realizar una vez aprobado el Plan Director de Infraestructuras. Así, el proceso de la denominada «Y» vasca se ralentizó durante varios años, aunque continuasen las tramitaciones<sup>39</sup> para la aprobación de la línea, siendo causa de constantes tensiones cruzadas entre la Administración Central y el Gobierno Vasco. Por otra parte, el proyecto de la «Y» vasca ha venido condicionado por la paralización de su conexión transfronteriza por parte del Gobierno francés a partir de 1993. El proyecto estaba concebido como alta velocidad ferroviaria exclusivamente para viajeros, y pretendía conectar la frontera con la ciudad de Dax.

No es hasta finales de los años noventa cuando se relanzó el proyecto de nuevo. Esta vez, sin embargo, se encaró con un nuevo sesgo. A finales de 1998, una vez acabado el periodo de información pública, el consejero de Transportes del Gobierno Vasco, Alvaro Amann, expuso la necesidad de «replantear la red ferroviaria vasca» y buscar alternativas: «Lo fundamental es dar salida al transporte de mercancías, por encima de otras cuestiones como la velocidad que puedan alcanzar los trenes en la red». Esta revisión del proyecto vino acompañada de una serie de documentos que le sirvieron como guía principal. El Informe sobre la «Y» vasca presentado en 1998 por las Cámaras de Comercio abunda en recomendaciones acerca de la necesidad de «construir un nuevo argumento de cara a ganarse así la prioridad de Europa». En síntesis, se apuesta por concebir la nueva línea «vinculada a los puertos y en

---

<sup>37</sup> Tras el acuerdo del Consejo de Ministros del 9 de diciembre de 1988, que supuso el gran espaldarazo del Gobierno Español a la construcción de nuevas líneas de alta velocidad con ancho europeo, el 27 de febrero de 1989 se alcanzó otro acuerdo entre el Gobierno Vasco y el de Madrid para impulsar la construcción de una Nueva Red Ferroviaria de Alta Velocidad en la CAPV.

<sup>38</sup> Primero encargaría la realización del *Proyecto Básico de la Nueva Red Ferroviaria en el País Vasco* a escala 1:25.000, finalizado a mediados de 1990. Al mismo tiempo, encargó el *Anteproyecto de la Nueva Red Ferroviaria en el País Vasco* a escala 1:5.000 y sus Estudios Complementarios, que fueron terminados en mayo de 1991.

<sup>39</sup> Se envían las memorias resumen del impacto ambiental y del Plan Territorial sectorial a los Ayuntamientos y entidades afectadas, se elabora el Estudio de Impacto Ambiental, se realiza la aprobación inicial de su presupuesto, se presenta el proyecto a información pública, etc.

su función de conexión de plataformas logísticas, en una intermodalidad tráfico marítimo/ferroviario, en donde cobraría una reforzada y específica función logística». La nueva línea, prosigue este documento, «ha de enmarcarse en la apuesta más amplia en el País Vasco en tanto que rótula atlántica europea del sistema logístico-intermodal. La nueva línea ni se entiende ni debe dejar de reivindicarse (y ofrecerse) junto con un nuevo puerto en Bilbao y un puerto remodelado en Pasajes».

De forma aún más explícita, estos replanteamientos son recogidos en el *Libro Blanco de la Eurociudad Bayonne-San Sebastián* presentado en 1999 por la Agencia Transfronteriza para el Desarrollo de la Eurociudad Vasca Bayonne-San Sebastián. Para el *Libro Blanco*, la acción prioritaria es la construcción del futuro trazado de la «Y» vasca, en tanto «nuevo corredor principalmente dedicado a la canalización de mercancías», acompañado de «un rosario de plataformas logísticas situadas a lo largo de la nueva red ferroviaria [...] para captar el máximo del tránsito de mercancías, un mercado que se encuentra en una dinámica de crecimiento exponencial». Lo que se propone así es construir una circunvalación doble (viaria/ferroviaria) de la Eurociudad, calificada como la «gran propuesta estratégica de nuevo canal especializado de mercancías», en la que la nueva red ferroviaria del TAV se combine con otras muchas y variopintas infraestructuras viarias dedicadas principalmente al tráfico de camiones. Con este cambio en la imagen y en la función de la «Y» vasca se pretendía entrar en la lista de proyectos prioritarios en Europa, en consonancia con los planteamientos del *Libro Blanco del Transporte* aprobado en 2001.<sup>40</sup>

Bajo este replanteamiento y sin haber conseguido fondos europeos,<sup>41</sup> en abril de 2006 el Ministerio de Fomento y el Gobierno Vasco firmaron el convenio de financiación de la «Y» vasca. ADIF asumió así la construcción del ramal Vitoria-Bilbao, mientras que la ejecución de los tramos guipuzcoanos comprendidos entre Bergara-Irún quedó en manos del Departamento de Transportes del Gobierno Vasco, pero a costa de que éste adelantase los gastos de financiación y luego los descontase del cupo que la CAV paga anualmente al Estado.

---

<sup>40</sup> En este libro se fijaron los objetivos prioritarios de la política europea de transportes haciendo hincapié en su sostenibilidad. Por ello se insiste en la necesidad del trasvase de las mercancías de la carretera al ferrocarril, especialmente en los puntos aquejados de congestión.

<sup>41</sup> En 2003, la Comisión Europea tomó la decisión de no incluir el TAV Dax-Vitoria en la lista de proyecto de ejecución inmediata de la UE.

La idea-fuerza de utilizar el TAV para el tráfico de mercancías en conexión con otras infraestructuras reapareció durante 2008, en el documento del Gobierno Vasco *Incidencia de la nueva red ferroviaria de ancho internacional en el transporte de mercancías por ferrocarril en el País Vasco*.<sup>42</sup> Aquí se planteó una nueva red ferroviaria de ancho internacional y de alta velocidad (250 km/h) que «permita el acceso a trenes convencionales y que sea compatible con el tráfico de mercancías, con el fin de apoyar a la red convencional que se encuentra a punto de la saturación». Según el documento, la construcción de esta nueva línea sería capaz de aumentar el tráfico de mercancías entre un 75 y un 100 %, y al mismo tiempo, al liberar de la línea convencional el tráfico de pasajeros, el incremento de la capacidad de la red ferroviaria total para el transporte de mercancías estaría entre el 140 % y el 220 %. El objetivo a medio plazo era que el 10 % de las mercancías transportadas en la CAV se hiciese por ferrocarril, especialmente con el acceso a los puertos de Bilbao y Pasajes, lo que «permitirá la expansión de su área de influencia al Suroeste francés». Si a los propios efectos de la «Y» vasca se le añaden los aumentos de capacidad que los tres operadores ferroviarios que actúan en la CAV señalan en sus previsiones, el incremento total de la capacidad de la red ferroviaria vasca para el transporte de mercancías sería de un 400 %.<sup>43</sup>

Este giro, experimentado a finales de los noventa y reflejado en varios documentos oficiales, que apuestan por fortalecer el transporte de mercancías mediante la «Y» vasca y la reconversión de las líneas convencionales<sup>44</sup> reforzó el objetivo de construir en el País Vasco una plataforma intermodal-logística transnacional. De hecho, éste ha venido acompañado de nuevos proyectos de infraestructuras viarias dedicadas preferentemente al tráfico de camiones,<sup>45</sup> de un impulso a la actividad portuaria tanto en Bilbao como en Pasajes y de la modernización y construcción de plataformas logísticas.

---

<sup>42</sup> Presentado oficialmente en febrero de 2008 por la consejera de Transportes y Obras Públicas, Nuria López de Guereñu.

<sup>43</sup> Los datos ofrecidos por RFF (ADIF francés) para tratar de justificar la necesidad de una nueva línea en el País Vasco norte son todavía más abultados, puesto que anunciaban que se alcanzaría un incremento de hasta el 1.000 %. Desde luego, estas cifras, deliberadamente infladas, han quedado en entredicho.

<sup>44</sup> Según el viceconsejero de Transportes, Ernesto Gasco, la construcción de la nueva línea debe ir acompañada de la conversión de las vías de ancho ibérico que pasan por Euskadi en ancho internacional (mediante la colocación de un tercer hilo o la construcción de una nueva vía), en un plazo de 4-5 años.

<sup>45</sup> En este sentido, podemos destacar el Plan Territorial Parcial del área funcional de Donostialdea-Bajo Bidasoa, aprobado recientemente por el Gobierno Vasco y la anterior Diputación Foral de Gipuzkoa, en donde se introducen de una forma más concreta algunos de los proyectos

Por otra parte, este propósito de utilizar la red de alta velocidad para el transporte de mercancías ha recibido una nueva justificación. A finales de 2011 la Comisión Europea incluyó el Corredor Ferroviario Atlántico de mercancías dentro de los ejes prioritarios,<sup>46</sup> tras un fuerte trabajo de lobby impulsado por el Gobierno Vasco.<sup>47</sup> Se trataba de construir un corredor de 2.000 km que iría desde Portugal hasta Holanda conectando puertos, grandes capitales, regiones industriales y centros logísticos. Este corredor se integraba en un vasto plan de modernización, conexión y construcción de infraestructuras ferroviarias, viarias, portuarias y aeroportuarias a nivel europeo para el transporte de mercancías. Un plan cuya inversión en el Estado Español, según el Ministerio de Fomento, se debería situar en los 50.000 millones, con una inversión anual de 7.000 millones con cargo a los presupuestos del Estado. A esta cantidad, la Unión Europea sumaría 37.000 millones de euros a repartir entre todas las infraestructuras de los 27 países miembros, de los cuales el Estado Español esperaba obtener entre un 10 y un 20 %.<sup>48</sup> Se trataba, desde luego, de una cantidad ridícula —además de tremendamente incierta— si se tiene en cuenta el elevado coste que supondría este vasto plan para el Estado. En cualquier caso, el apoyo de la UE ha servido como argumento y coartada para justificar e intentar relanzar un nuevo ciclo constructivo de infraestructuras. Todo ello bajo la exigencia de incrementar el transporte de mercancías en un 80 %, ya que «el crecimiento necesita comercio y el comercio necesita transporte».

Igualmente, la conexión navarra de alta velocidad entre Gipuzkoa y Zaragoza también ha sido objeto, recientemente, de un replanteamiento similar al que tuvo lugar a finales de los noventa con la «Y» vasca. El viejo proyecto,

---

expuestos en el *Libro Blanco* como la continuación hasta la frontera de la autopista exterior de Donostialdea que ha suscitado un rechazo mayoritario de los municipios afectados.

<sup>46</sup> Junto con el del Mediterráneo. En segundo plano, pero también considerados dentro de la red básica europea y por tanto cofinanciables, queda el eje central que conecta Algeciras con Madrid para avanzar hasta Zaragoza y las conexiones cantábrico-mediterránea y atlántico-mediterránea. Solo un proyecto se ha quedado fuera, aunque el Estado Español sigue presionando en Europa: la Travesía Central del Pirineo (TCP), un túnel de nueva construcción en los Pirineos que debía ser el punto de conexión del eje central madrileño con Francia.

<sup>47</sup> El Gobierno Vasco, junto con otros actores como las cámaras de comercio, empresas e instituciones dentro de la Comisión Arco Atlántico, ha sido el principal impulsor de un plan de promoción del Corredor Ferroviario Atlántico de Mercancías. El objetivo era que la Comisión Europea reconociese este corredor como un eje prioritario dentro de la revisión de la Red Transeuropea de Transportes.

<sup>48</sup> Sin embargo, es obligado recordar que estas previsiones sirven sobre todo como propaganda. De hecho, actualmente la financiación europea de la «Y» ronda solamente el 1,5 % del total (unos 115 millones).

basado en el *Estudio de alternativas al corredor navarro de alta velocidad* realizado por el Ministerio de Fomento en los años 1996 y 1997, languideció hasta que en 2004 el Gobierno Navarro exigió que se realizase la conexión por Pamplona, preso del pánico ante la noticia de que el corredor Cantábrico-Mediterráneo pasaría por Castejón en dirección Logroño. Tras un periodo de continuas descalificaciones entre UPN y el PSN-Gobierno PSOE, se logró llegar a un acuerdo que finalmente dio lugar, en 2009, a la firma de un Convenio de colaboración para el tramo Castejón-Esquiroz. Según los estudios informativos existentes, esta línea era exclusivamente para pasajeros. No se le dio mayor importancia al movimiento de mercancías hasta la llegada de Anai Astiz al Departamento de Fomento del Gobierno Foral a mediados de 2011. A partir de ese momento el discurso cambió significativamente. La velocidad perdió importancia, al tiempo que adquirió preeminencia el transporte de productos. A este propósito se planteó la creación de dos plataformas logísticas (Tudela y Alsasua) que se añadían a la ya existente Ciudad del Transporte en Pamplona. En esta reconversión de la línea, el presupuesto subió desde los 1.800 millones de euros hasta los 4.000 millones. Este giro vino además avalado por la inclusión del corredor Cantábrico-Mediterráneo, en el que se sitúa la conexión navarra, dentro de la red básica de la Red Transeuropea de Transportes. Más aún que en el caso de la CAV, éste se convirtió en el principal argumento —«es un proyecto a nivel europeo», repite el consejero— para su construcción. Por supuesto, cualquier crítica fue señalada de responder a una especie de catetismo local incapaz de considerar el proyecto en términos globales.

### **Más que dudas sobre el transporte de mercancías en la «Y» vasca**

Existen, no obstante, serias dudas de que la nueva red de alta velocidad pueda ser capaz de transportar un volumen significativo de mercancías. Para empezar, las líneas mixtas en funcionamiento son escasas. En Alemania existen dos líneas que durante el día transportan pasajeros y por la noche mercancías (Hannover-Würzburg con 327 km y Mannheim-Stuttgart con 99 km) y otra en Italia, la Direttissima Roma-Florenca con 254 km. Con un uso simultáneo de ambos transportes solo existen los tramos Karlsruhe-Offenburg (72 km), el túnel de base del Lötschberg que atraviesa los Alpes y la línea mixta internacional Figueres-Perpignan puesta en servicio en 2010.

Sin embargo, esta línea sólo soporta trenes ligeros, ya que el fuerte desnivel dificulta enormemente el tráfico de trenes pesados, los cuales siguen circulando por la línea convencional.

Existen también serias dificultades técnicas y económicas: los parámetros constructivos en casos como las pendientes son más exigentes, el radio de curva debe ser mayor y la infraestructura más robusta, además es necesario que se construyan andenes y apartaderos que permitan el adelantamiento de los trenes de mercancías, para no interrumpir el tráfico de viajeros. Pero sobre todo económicas. Los costes de mantenimiento de las líneas son enormes,<sup>49</sup> especialmente en el caso de mercancías pesadas, las mayoritarias.<sup>50</sup> Todo ello eleva los gastos de construcción (se calcula el sobrecoste en un 30 %) así como los de funcionamiento (los costes de mantenimiento aumentan entre un 10 y un 20 %). Consecuentemente, el operador de mercancías deberá pagar un canon aún mayor si transporta sobre la red de alta velocidad, lo que disminuirá la demanda, ya que los tiempos de viaje no son un factor primordial para la mayor parte de las mercancías.

Por otro lado, recientemente han sido abundantes las declaraciones de instituciones y personas relevantes en el campo de los transportes en el sentido de que las líneas de alta velocidad no son adecuadas para el transporte de mercancías.<sup>51</sup> En el caso de la «Y» vasca, estos interrogantes se han visto reforzados por las declaraciones de altos responsables de transporte franceses. Etienne Davignon, coordinador europeo del proyecto del tramo Dax-Vitoria, en sus informes de 2008 y 2009 afirmaba que «mientras que Francia

---

<sup>49</sup> Cuando se introduce un convoy estándar a 90 km/h por una curva que tiene un radio adecuado a trenes que circulan por encima de los 250 km/h, se produce un desgaste tremendo de las vías. Ello genera dos tipos de problemas: el coste de mantenimiento, que se calcula que puede alcanzar los cien mil euros por kilómetro al año (200.000 si es en túnel) y la no utilización de las vías mientras se ejecuta este mantenimiento.

<sup>50</sup> De hecho, de las casi 3,5 millones de toneladas al año que se transportan por ferrocarril en la CAV, 2,4 millones pertenecen al sector siderúrgico y otras 325.000 toneladas son materiales de construcción.

<sup>51</sup> Resaltamos las declaraciones de la CEOE que, en su Memorándum anual *El sector del transporte en España*, denuncia que se han pasado por alto las necesidades del transporte de mercancías, proponiéndose corredores de alta velocidad de uso mixto «que no son en ningún caso líneas fiables ni acordes para transportar mercancías [...], cuyo modelo de gestión compartida de la infraestructura no es válido». En este sentido, para la Confederación de empresarios el gran reto del ferrocarril es la creación de una red ferroviaria exclusiva que permita la circulación de trenes de 750 metros de longitud y 1.600 toneladas de capacidad de carga, ya que el transporte ferroviario actual no es «ni una alternativa real ni un medio competitivo, ni siquiera un medio complementario con otros modos: no se cumplen las condiciones necesarias».

pretende dedicar la línea<sup>52</sup> preferentemente al tráfico de mercancías, tal y como está diseñado el proyecto de la «Y» vasca se apunta cada vez más hacia una infraestructura dedicada principalmente al transporte interregional de viajeros, con poco espacio para el transporte de mercancías internacional». Sobre este mismo asunto se manifestaba el responsable francés del proyecto del TGV Burdeos-Irún, Christian Maudet:<sup>53</sup> «Habíamos observado que al llegar con los trenes de mercancías a la «Y» vasca, íbamos a quedar bloqueados en la nueva estación de Astigarraga, porque las autoridades españolas priorizan el tráfico de viajeros. Por ello solicitamos una modificación al Gobierno Español y su respuesta ha llegado justo antes del verano (2009), comunicando su decisión de colocar un tercer raíl en las vías de Renfe con el fin de incorporar el ancho internacional a la red convencional y poder dar continuidad al transporte de mercancías internacional por la red existente».

A su vez, el informe del GEIE Dax-Vitoria,<sup>54</sup> fechado el 16 de octubre de 2009, que analiza la «capacidad de la Y vasca» y formula una «hipótesis de reparto de tráfico diario a largo plazo» entre la «Y» vasca y la red convencional de Renfe incorporando el ancho internacional, nos muestra un esquema de explotación viajeros/mercancías de la «Y» nada uniforme. Remarca que la línea en Aquitania y el tramo «transfronterizo» Behobia-Astigarraga de la «Y» vasca se dedica principalmente a los trenes de mercancías pero, en cambio, desde aquí hacia el sur se da prioridad a los trenes de pasajeros,<sup>55</sup> por lo que debe ser complementada con la reconversión de las líneas ferroviarias convencionales al ancho internacional para transportar

---

<sup>52</sup> Actualmente, debido a la fuerte contestación popular y a la demostrada infrutilización de la red existente, la proyectada nueva línea TGV en Aquitania ha decretado una moratoria durante al menos dos años.

<sup>53</sup> En una entrevista publicada el 17 de octubre de 2009 en el *Journal du Pays Basque*.

<sup>54</sup> Agrupación Económica de Interés Europeo que reúne a los Estados Español y Francés para desarrollar el TAV Dax-Vitoria.

<sup>55</sup> La nueva infraestructura de Alta Velocidad proyectada en Iparralde y el tramo «transfronterizo» canalizarían diariamente 12 trenes de alta velocidad de viajeros de Grandes Líneas y 124 trenes de mercancías. Sin embargo, las cifras cambian radicalmente desde la nueva estación de Astigarraga hacia el sur. A partir de aquí se prioriza el tráfico de viajeros, de modo que en el corredor Astigarraga-Vitoria de la «Y» vasca circularían 88 trenes regionales de AV, 52 AVEs de Grandes Líneas y 66 trenes de mercancías, que son la suma de 31 trenes del servicio de la autopista ferroviaria más los trenes convencionales de mercancías, que según el *Estudio Informativo Complementario de la Nueva Red Ferroviaria del País Vasco: Nueva Estación Ezkio-Itsaso*, están en duda. Al mismo tiempo, la red existente de Renfe, reconvertida mediante un tercer carril al ancho internacional, pasaría de soportar la circulación de 29 trenes de mercancías en 2008 hasta los 92 trenes previstos a largo plazo, absorbiendo por lo tanto la mayor parte del transporte ferroviario internacional de mercancías que, se supone, llegaría por la nueva línea desde Francia, al triplicar el tránsito de trenes.

mercancías. Igualmente, según este informe, en el ramal a Bilbao de la «Y» vasca (Elorrio-Bilbao) la previsión del tráfico de mercancías es nula, «cero». Se trataría pues de un tramo exclusivo de viajeros.

Asimismo, el *Estudio Informativo Complementario de la Nueva Red Ferroviaria del País Vasco: Nueva Estación Ezkio-Itsaso*, expuesto a información pública en 2011, confirma en uno de sus apartados que la «Y» vasca no sirve para el transporte convencional de mercancías de velocidad menor a 120 km/h a causa de su afección a la infraestructura y de los condicionantes que impone el transporte de viajeros. Esto significa que la «Y» vasca no sirve para realizar por lo menos la mitad del transporte convencional de mercancías previsto en el *Estudio Informativo* del proyecto aprobado.

En cuanto al corredor navarro, a las dificultades técnicas y económicas ya apuntadas hay que añadir que el trazado fue diseñado para el transporte exclusivo de pasajeros, como lo demuestra el hecho de que en varios tramos las pendientes previstas son claramente incompatibles con el tráfico de mercancías.

En resumen, la difícil compatibilidad entre el transporte de mercancías y la alta velocidad, además de las declaraciones y estudios sobre las previsiones de la «Y» vasca, plantean serias dudas respecto de que sea capaz de transportar un número significativo de éstas, y esto a pesar de la insistencia oficial en que el TAV es un proyecto clave en el trasvase de la carretera al ferrocarril. Los problemas se agravan cuando se plantea la reconversión de las líneas de ancho ibérico al ancho internacional.<sup>56</sup> Esto puede suponer la construcción de una doble vía ferroviaria: una de alta velocidad, especie de metro de lujo de la pretendida metrópolis vasca, y otra convencional (quizás adaptada al ancho internacional) exclusivamente para mercancías.

### **A pesar de todo continúa el empecinamiento en la construcción**

Lo que resulta evidente es que el Ministerio de Fomento y el Gobierno Vasco han iniciado una obra que costará bastante más de 6.000 millones de euros y que en caso de que finalice y entre en funcionamiento seguirá necesitando

---

<sup>56</sup> «El Ministerio de Fomento ha encargado un estudio informativo para adaptar el ancho de vía internacional en el corredor ferroviario entre Vitoria y Hendaya». *Diario Vasco*, 5 de marzo de 2011.

de subsidios públicos, debido a los altos costes de mantenimiento que supone su utilización. De hecho, incluso con las antiguas previsiones de crecimiento del transporte, la rentabilidad socio-económica de esta obra era ya insuficiente,<sup>57</sup> más aún actualmente con el descenso de la demanda causado por la contracción del comercio y el aumento y encarecimiento de la deuda pública. Todo ello siempre envuelto en una improvisación constante y preñado de graves contradicciones entre las propuestas realizadas por el Ministerio de Fomento, el Gobierno Vasco y los organismos e informes franceses.

En cualquier caso, sobre la financiación de este proyecto penden serias dificultades económicas. El Ministerio de Fomento tenía en 2012 un déficit de 40.000 millones de euros; y su ratio de endeudamiento se ha incrementado en un 50 % entre 2005 y 2011. Por su parte, el Gobierno Vasco tenía a finales de 2011 una deuda de 5.500 millones de euros y las previsiones la sitúan en 1.500 millones más a finales de 2012: el 8 % del PIB regional cuando en 2008 era del 1 %.

Sin embargo, la construcción de la «Y» vasca, sobre la que no se ha realizado ningún estudio serio de coste-beneficio, se ha convertido en una cuestión de Estado. Así se pueden interpretar las declaraciones de Iñaki Arriola, consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes del Gobierno Vasco, quien recientemente afirmaba que Fomento apostaba por la «Y» vasca aunque tuviera las «arcas vacías», al tiempo que garantizaba el cumplimiento de los plazos de construcción del ramal guipuzcoano, dependiente del Gobierno Vasco. En esta línea, la partida para el TAV no sólo no se ha visto afectada por los recortes presupuestarios, sino todo lo contrario. En el ejercicio 2012 se han destinado a estas obras 380,7 millones de euros, una dotación que representa un incremento del 27,3 % respecto a lo presupuestado para 2011. Por otra parte, más del 60 % de la inversión del Ministerio de Fomento en la CAV se destina a la construcción de esta infraestructura (314 millones de euros).

Lo mismo ocurre en el corredor navarro, cuyas obras comenzaron a finales de 2011 en uno de los subtramos. En este caso la apuesta es, si cabe, más arriesgada, ya que el convenio de financiación firmado entre el Gobierno de Navarra y el Ministerio de Fomento solo incluye 66 de los 200 km que supone el total de la conexión. El resto de los tramos carecen de cualquier tipo de

---

<sup>57</sup> Véase el informe *Análisis de rentabilidad del proyecto de la «Y» vasca y bases para una estrategia ferroviaria alternativa* realizado por Roberto Bermejo en 2004.

financiación, y dada la falta de fondos por parte del Ministerio así como las serias dificultades económicas por las que atraviesa la Hacienda foral,<sup>58</sup> todo apunta a que el tramo aprobado carezca de continuidad.

En definitiva, lo que constatamos, tanto en los documentos oficiales como en las actuaciones que se han ido desarrollando, es el claro propósito de continuar con la política de construir infraestructuras, especialmente la «Y» vasca y su conexión navarra. Y esto a pesar de los fuertes recortes realizados en la mayoría de las partidas de la CAV y del Estado; y a pesar también de los numerosos indicios, realidades y contradicciones que indican que esta infraestructura servirá casi exclusivamente para el tráfico de pasajeros. Un negocio ruinoso vistas las experiencias en otras líneas del Estado.

Por lo tanto, si las líneas dedicadas a viajeros, como afirman numerosos informes,<sup>59</sup> no tienen ningún tipo de rentabilidad, ni social ni comercial, además de que requieren fondos públicos continuados, y si, como afirmo en este texto, el transporte de mercancías pesadas, que representan la mayor parte del volumen transportado, a pesar de constituir una de sus principales justificaciones, se topa con muy serias dificultades (que van desde los problemas técnicos hasta los económicos), y conscientes de que éstas no son en absoluto desconocidas por sus impulsores, debemos preguntarnos cuáles son los auténticos propósitos para construirlas. Más aún cuando, como ha venido denunciando AHT Gelditu! Elkarlana, el impacto de su construcción en el territorio es evidente, no contribuyen a la cohesión territorial, suponen un enorme gasto de dinero público y el número de viajeros o mercancías que recorrerán estas líneas es reducido.

Por un lado, existe un importante terreno abonado (ampliamente promovido por los medios de comunicación) que proclama la existencia de un déficit de infraestructuras de transporte en el Estado Español y que sobrevalora los efectos beneficiosos de estas infraestructuras en tanto generadoras de desarrollo. Se trata de un discurso ideológico, propagandístico y fetichista. Un tópico que ha sido puesto en entredicho en numerosas ocasiones por economistas del transporte y que ha quedado desmentido de forma atroz por los hechos: el Estado Español es el país con más kilómetros de alta velocidad

---

<sup>58</sup> A modo de ejemplo podemos resaltar el nuevo recorte de 134 millones de euros que han sufrido los presupuestos generales del Gobierno de Navarra, que afectan principalmente a los departamentos de Educación y Sanidad. Una cantidad similar a la que este mismo Gobierno ha adelantado para comenzar las obras del TAV, 137 millones.

<sup>59</sup> Podemos destacar los realizados por Roberto Bermejo, Ginés de Rus, Inglada o Germá Bel.

(además de con el menor número de viajeros) y de vías de alta capacidad de toda la OCDE; al mismo tiempo, mantiene las cifras más altas de desempleo y de las más bajas de productividad. Todo esto contribuye a la increíble opacidad con la que se ha establecido el sistema de financiación de estas obras, casi siempre ajeno al principio de transparencia y a unos criterios de evaluación estables y contrastables.

Aunque no se puede descartar que este mito<sup>60</sup> pueda tener cierta vigencia en algunos medios de la clase política, la aplicación de esta política inflacionaria se ha producido a costa de despreciar continuamente los numerosos estudios que advierten acerca de los efectos negativos de la hipermovilidad y que de una forma contrastada afirman la falta de rentabilidad socio-económica de estas líneas. A esto hay que añadir las tergiversaciones, ocultamientos y mentiras en cuanto a los impactos medioambientales, los gastos de energía, el número de viajeros o las ventajas sociales.

Dicho de otro modo, es preciso considerar las verdaderas razones que impulsan la construcción de las líneas de alta velocidad, así como de las numerosas infraestructuras de transporte. Éstas parecen responder a la creciente connivencia de la clase política con las empresas de la construcción,<sup>61</sup> así como con una larga lista de sectores empresariales beneficiarios que van desde las empresas fabricantes de trenes y lanzaderas, hasta las productoras de energía o las adjudicatarias del sistema de señalización. En definitiva, las obras de la «Y» vasca, al igual que otras líneas de alta velocidad y diversas obras de infraestructuras, actúan como una forma de trasvase de dinero público hacia el sector privado.

A esto que hay que añadir los intereses políticos, envueltos en negociaciones, intercambios de favores y polémicas, de los partidos con responsabilidad en las diversas administraciones, y para quienes la construcción de estas infraestructuras supone una forma de prestigio electoral<sup>62</sup> y una manera de

---

<sup>60</sup> Para una exposición más rigurosa véase Paco Segura, *Las infraestructuras de transporte en España. Una visión crítica*, Madrid, Ecologistas en Acción, 2012.

<sup>61</sup> Por un lado, los grandes empresarios de la obra pública agrupados en la patronal SEOPAN constituyen un auténtico oligopolio corporativo con una creciente competencia financiera y que se ha diversificado hasta el punto de ser capaz de orientar las políticas de las administraciones en numerosos campos: gestión de residuos, servicios urbanos, infraestructuras, hospitales. Por otro, la búsqueda del apoyo de una miríada de empresas locales relacionadas con el mundo de la construcción ha llegado a conformar poderosas redes clientelares.

<sup>62</sup> Este tipo de macroinfraestructuras se erigen como un símbolo del logro técnico alcanzado por nuestra sociedad, una imagen del progreso y la modernidad, que simboliza la pertenencia

incrementar su poder.<sup>63</sup> En realidad, debajo de la consigna del interés general y con la promesa de que las líneas de alta velocidad son indispensables para el desarrollo de las regiones (que se transforma en amenaza de aislamiento y retraso en caso de cuestionamiento), bullen fuertes intereses económicos y políticos; además del interés personal de los posibles usuarios, pertenecientes principalmente a las capas más pudientes de la población: aquellos individuos que viajan habitualmente entre las capitales y disponen de capacidad para poder costearse el alto precio del billete. Y es que el TAV, además de favorecer la conexión de las grandes ciudades, comunica centros de poder.

Evidentemente, el resto de infraestructuras de transporte, tanto viarias como portuarias y aeroportuarias, tiene sus propias especificidades. No obstante, muchas de las consideraciones realizadas en torno a la construcción de las líneas de Alta Velocidad, pueden ser aplicadas al resto de las obras realizadas o en proyecto que constituyen una de las bases imprescindibles para el desarrollo de la plataforma logística vasca.

### Algunas consecuencias de esta apuesta

Las consecuencias de esta apuesta estratégica por el transporte y la logística en la CAV son evidentes y en algunos casos han sido monitoreadas y escurtadas pacientemente por diversos organismos oficiales: altos niveles de congestión en algunos tramos de la red; degradación de la biodiversidad, especialmente por la fragmentación de los territorios y el efecto barrera de las infraestructuras; una de las más altas ocupaciones de suelo de la UE (las

---

a la red global, fuera de la cual el futuro no existe.

<sup>63</sup> En este sentido, el impulso dado a la «Y» vasca por el Partido Popular se enmarca en una estrategia de desplazar al Gobierno Vasco de su pretendido liderazgo sobre esta obra, basado en el apoyo europeo y cuya gestión pretendía adjudicar a un ente público vasco. Según se recoge en el dossier *Alerta ante la imposición del TAV en Euskal Herria*, la «Y» vasca «ha llegado a ser, por así decir, un instrumento de reforzamiento del marco estatal; o bien dicho de otra forma, un instrumento insustituible de dominación política». Según la opinión del autor de este dossier «será la iniciativa del Estado la que predomine sobre la del Gobierno Vasco, dentro de un proceso general en el que el Gobierno del Estado aspira a desplazar a la burguesía nacionalista y le disputa abiertamente su hegemonía».

En el caso navarro, el *impasse* en el que se encontraba el proyecto se terminó a raíz del apoyo del PSN a UPN, a fin de que este partido continuase al mando del Gobierno de Navarra y ante el peligro de que éste cayera en manos nacionalistas. A cambio, UPN apoyó las políticas de Zapatero en el Parlamento de Madrid.

infraestructuras de transporte interurbanas<sup>64</sup> en la CAV cubrían en 2005 una superficie de 18.525 hectáreas, lo que representa el 2,56 % de su superficie, mientras que en la Unión Europea ese porcentaje es del 1,2 % de media); altos niveles de ruido en las cercanías; crecientes emisiones de sustancias químicas<sup>65</sup> y de gases de efecto invernadero (las emisiones en el año 2008 fueron un 110 % superiores a las de 1990). Todo ello ha producido una tremenda pérdida y degradación de suelos fértiles y agrícolas, contaminación atmosférica y sonora con consecuencias en la salud de las personas y en el cambio climático, impactos visuales y culturales, etc.

En el plano económico ha supuesto (y supone) un desorbitado gasto de miles de millones de euros, pagado generalmente por las arcas públicas en beneficio principalmente de las empresas del mundo de la construcción, de la distribución y de la producción deslocalizada y en red gestionada por las grandes empresas. Entre otras razones, esto ha traído consigo un endeudamiento de las administraciones para sufragar los crecientes gastos de construcción y mantenimiento de las propias infraestructuras. Por otro lado, implica la destrucción de la actividad productiva local, tanto agrícola como ganadera e industrial, incapaz de competir en el mercado global, ya sea con grandes producciones hiperespecializadas y masivas que funcionan a gran escala, ya sea con industrias basadas en una mano de obra más barata y explotada, sin derechos sociales, con desregulación fiscal o con ausencia de restricciones medioambientales.

## ¿Una apuesta de futuro?

Aunque siempre es aventurado hacer previsiones sobre el futuro de un sector «productivo», incluso en términos de viabilidad estrictamente económica, podemos mostrar algunos elementos de diagnóstico que plantean serias dudas acerca de la rentabilidad de esta apuesta logística.

---

<sup>64</sup> El 89 % de esta superficie está sellada por carreteras, el 10 % por el ferrocarril y el 1 % por puertos. Como la construcción de nuevas infraestructuras ha experimentado un constante aumento en la CAPV, la superficie ocupada por vías de alta capacidad aumentó un 20 % en la década de los noventa, el terreno artificializado para la construcción de puertos se ha incrementado en un 40 % y el territorio ocupado por aeropuertos ha aumentado un 15 %.

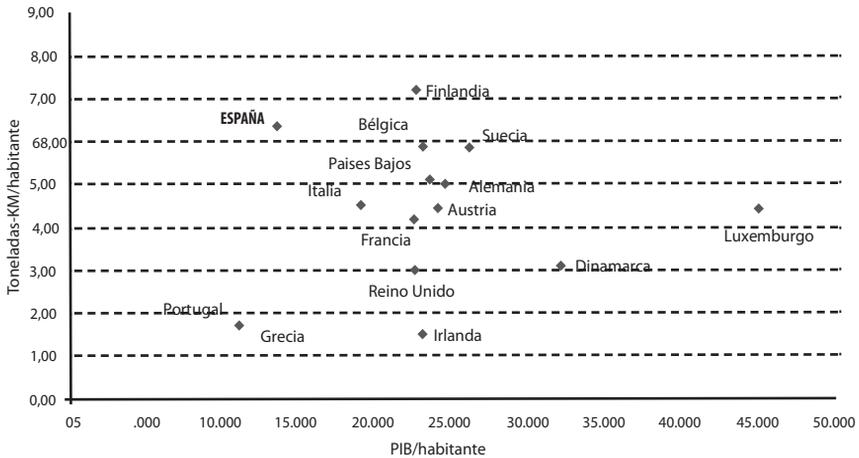
<sup>65</sup> Óxidos de nitrógeno (Nox), dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>), monóxido de carbono (CO), metales pesados como el cinc y el plomo, y un conjunto de hidrocarburos gaseosos que se describen bajo el genérico de «Compuestos Orgánicos Volátiles».

Durante décadas, gobiernos de todo tipo así como la ciencia económica convencional han venido afirmando que el crecimiento del transporte, en general, y especialmente el de mercancías favorece el crecimiento económico. Como hemos visto, la propia actividad económica de transporte contribuye de una forma importante al PIB de una región, aunque este hecho deba ser relativizado, ya que la contabilidad del PIB no incluye lo que los economistas han denominado externalidades negativas —profusamente contabilizadas monetariamente<sup>66</sup>— tales como la contaminación atmosférica y acústica, la ocupación de suelos y los efectos barrera, la congestión o los accidentes. En cualquier caso, se considera que la importancia del transporte en una economía avanzada no reside tanto en su aportación al PIB como en su eficiencia para el resto de actividades. De ahí que se haya gestado el mito de que a mayor cantidad de transporte mayor eficiencia y crecimiento económico. Sin embargo, como nos muestra Roberto Bermejo en *Los números del PEIT, una valoración económica*, existen numerosos expertos de la economía del transporte que confirman la existencia de un umbral del transporte a partir del cual la hipermovilidad tiene efectos perjudiciales para la actividad económica. De hecho, el influyente *Informe SACTRA* (Informe del Consejo Asesor de Transporte del Gobierno Británico), realizado en 1999 por varios expertos en transportes, llegaba a la conclusión de que romper el crecimiento continuado del transporte podría beneficiar a la economía. En el siguiente gráfico se puede comprobar que mayores niveles de movilidad no suponen una economía más fuerte. Con unos niveles de renta per cápita similares a los de Grecia y Portugal, España transporta tres veces más mercancías. Por el contrario, países como Dinamarca se sitúan en niveles de riqueza que duplican la media española transportando la mitad. En definitiva, los países con una mayor intensidad en transporte de mercancías no son los que presentan unas mayores tasas de crecimiento en la Unión Europea.

---

<sup>66</sup> Un estudio de Renfe realizado en 2004 evaluó que las externalidades en el transporte terrestre, aéreo y marítimo eran equivalentes a cerca del 9 % del PIB.

**Figura 4. 3. Toneladas transportadas por km y PIB en relación a la población de los países de la UE**



Fuente: DATAR (2003) *La France en Europe: Quelle ambition pour la politique des transports?*

Una conclusión que, según Bermejo, viene avalada por el objetivo comunitario y de la OCDE de calmar el crecimiento de la movilidad, es decir, de desvincular el crecimiento del transporte del crecimiento económico, que actualmente crece muy por encima del PIB,<sup>67</sup> lo cual lleva implícita la idea de un efecto negativo sobre el crecimiento.

En el caso de la construcción de nuevas infraestructuras, las conclusiones son todavía más rotundas. La teoría que identifica la inversión en infraestructuras de transporte como el principal instrumento de impulso al desarrollo es contraria a la opinión de la mayoría de los economistas del transporte, que lejos de considerar que la dotación de este tipo de infraestructuras favorezca el crecimiento económico, vienen destacando, desde hace tiempo, los efectos negativos de su desmesurado crecimiento (hipertrofia) en las economías más avanzadas. Y esto no sólo a causa de sus externalidades negativas, sino también debido a sus elevados costes de construcción que desbordan la capacidad pública de financiación. Más aún cuando las inversiones se realizan habitualmente sin ningún tipo de análisis de coste-beneficio de los proyectos

<sup>67</sup> De hecho, en el periodo 1998-2008 el aumento del PIB en la CAV fue de un 4,2 % interanual, mientras que el transporte de mercancías por carretera creció más de un 15,2 %.

concretos, lo cual pone en entredicho su rentabilidad socio-económica,<sup>68</sup> a lo que se añade una creciente falta de transparencia,<sup>69</sup> junto con la total ausencia de participación ciudadana en la toma de decisiones. Además, los modelos que ofrece la nueva geografía económica sugieren que las infraestructuras de transporte funcionan en un doble sentido: no sólo permiten el acceso de una región más pobre a los mercados de una región más rica, sino que, al mismo tiempo, facilitan que empresas de la región más rica provean a la más pobre a distancia, dañando sus posibilidades de desarrollo endógeno y reforzando la posición hegemónica de las regiones centrales.

Por otra parte, debemos considerar las consecuencias que la crisis económica ha tenido sobre el transporte. Tras varias décadas en las que el volumen de mercancías transportadas ha crecido de una forma exorbitante, dando lugar a numerosos estudios en los que se preveían cotas de transporte en continuo crecimiento, lo cual, a su vez, ha servido de justificación para la construcción de nuevas infraestructuras, nos encontramos con que desde el año 2008 estos volúmenes han decrecido de una forma considerable debido a la reducción del comercio. Si a esto le añadimos que todo apunta a que las perspectivas de crecimiento son muy escasas<sup>70</sup> y, en todo caso, mucho más precarias y endebles de las que han tenido lugar, además del hecho de que nos encontramos en lo que se ha denominado el cénit de la extracción de petróleo<sup>71</sup> —lo que previsiblemente forzará el incremento de su precio y de la energía en general, al igual que ocurrirá con otros materiales— podemos afirmar que nos hallamos en una situación en la que el volumen de mercancías no parece que vaya a crecer de una forma significativa, puede incluso que siga disminuyendo. A pesar de ello, en la CAV se ha realizado una fuerte apuesta por la logística y unas enormes inversiones en

---

<sup>68</sup> La herramienta más utilizada para la evaluación de inversiones es el análisis coste-beneficio que consiste en comparar el flujo de beneficios y costes para la sociedad asociado a un proyecto durante su vida útil. En este cálculo se debe tener en cuenta no sólo que la rentabilidad financiera sea positiva sino también otros factores económicos, sociales, ambientales, territoriales, etc.).

<sup>69</sup> Es habitual que las desviaciones en los costes sean superiores al 20 %.

<sup>70</sup> «La doble pinza de las contradicciones del capitalismo industrial convencional —el exceso de capacidad y la ausencia de nuevas líneas productivas con función de motor económico— y los problemas ínsitos a la valorización de los bienes y servicios asociados a los procesos de terciarización apuntarían a una fase de prolongada atonía económica». Isidro López y Emmanuel Rodríguez (Observatorio Metropolitano), *Fin de ciclo. Financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2010.

<sup>71</sup> Acompañada de un crecimiento de la demanda, de una fuerte especulación bursátil sobre los precios del petróleo así como por una crítica situación geopolítica que puede dar lugar a una escalada de los conflictos en las zonas extractoras de petróleo.

infraestructuras, algunas de las cuales están sin terminar como es el caso de la «Y» vasca,<sup>72</sup> la «Supersur» en Bilbao, la continuación del segundo cinturón de Donostia o el puerto seco de Pancorbo al servicio del puerto de Bilbao. Lo que ocurre igualmente en Navarra con el corredor de alta velocidad, cuyas obras se iniciaron recientemente.

Finalmente, debemos considerar que la plataforma intermodal de la CAV debe competir con otras regiones de su entorno. Según el volumen de negocio y el número de personas ocupadas, las comunidades que ostentan las cifras más altas son la Comunidad de Madrid, Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana y la CAV, seguidas de Castilla y León, Aragón y Navarra. Las comunidades que más VAB<sup>73</sup> generan en el sector de Transportes y Comunicaciones se ordenan de la misma manera. Pero si tenemos en cuenta la población de cada una de ellas, son especialmente la Comunidad de Madrid seguida de Cataluña y la CAV las que más VAB generan por habitante.

En cuanto al volumen total de mercancías transportadas con origen o destino<sup>74</sup> en la CAV, esta comunidad se sitúa en el sexto lugar por detrás de la Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Cataluña y Castilla-León. Ahora bien, si comparamos estas magnitudes con el número de habitantes de cada comunidad, podemos apreciar la relevancia que este sector tiene en la CAV, ya que junto con las dos Castillas es la que menor población tiene<sup>75</sup> y por lo tanto de las que más toneladas transporta por persona, al mismo tiempo que junto con la Comunidad de Madrid es la que menos kilómetros cuadrados abarca y, en consecuencia, la que se ve más agredida por el crecimiento incesante del transporte y de las infraestructuras

---

<sup>72</sup> Según el estudio *¿Está en cuestión la Y vasca?*, presentado por AHT Gelditu! Elkarlana a finales de 2011, el gasto realizado en esta infraestructura según diferentes hipótesis rondaría entre un 14 y un 23 % del total previsto, sin incluir los accesos y las estaciones de las capitales ni las más que previsibles desviaciones.

<sup>73</sup> El Valor Agregado Bruto (VAB) es la macromagnitud económica que mide el valor añadido generado por el conjunto de productores de un área económica, recogiendo en definitiva los valores que se agregan a los bienes y servicios en las distintas etapas del proceso productivo. Mantiene una estrecha relación con el PIB que se obtiene al añadirle los impuestos indirectos.

<sup>74</sup> Estas cifras no incluyen el volumen de mercancías transportadas dentro de la propia Comunidad Autónoma, en donde más de la mitad suele ser transporte para la construcción, ni tampoco el de tráfico internacional.

<sup>75</sup> Andalucía supone el 17,85 % del total de la población del Estado Español, Cataluña el 16 %, la Comunidad de Madrid el 13,75 %, la Comunidad de Valencia el 10,84 %, mientras Castilla-León no supera el 5,42 %, la CAV el 4,63 % y Castilla-La Mancha el 4,48 %.

que requiere. Es decir, la CAV se caracteriza por acoger una elevada movilidad de mercancías, por encima de los estándares estadísticos que le corresponderían por su población y por la superficie de su territorio.

En definitiva, el sector del transporte y la logística tienen una gran importancia en la economía de la CAV, aunque se sitúa notablemente por debajo de otras comunidades como son Madrid, Cataluña y Valencia. Dicho de otro modo, el transporte y la logística vascas deberán competir principalmente con la Comunidad de Madrid y con el corredor del Mediterráneo, por el que circula el mayor volumen de mercancías de la Península y que dispone de dos de los más importantes puertos (Barcelona y Valencia), junto con el de Marsella que también se sitúa en este corredor. Ya en el arco atlántico, por el que se mueve la mitad del tráfico internacional, la CAV se ha posicionado como principal nodo logístico por encima de Castilla-León, Navarra, Galicia y Aragón, sus competidoras más cercanas. En cuanto al tráfico marítimo su mayor competidor es Galicia, con un movimiento de mercancías menor pero que dispone de tres importantes puertos (Ferrol, Vigo, A Coruña) que en total suman un volumen de tráfico superior al de Bilbao y Pasajes juntos.

Así, podemos concluir en términos estrictamente económicos que la fuerte apuesta realizada en la CAV por el transporte de mercancías no necesariamente va a traer consigo desarrollo, en buena medida porque una vez que se ha cruzado un umbral de movilidad e infraestructuras se agotan sus posibilidades de hacer crecer la economía.<sup>76</sup> Más aún cuando las previsiones apuntan a una disminución del volumen de mercancías, que la CAV deberá disputarse con otras regiones como el Arco Mediterráneo, Madrid y Galicia principalmente.

## **Dos visiones de la oposición al TAV en Euskal Herria**

Dentro de este contexto de impulso y especialización en el sector logístico, la infraestructura que más inversión requiere y la que tendrá unas mayores consecuencias económicas, sociales, territoriales y medioambientales es la nueva línea ferroviaria de alta velocidad o «Y» vasca. Al mismo tiempo, de

---

<sup>76</sup> Al igual que en los ciclos productivos aparecen problemas de exceso de capacidad, también lo hacen en lo que se ha denominado circuito secundario que va desde las grandes obras públicas hasta la construcción de vivienda.

entre todas las infraestructuras de transporte realizadas<sup>77</sup> o planteadas es ésta la que ha conseguido agrupar y desarrollar una mayor contestación. Los argumentos en contra de esta macroinfraestructura han sido diversos: su enorme impacto medioambiental, su inadecuación a la dimensión y estructura territorial vasca, su gran necesidad de energía, su inutilidad para el conjunto de la población, su exigencia de una enorme inversión y su falta de rentabilidad comercial e incapacidad para transportar un número significativo de mercancías.

La oposición, aunque se haya querido presentar como un frente único, ha sido muy heterogénea. Abarca desde quienes consideran que el proyecto no es adecuado, los que lo rechazan en la medida en que resultan directamente afectados por la ocupación de tierras o las expropiaciones, quienes critican el actual modelo de transportes basado en un crecimiento continuo y en un modelo social desarrollista, hasta quienes afirman que el gasto de su construcción es tan elevado que no es momento de realizar este tipo de inversión en plena crisis y con numerosos recortes en los gastos sociales.

De una forma un tanto esquemática, ya que la oposición al TAV es un movimiento vivo y lleno de matices, quisiéramos resaltar dos polos en la oposición a su construcción. Creemos que éstos responden a dos visiones coincidentes en algunos planteamientos pero completamente discrepantes en sus puntos de partida. Estas dos posiciones han convivido, en ocasiones no sin tensiones, dentro y fuera de AHT Gelditu! Elkarlana.

En primer lugar, destaca la posición que en mayor medida animó la creación de esta coordinadora. Desde esta visión se parte de la pregunta «¿por qué y para qué más transporte?». El análisis que trata de responder a esta cuestión afirma que este crecimiento se da sobre todo a partir de los años setenta como parte de una reestructuración del sistema productivo (y de distribución) provocada por la disminución de beneficios. La primera solución, que ya venía produciéndose, fue la extensión de los mercados a la par que se promovía la deslocalización de determinadas producciones (agrícolas, industriales, de recursos naturales) o fases específicas de los procesos productivos. Asimismo, se impulsa un proceso de descentralización de las diferentes unidades productivas que trata de maximizar la inversión aprovechando las ventajas comparativas de los diferentes lugares. Esta transformación

---

<sup>77</sup> Junto con la oposición levantada en los años ochenta y noventa contra la construcción de una autovía entre Irurtzun en Navarra y Andoain en Gipuzkoa que conectaba la autopista A-15 con la Nacional 1, conocida como autovía de Leizarán.

viene acompañada por la concentración de empresas y la centralización de la gestión facilitada por las nuevas tecnologías de telecomunicaciones y la informática, así como por los fuertes procesos de metropolización. Y, por supuesto, por la modernización y construcción de infraestructuras de transporte, y por el desarrollo de la industria logística. Se evidencia, por lo tanto, que el crecimiento del transporte de mercancías y el de nuevas infraestructuras no responde a las necesidades de la población sino sobre todo a los intereses de las grandes empresas, ya convertidas en transnacionales, que son las únicas que disponen de la capacidad para gestionar esta producción descentralizada geográficamente pero gestionada de forma centralizada en red. Una extensión espacial de la producción y del consumo, un notable aumento de las distancias entre los diferentes procesos productivos y entre los lugares de producción (o distribución) y los mercados finales al servicio de los intereses de un mercado que se ha ido extendiendo por todo el planeta según las lógicas del capitalismo industrial y financiarizado: extensión y profundización de la competencia, hiperespecialización, explotación de los «recursos» naturales y humanos, profunda desigualdad en el reparto de la riqueza producida, monopolio de la producción por parte de un sistema industrial cada vez más global, consumismo y pobreza...

Por ello, el punto principal de la crítica se centra en cuestionar antes que nada el crecimiento del transporte de mercancías como tal. Se rechaza la obligación de gestionar sus aberrantes necesidades, aunque sea de una forma más inteligente y eficaz. Se afirma que en tanto no se pretenda reducir las necesidades globales del transporte, resulta fuera de lugar preconizar el trasvase de mercancías como alternativa. Si se acepta el chantaje que acepta como indiscutible la necesidad del transporte masivo, solo queda por discutir las modalidades de su aplicación. De este modo, aunque el punto principal de la oposición se haya ejercido en contra del TAV, se engloba en un cuestionamiento del resto de infraestructuras de transporte: superpuerto de Bilbao y ampliación del de Pasajes, vías de alta capacidad, aeropuertos..., que son partes indispensables de la constitución de la macroplataforma logística vasca, que se critica globalmente no solo por su enorme impacto en el territorio o por su exigencia de crecientes recursos económicos y materiales sino también por constituir un dispositivo indispensable en la consecución de un mercado global, del devenir-mundo de la mercancía.

Por otra parte, afirma que la discusión sobre las modalidades del transporte es esencialmente falsa. Este pretendido trasvase al ferrocarril mediante la implantación de una línea ferroviaria mixta no supone una sustitución

real del tráfico por carretera,<sup>78</sup> sino que con los superpuertos, las plataformas logísticas, los aeropuertos... se convierte en un complemento más en el propósito institucional de constituir una plataforma logística en la CAV condenándola a convertirse en un territorio al servicio de un movimiento de mercancías que se quiere acrecentar.

Asimismo, considera que las medidas técnicas propuestas (redes multimodales eficientes, tasas, peajes, trasvase al ferrocarril...) no son capaces de solucionar los problemas que provoca el transporte, ni siquiera los medioambientales. Como mucho consiguen minimizarlos, facilitando así la continuidad de éste e incluso su crecimiento. Por último, este cuestionamiento trata de tener en cuenta no sólo las consecuencias medioambientales y de gasto que el transporte trae consigo directamente (destrucción y degradación del territorio, contaminaciones múltiples, derroche de recursos, accidentes...) sino también los procesos económicos y sociales que posibilita: explotación de recursos y mano de obra en todo el planeta, deslocalización de la producción, dependencia radical de la industria del transporte y del resto de las industrias..., que a su vez permiten el mantenimiento de una ficticia economía desmaterializada, formas de vida consumistas y progresivamente artificializadas. Porque, en definitiva, contribuye a la ausencia de cualquier forma de autonomía y de capacidad de decidir sobre las formas de vida. Su crítica implica el cuestionamiento de las decisiones tomadas por las instituciones vascas y estatales a quienes acusa de imposición,<sup>79</sup> amparándose en los mecanismos de una democracia representativa que considera que está al servicio de intereses partidistas, de oligopolios económicos y de intereses políticos.

En este sentido, el cuestionamiento del crecimiento del transporte, elemento clave del actual modelo productivo y territorial, confluye con las críticas realizadas en otros campos como la energía o las basuras en los que se plantean igualmente alternativas más sostenibles y eficientes como las energías renovables o el reciclaje, sin poner en cuestión las enormes exigencias energéticas o de consumo. Se posiciona, por lo tanto, dentro de la crítica al crecimiento económico y sus exigencias, base del actual modelo

---

<sup>78</sup> En las previsiones más optimistas se habla de aumentar el transporte por ferrocarril hasta un 8 %.

<sup>79</sup> Conforme crece la oposición se evidencia la falta de transparencia informativa, la ausencia de cualquier tipo de debate público real y el incremento de la criminalización, tergiversación, acoso y represión hacia las diversas expresiones del movimiento contra el TAV. En este sentido, es revelador el dossier informativo *Movimiento de oposición al TAV y represión: recorrido político e histórico* realizado por un grupo de personas represaliadas agrupadas en la iniciativa K-AHT-EAK TXIKITU.

de acumulación. No sólo porque este modelo está ya chocando con los límites del planeta en cuanto a contaminación generalizada y agotamiento de los recursos, sino porque además se basa en una fuerte jerarquización de la riqueza y de la capacidad de decisión de las poblaciones, destruyendo o poniendo a su servicio en una mercantilización (e industrialización) generalizada las bases de la propia vida (conocimientos, relaciones sociales, genes, alimentos...).

Esta crítica al crecimiento del transporte de mercancías y al crecimiento en general, aunque no es ajena a la exigencia de la redistribución de la riqueza generada, hace hincapié en la necesidad de la reapropiación colectiva de las condiciones de vida por parte de la población: de la producción y sus medios, de los recursos, naturales o no, de las decisiones, de las técnicas, de los saberes..., de nuestras vidas. Para lo cual la reconstitución de formas económicas y de decisión locales se ve como indispensable, aunque no la garantice.

Y es que este cuestionamiento de la exigencia de transporte masivo, en caso de tomarse seriamente, implica cambios mucho más sustanciales que el complemento de una opción más sostenible o más realizable. Ya que pasa por atajar las causas que han dado lugar a este explosivo aumento: el distanciamiento entre los lugares de producción y de consumo, la fragmentación espacial de los procesos productivos, la construcción y ampliación de otras tantas infraestructuras atractoras de tráfico, el aumento de los niveles de consumo, el cuestionamiento del sistema de necesidades... Estos cambios chocan de forma muy fuerte con una determinada visión del mundo basada en la bondad o en la inevitabilidad del crecimiento económico global, así como con poderosos intereses de numerosas empresas e instituciones. Se trata de una apuesta por una profunda transformación social<sup>80</sup> tanto en las maneras de producir como en los procesos de toma de decisión y en las formas de vida. Algo mucho más cercano a concepciones sociales, políticas e incluso vitales que a estrictas cuestiones económicas y sectoriales. Como se afirma en el citado documento *Sobre las limitaciones y peligros del «tren social»*, el error no consiste en la búsqueda de alternativas, sino en la transformación de esta alternativa en «técnica».<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> Un aspecto que viene recogido en los tres puntos acordados en el documento fundacional de AHT Gelditu! Elkarlana en el que se suscribe «la necesidad de cuestionar, al fin, el modelo de transporte, de ordenación del territorio y, en definitiva, de sociedad que se está desarrollando desde las instituciones, a espaldas de las dinámicas sociales en las que trabajamos las organizaciones que participamos en esta iniciativa».

<sup>81</sup> Las soluciones técnicas de todo tipo funcionan como una especie de tranquilizador para el mantenimiento de una sociedad de masas dependiente y consumidora. Una ilusión renovable

En este sentido, a lo largo de los numerosos años de oposición al TAV, y en la medida en que se parte de que esta forma de transporte constituye un particular sistema técnico de desplazamiento vinculado a otros tantos (producción eléctrica y cementera, industria de la construcción, aparatos políticos y financieros, industrias tecnológicas...), se ha ido profundizando en la crítica a los propios sistemas técnicos como instrumentos de una visión del mundo que lo reduce a mera materia prima sometible y valorizable. Así, en este caso concreto, a la vez que se multiplican las distancias, se pretende reducir el espacio —anularlo de ser posible— mediante la aceleración de los desplazamientos. Una aceleración basada en el desarrollo y perfeccionamiento de los sistemas técnicos y organizativos. Por lo tanto, la crítica a las líneas de alta velocidad confluye con otras tantas luchas opuestas a determinados sistemas técnicos como la energía nuclear, la modificación genética, la nanotecnología o las técnicas de atracción de la mirada. Consideradas todas ellas principalmente como formas de sometimiento de las condiciones socio-naturales conocidas hasta hoy.

Ciertamente, esta posición parte de una carencia: la ausencia de una alternativa global a lo existente. Una(s) alternativa(s) que en realidad no pueden formularse más que en el seno de la lucha y de cada situación y relación concretas. Al mismo tiempo que se topa con una extrema dificultad: la modulación de la realidad, de nuestros deseos, sueños, imaginarios y de la propia materialidad, conurbaciones, nucleares, *agrobussines*... por el principio de valorización del capital, de la transformación del dinero en más dinero, sustentado en una acelerada tecnificación, una creciente opacidad estructural y en una cotidiana obediencia, entre fascinada y temerosa, a los diversos poderes. Sumisión que de tornarse en recelo, fuga o resistencia se encuentra con una infinidad de dispositivos de formateo y control, de los cuales las policías y fuerzas armadas no pueden ser obviadas.

Dentro de este esquema, podemos destacar una segunda postura que coincide con la primera en su oposición a determinados proyectos de infraestructuras, como es el caso del TAV, por razones en muchos casos similares pero cuyo punto de partida, el «espíritu» que anima sus luchas, es otro. Se plantea la falta de adecuación del proyecto a la realidad de Euskal Herria al mismo tiempo que se ve la necesidad de plantear alternativas ferroviarias que respondan a las exigencias de transporte actuales. Opciones que pasen por un menor gasto tanto financiero como energético, supongan un menor impacto

---

que nos vende la promesa de un crecimiento *sostenible* sin tener que cambiar sustancialmente nuestras formas de vida ni nuestras expectativas de consumo y confort.

medioambiental, promuevan la cohesión territorial, posibiliten un mayor servicio a los habitantes y sean capaces de transportar mercancías, creando una alternativa al transporte por carretera. Las propuestas a lo largo de estos años han sido muy variadas y pasan por la modernización de la red existente y nuevos trazados en algunas zonas, así como por la construcción de una nueva infraestructura con el planteamiento de diversos diseños.<sup>82</sup> Pero quizás el intento más consistente a la hora de plantear alternativas, sobre la base de la necesidad de un debate social, sea la constitución en 2004 de la Red por un Tren Social que agrupó a la mayoría de los integrantes de Elkarlana más el sindicato nacionalista ELA. Tras años de trabajo de información y organización de un movimiento popular, realizados principalmente por la Asamblea contra el TAV y más tarde por AHT Gelditu! Elkarlana, se presentó este nuevo organismo con un discurso pretendidamente renovador de oposición al TAV. Su estrategia se basó en la búsqueda de una negociación con las instituciones buscando un replanteamiento del proyecto inicial que fuese más adecuado. En un documento presentado en marzo de 2006 *Acercamiento a la situación actual y propuestas de futuro* expusieron el avance de esta alternativa basada en el máximo aprovechamiento de las líneas existentes y en la construcción de nuevas líneas mixtas con el mínimo impacto ambiental posible y la máxima racionalidad económica de las inversiones en términos sociales.<sup>83</sup> Esto es, la constitución de una red ferroviaria mallada que posibilitase la vertebración interna de Euskal Herria y la accesibilidad a las líneas de comunicación a nivel europeo. Una red multifuncional, intermodal y con interoperatividad con el objeto de que las líneas ferroviarias y, en última instancia, el sistema integrado de transportes pudieran ofrecer un servicio óptimo, eficiente y flexible. Todo ello llevado a cabo por una única empresa pública que planificara, coordinase y gestionase las distintas modalidades del transporte pero que al mismo tiempo desarrollara sus intervenciones mediante un proceso participativo a fin de lograr un amplio consenso social y político.

---

<sup>82</sup> Algunas de estas propuestas están recogidas críticamente en el documento *Sobre las limitaciones y peligros del «tren social» (y algunas falsas críticas al TAV exhibidas a lo largo de 2004)* realizado entonces por la Asamblea contra el TAV. De éstas merece destacar el documento presentado en 1995 por Herri Batasuna, *El ferrocarril en Hego Euskal Herria: análisis de la situación y propuesta de alternativas*.

<sup>83</sup> Se exige que la construcción de nuevas infraestructuras debe conformar la excepción y no la norma de la política de transporte, debiendo pasar los nuevos proyectos constructivos por exhaustivos análisis coste-beneficio (método ACB) que demuestren una clara rentabilidad social. En la misma línea, podemos encontrar el informe *Rentabilidad social del proyecto de conexión de alta velocidad ferroviaria en Navarra* publicado en octubre de 2011, que apoyándose en los principios del *Libro Blanco* de 2001 y 2011 publicados por la Comisión Europea, rechaza la construcción de una línea de alta velocidad y apuesta por «una red multifuncional cuya prioridad sea el transporte de mercancías y cuyas velocidades para pasajeros no superen los 200 km/h».

Dicho de otro modo, se trata de hacer más racional y eficiente la red de transporte gastando menos, apoyando los medios menos impactantes y desarrollando más coordinación. Para ello se propone la gestión de la demanda con la implantación de una serie de medidas que penalicen el tráfico más contaminante y de larga distancia, al tiempo que apoyan el transporte colectivo y menos impactante. Medidas económicas: impuestos de matriculación en función del consumo y emisiones, impuestos a empresas de cierta entidad, peajes al transporte viario privado o en tránsito... Medidas tecnológicas que permitan una mayor información y coordinación. Así como medidas de regulación: ordenación territorial y urbana, límites de velocidad, normativas, etc. Todo ello acompañado de medidas estructurales que promuevan una economía desmaterializada, atajen el modelo consumista e impulsen las relaciones económicas de cercanía reduciendo así las necesidades y demanda de movilidad. Y para que la opinión pública apoye estas disposiciones se proponen campañas de información resaltando los problemas que genera el transporte.

Nos encontramos, por tanto, con una llamada a las administraciones —mejor si es un ente político común vasco— para que mediante medidas inversoras, fiscales, normativas y tecnológicas promuevan la modernización del transporte menos impactante (el ferrocarril) y lo coordinen con los otros medios haciéndolo más eficiente. Estas decisiones técnicas y administrativas son posibles y realistas, y para demostrarlo se hace referencia a su implantación efectiva en otras partes de Europa. De hecho, estas propuestas coinciden con el discurso de la sostenibilidad desarrollado (o hecho suyo) por diversas instituciones tanto vascas como españolas y europeas,<sup>84</sup> que ante la evidencia de los graves problemas medioambientales y de congestión, apuestan por facilitar el transporte de mercancías a la vez que se minimizan sus efectos negativos mediante una serie de medidas en gran parte similares.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> Podemos destacar el informe del Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes del Gobierno Vasco *Costes externos del transporte en la CAPV: actualización orientada a la aplicación de medidas para internalizar y reducir dichos costes*, el Plan Director del Transporte Sostenible 2002-2012 del Gobierno Vasco, el Plan Estratégico para el impulso del transporte ferroviario de mercancías en España o el propio PEIT, realizados por el Ministerio de Fomento o los dos «libros blancos» de 2001 y 2011 editados por la Comisión Europea.

<sup>85</sup> Concienciación ambiental, participación social en las decisiones, introducción de sistemas inteligentes de gestión del sistema y de la demanda, desarrollo de fórmulas de colaboración con la iniciativa privada, publicación de manuales de accesibilidad sostenible, constitución y puesta en marcha de organismos que analicen la situación del transporte y hagan apuestas por la multimodalidad.

En cualquier caso, si bien las propuestas de la Red tienen una mayor credibilidad y profundidad, sus llamados a la disminución de la movilidad y a un cambio del modelo económico son vagos. La Red considera que un cambio de más envergadura es, en las condiciones actuales, un objetivo deseable pero escasamente realizable.<sup>86</sup> Ante las limitaciones y la extrema dificultad de la que parten aquellas personas favorables a una profunda transformación social, se presenta como ineludible la necesidad de gestionar de una forma más racional y sostenible las exigencias del transporte generadas por este capitalismo globalizado, considerado como incuestionable. Y así se plantean alternativas técnicas con menos gasto, menos impacto y más eficientes para gestionar el elevado volumen de mercancías en movimiento. Alternativas posibles dentro del actual modelo de competencia en pos de un beneficio siempre insuficiente. Pero este planteamiento basado en criterios de eficacia, con toda su carga de realismo y pretensiones de mejora, se asemeja sobre todo a una trampa: un dispositivo en el que es muy fácil entrar y del que resulta difícil o incluso imposible salir.

Este problema lo ha planteado claramente Santiago López Petit cuando afirma que nos encontramos en una situación en la que «lo que es políticamente factible no cambiará nada y las acciones que podrían traer consigo cambios realmente significativos son políticamente impensables». Nos encontramos encerrados en lo que Marina Garcés ha denominado «las prisiones de lo posible»: propuestas realizables y asumibles por parte de las instituciones ante la sensación extendida de que los procesos de la modernización capitalista son inevitables y ante el sentimiento impotente de que los caminos que entreveremos son actualmente irrealizables.

En este sentido, los dos polos esquematizados aquí se entrecruzan el uno con el otro, cualquier movimiento político se halla encerrado en esta prisión, en este juego marcado entre lo posible y lo imposible, lo que nos obliga a jugar, de una forma desconcertante a veces, en ambos espacios tratando de

---

<sup>86</sup> En este sentido, podemos enmarcar este tipo de movimientos dentro de lo que se ha denominado ciudadanía. Según C. Alain en el folleto *El impasse ciudadano. Contribución a la crítica del ciudadano*, el ciudadanía nace con el abandono de la idea de transformación radical del mundo y como una forma de contestación caracterizada por la defensa del sector público, que debería ser ajeno a la lógica capitalista. Su relación con el Estado es a la vez de oposición y apoyo en forma de interlocución para la consecución de una gestión más racional mediante la participación y el consenso. Una gestión que ate más en corto la libertad del mercado mediante controles estatales pero sin poner en peligro la necesaria competitividad. Su lógica es implacable: desaparecido cualquier cuestionamiento del capitalismo capaz de trastocar el mundo imperante, seamos realistas y pragmáticos.

que uno promueva al otro y desplace la frontera de los imposibles. O consiga romper las reglas del juego y la normalidad. Como afirma Slavoj Žižek «el verdadero acto político no es simplemente cualquier cosa que funcione en el contexto de las relaciones existentes, sino precisamente aquello que modifica el contexto que determina el funcionamiento de las cosas».

La oposición a las líneas de alta velocidad en el sur de Euskal Herria no ha conseguido hasta ahora detener estos proyectos, ni proponiendo alternativas y la negociación ni impulsando la movilización popular, aunque sí las ha paralizado temporalmente en el País Vasco norte. Tampoco lo ha hecho la supuesta falta de fondos públicos. Por otra parte, el propósito de conformar la plataforma logística se mantiene, aunque su desarrollo esté marcado por un ritmo más pausado. Ahora con la inclusión por parte de la Comisión Europea del eje atlántico en los proyectos prioritarios se le ha dado un nuevo impulso, lo que puede suponer el inicio de nuevas obras ferroviarias, portuarias, logísticas e incluso viarias con el fin de tratar de intentar recuperar y acrecentar un movimiento de mercancías que ya era aberrante. A pesar del estancamiento económico, las instituciones vascas y estatales siguen apostando por desarrollar el sector logístico y la construcción de infraestructuras, una de las líneas «productivas» más impactantes en el territorio y más necesitadas de recursos públicos, y sobre la que penden crecientes amenazas como es la inminente entrada en el cénit de la extracción de petróleo. Sin embargo, de desarrollarse, lo hará en un ambiente de desconfianza e incluso oposición creciente. La sensación de que para el capitalismo, y más aún para esta versión financiarizada y globalizada, nada será suficiente va conformando un escepticismo cada vez más generalizado y más desengañado respecto a las promesas de progreso. Una fuerza que ahora comienza a esbozarse, más aún cuando somos afectados por una experiencia cada vez más directa y abrumadora.

### **Anexo. La fábrica globalizada. El ejemplo de la Volkswagen de Pamplona**

Un ejemplo ilustrativo de este proceso se puede observar en la industria del automóvil. Así, por ejemplo, la planta de Volkswagen en Pamplona funciona como un lugar de ensamblaje de piezas.<sup>87</sup> Para fabricar al año unos 300.000

---

<sup>87</sup> Un vehículo integra entre diez y quince mil componentes, lo cual nos da una idea de la complejidad del producto y de la multitud de proveedores implicados. El 80 % de los gastos de

coches recibe más de un 10 % del volumen total de un coche de 176 proveedores instalados en lugares como Alemania, los países del Este europeo, o en sitios más lejanos como Japón, Canadá, Estados Unidos, México o Brasil; un 30 % procede de proveedores del Estado Español; y el resto de proveedores de «justo a tiempo», generalmente cercanos geográficamente, pero que, a su vez, también se insertan en una cadena de distribución diseminada. Últimamente, partes de este proceso de fabricación se realizan en países como Marruecos, Portugal, Rumanía o Polonia.<sup>88</sup> Consecuentemente, a la planta de Volkswagen llegan diariamente más de 200 camiones y tres trenes con piezas o subconjuntos. Toda una cadena productiva descentralizada basada en la continua circulación de fragmentos del proceso de trabajo dividido entre empresas que realizan un proceso, mandan la pieza a otro lugar, lo pre-montan o montan y luego lo envían a la planta central en Pamplona en donde se ensambla y se termina la fabricación de todo un conjunto de piezas y fabricaciones de procedencia diversa. De ahí, por su parte, saldrá el ensamblado final para ser distribuido por diversos lugares de Europa. Veamos un ejemplo concreto: únicamente para la fabricación de un asiento del modelo Polo, los tejidos proceden de Alemania y Francia, las espumas de Zaragoza, los apoyabrazos de Portugal, los armazones metálicos de Barcelona, de donde parten diariamente tres camiones para Pamplona, los componentes más complicados (calefacción del respaldo, el airbag lateral, cinturones de seguridad...) proceden de Alemania a través de plantas catalanas, las piezas plásticas y las estructuras metálicas de diversos lugares de España<sup>89</sup>... En total cerca de setenta proveedores a una media de dos o tres productos distintos cada uno y sólo para los asientos. A su vez desde la planta se envían alrededor de un millón y medio de piezas de chapa de la carrocería a la fábrica de Bratislava en un tren y tres camiones diarios o desde la proveedora TRW se mandan las direcciones de vehículo a una infinidad de distintas factorías del Estado.

---

la fábrica son compras de material a sus proveedores. 11.000 de las 15.000 piezas que componen un Polo se hacen fuera, aunque llegan incorporadas en no más de 3.000 componentes.

<sup>88</sup> Por ejemplo, la empresa Delphi que realiza el cableado ha abierto plantas, que son abastecidas desde fábricas del Estado, en países con mano de obra más barata del este de Europa o del norte de África. En Marruecos ha abierto una planta con doce mil trabajadores que abastece a las diversas plantas de automoción instaladas en Europa.

<sup>89</sup> La información reunida en el libro *Los obreros del Polo. Una cadena de montaje en el territorio* está recogida en 2001 y seguramente habrá cambiado. Como dice un obrero de Tecoconfort, abastecedora de Volkswagen y otras empresas, «la pintura me parece que se hace en Alsasua, es que luego no sé si se ha cambiado [...] es que como aquí cambia según el proveedor o según convenga que venga de fuera...».

De esta manera, Volkswagen, Mercedes, Ford, General Motors, o cualquier empresa de la industria automotriz, aérea, naviera, textil... cualquiera que sea su importancia a escala regional o mundial, se ha ido reorganizando en los últimos quince años a la manera de fábricas globales.<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> No es pues extraño que el presidente de la comisión de Logística de los fabricantes de vehículos reclame mejoras en la logística como accesos ferroviarios operativos a los puertos (destaca el puerto de Bilbao cuyos accesos han dejado de utilizarse por no ser operativos) y como servicios con flexibilidad de horarios y precios razonables para adaptarse a los picos de producción y cambios de demanda.



## 5. Miedo y asco en Sevilla. Especulación, espectáculo y resistencias en la ciudad postdesarrollista

Ibán Díaz

El planeamiento desarrollista de las décadas de los sesenta y setenta ha sido ampliamente denostado, tanto por la bibliografía sobre urbanística como por el planeamiento redactado con posterioridad, al cual podríamos dar el calificativo de postdesarrollista. Este nuevo planeamiento ha sido claramente instrumentalizado en el marco regulatorio postfordista y neoliberal, lo que en términos urbanos ha supuesto desindustrialización, relegación de la administración pública a un papel subsidiario y el desarrollo de una economía cimentada exclusivamente sobre el turismo y la construcción. Este tipo de política se ha servido, en cuanto a la ordenación y modificación del espacio urbano, de una expansión limitada del núcleo principal, la especulación salvaje, el recurso al macroevento y al megaproyecto arquitectónico y la mercantilización del espacio histórico. Como consecuencia de estas prácticas, se pueden identificar toda una serie de patologías, como son la gentrificación, la agorafobia urbana, la polarización y la fragmentación sociocultural; patologías que han generado sus propias respuestas desde el activismo social de base. El presente artículo considera esta cuestión a la luz del nuevo escenario socioeconómico en el que se encuentra la ciudad de Sevilla a partir del estallido de la burbuja inmobiliaria.

\*\*\*

A pesar de que todavía es común utilizar el término «desarrollista» para denunciar determinadas prácticas en el campo del urbanismo, el tipo de planeamiento elaborado en las últimas tres décadas, así como los problemas que ha tratado de corregir y que ha generado, han cambiado radicalmente con respecto al periodo anterior. No es el objetivo del presente texto profundizar en las causas de este giro, aunque es inevitable referir las profundas transformaciones que, de forma simultánea, se han producido en el ámbito de la estructura económica, la cultura y la práctica política y que comenzaron a partir de los cambios del sistema de regulación del capitalismo occidental desde la década de los setenta. La cuestión reside en que las grandes ciudades del Estado español se han enfrentado a una limitación notable de su crecimiento, a una diferente valoración de los espacios históricos, a cambiantes estrategias especulativas con el mercado de suelo y a una economía urbana muy distinta de la que se había desarrollado en el contexto fordista.

Durante las décadas de 1960 y 1970, las principales ciudades del Estado se enfrentaron a problemáticas relacionadas con la presión demográfica y la falta de alojamientos salubres. Esta demanda tuvo su contrapartida en una forma de construcción de ciudad en la que se primaba la maximización de la producción de alojamientos, con características sobradamente conocidas como el fuerte peso del sector público, el fomento de la propiedad frente al alquiler y la generación de una economía del ladrillo claramente especulativa. De hecho, el Estado ha llegado a ser altamente dependiente de esta estrategia y la economía se ha visto sacudida sucesivamente por violentos ciclos económicos —el más fuerte de los cuales ha sido el que ha finalizado en los últimos años de la primera década del siglo XXI. Así pues, y ya desde sus orígenes desarrollistas, el planeamiento ha venido marcado por la improvisación provocada por la supeditación del mismo a los intereses del capital inmobiliario. Durante los años del Franquismo, la ordenación tendía a seguir las promociones residenciales, que se multiplicaban dando lugar a barrios de elevada densidad y escasamente dotados.

Sin embargo, desde la década de los ochenta se produce un claro giro en materia de urbanismo, al principio sólo a nivel teórico, pero que poco a poco iría plasmándose en la realidad. Un giro hacia lo que podría denominarse urbanismo postdesarrollista. Las nuevas formas de planeamiento de la gran ciudad tenían su origen, al menos en apariencia, en la repulsa y la crítica hacia lo que había sido el urbanismo desarrollista hasta la fecha.<sup>1</sup> No obstante,

---

<sup>1</sup> Las ideas conservacionistas, el movimiento de la *tendenza* y la intervención sobre el centro de Bolonia se refieren, entre otros, en C. García Vázquez, *La ciudad hojaldre. Visiones urbanas del siglo XXI*, Barcelona, Gustavo Gili, 2004.

el nuevo planeamiento y las buenas intenciones mostradas en un principio, se verían pronto condicionadas por los grandes cambios en la economía y la política urbana y por la progresiva implantación de la hegemonía ideológica neoliberal. De esta forma, los principios progresistas que habían calado en arquitectos y urbanistas durante las décadas de 1970 y 1980 acabarían por servir a formas de hacer ciudad que en principio pudieran parecer antagónicas con estas ideas. Por ejemplo, el giro sobre la ciudad consolidada ha resultado en una mayor atención al patrimonio y al paisaje urbano, pero también ha provocado procesos de sustitución de población y ha jugado un importante papel en las políticas de autopromoción urbana, a menudo asociadas a las bazas del macroevento y el macroproyecto en tanto formas de reestructurar y recalificar la ciudad.<sup>2</sup> Puede cuestionarse así hasta qué punto la superación del típico urbanismo desarrollista ha sido una victoria ideológica progresista y no un giro acorde con las nuevas necesidades de acumulación de capital y del gobierno urbano.<sup>3</sup>

Las nuevas soluciones han generado también nuevos problemas. Y aquí se propone que éstos se encuentran en relación, principalmente, con el progresivo abandono del sector público y el predominio del mercado en la construcción de ciudad. De esta forma, la intervención pública se ha volcado en el replanteamiento o mejora de las infraestructuras, disponiendo el mejor espacio posible para la actuación de los agentes privados, al mismo tiempo que se han despilfarrado cantidades ingentes de recursos en un urbanismo progresivamente espectacular y tematizador de la ciudad.<sup>4</sup> En paralelo, el predominio del mercado, que ha coincidido en el tiempo con la intervención de los principales centros históricos del Estado, ha dado lugar a intensos procesos de gentrificación o aburguesamiento residencial. Este desplazamiento del capital hacia el centro urbano ha tenido su correlato en un crecimiento urbano limitado, pero fundamentado en una demanda solvente para los nuevos espacios residenciales. La supeditación de la construcción de ciudad a un potente mercado privado de la construcción y de la vivienda ha culminado en un tipo de urbanismo por proyectos o por partes que también merece el calificativo de urbanismo a la carta de los

---

<sup>2</sup> Existe abundante material empírico sobre esta cuestión. Resulta de gran interés el trabajo de M. V. Gómez García, *La metamorfosis de la ciudad industrial. Glasgow y Bilbao: dos ciudades con un mismo recorrido*, Madrid, Talasa, 2008.

<sup>3</sup> Así se plantea en P. Hall, *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*, Barcelona, Ediciones del Serbal, 1996.

<sup>4</sup> Este tipo de estrategias son tratadas, por ejemplo, en D. Harvey, *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*, Madrid, Akal, 2007.

grandes detentadores del capital. Esto supone, en definitiva, un ataque de las élites económicas contra los más desfavorecidos y una redistribución regresiva de la riqueza a través de la destrucción de las principales políticas públicas de carácter social, algo que se evidencia especialmente en las políticas de vivienda o en el papel que ha jugado la inversión pública en los procesos de gentrificación. El resultado, en el plano social, ha sido un acrecentamiento de la polarización y de la fragmentación y una profundización en las injusticias socioespaciales consustanciales a la ciudad capitalista. Por otro lado, estas cuestiones han requerido y han venido acompañadas por una regresión de la intervención o de la influencia real de la clase trabajadora en las formas de construir ciudad, en la medida en que todas estas transformaciones se han producido de forma paralela al declive de los movimientos sociales urbanos.

Todas estas cuestiones, relativas a la construcción de ciudad, la economía urbana, las problemáticas sociales y los movimientos de base, describen un determinado periodo de la historia urbana situado entre la denominada Transición española y la explosión de la burbuja inmobiliaria entre 2007 y 2008. A partir de este momento, se puede decir que hemos entrado en un nuevo escenario socioeconómico marcado por la incertidumbre en cuanto a la redefinición del papel de los distintos agentes implicados en la construcción de ciudad.

## **El crecimiento de Sevilla entre dos exposiciones**

### *La expansión desarrollista de Sevilla*

Antes de plantear las fórmulas postdesarrollistas implementadas en Sevilla, conviene esbozar lo que ha supuesto el desarrollismo para la propia ciudad. Para empezar, el hito que dio comienzo a la expansión moderna de Sevilla fue la Exposición Iberoamericana de 1929; ésta supuso un fuerte empuje para la construcción de los primeros ensanches de la urbe. Aunque los proyectos que no llegaron a realizarse son numerosos, el primer crecimiento planificado y extramuros de cierta relevancia se inició precisamente dentro de este marco con la urbanización de los antiguos terrenos del Cortijo de Maestre Escuela. Este desarrollo dio lugar al barrio burgués de Nervión, además de acoger algunos servicios públicos y varios barrios obreros periféricos, ya sea de autoconstrucción como el Cerro del Águila, ya de casas baratas como

Ciudad Jardín. Por otro lado, la expansión hacia el sur quedó resuelta por el propio recinto de la Exposición Iberoamericana, en la que se volcaron tanto la administración pública como la burguesía local, con la aparición de algunas barriadas de carácter pudiente: el Porvenir y Heliópolis. A los ensanches este y sur se les sumarían *a posteriori* el ensanche suroeste de Los Remedios, con una arquitectura ya predominantemente funcionalista.<sup>5</sup>

Uno de los resultados de las titánicas obras públicas que acompañaron a los desarrollos residenciales fue la atracción de oleadas de inmigrantes que acabaron por habitar las primeras barriadas obreras de la periferia urbana, principalmente de autoconstrucción. Estas barriadas se fueron situando fundamentalmente al norte de la ciudad, al este del ensanche de Nervión, separados de éste por el arroyo Tamarguillo, y al sur, segregadas del sector burgués por las vías del ferrocarril. Se empezó así a establecer la marcada diferenciación socioespacial de la ciudad que se ha reproducido hasta el presente (véase figura 5.1).

Entre las décadas de 1950 y 1960, mientras en los barrios históricos se degradaba el caserío y se multiplicaban las infraviviendas, en la zona periurbana no cesaban de surgir nuevos asentamientos, de autoconstrucción y chabolistas, frente a los cuales se generalizó una política de tolerancia debido a la incapacidad de la administración para resolver el problema de la escasez de viviendas. A esto se le unió la riada de 1961 que supuso un fuerte acicate para la iniciativa pública.<sup>6</sup> De este modo, y a partir de la segunda mitad de la década de los cincuenta, se intensificó la actividad constructora dirigida a generar viviendas para la clase obrera, por lo general de baja calidad y en ubicaciones periféricas, lo que venía forzado por el ya bastante desarrollado mercado de suelo. Durante este periodo, la población de Sevilla no paró de incrementarse, alcanzando la cifra de 548.072 habitantes en 1970.<sup>7</sup> Este crecimiento ha sido juzgado, por lo general, como falto de coherencia interna, sin estructura global y sin modelo de ciudad. El objetivo era multiplicar los alojamientos, aunque careciesen de las mínimas infraestructuras que corresponden al suelo urbano. En este marco, el Plan General de 1963 es considerado como el texto marco del planeamiento desarrollista de Sevilla. Con su

---

<sup>5</sup> Todo este periodo se encuentra más desarrollado en L. Marín de Terán, *Sevilla, centro urbano y barriadas*, Sevilla, Servicio de Publicaciones del Ayuntamiento de Sevilla, 1980.

<sup>6</sup> R. Lucas y A. Ríos, *Arquitectura y urbanismo marginal en Sevilla*, Sevilla, Delegación de Sevilla COAAB, 1980.

<sup>7</sup> A. González Dorado, *Sevilla: centralidad regional y organización interna de su espacio*, Madrid, Moneda y Crédito, 1975, p. 32.

aplicación se consolidó la primera periferia obrera de la ciudad, que creció a partir de una serie de sectores de expansión que incluían zonas residenciales, algunos escasos espacios verdes y polígonos industriales. En cualquier caso, y a pesar de que la capacidad ordenadora fue mínima, es indudable que la política habitacional de estas décadas dio solución al problema del hacinamiento y el chabolismo. En este sentido, fue esencial la rápida promoción de los polígonos Norte, Sur y San Pablo.

Figura 5.1 Sevilla a principios de la década de 1960



Fuente. Elaboración propia sobre el PGOU de 1963.

Posteriormente, a partir de los años setenta, el agente privado fue haciendo crecer su peso en el mercado de la vivienda obrera. Respondía a una demanda cada vez más solvente, gracias a los incrementos salariales y a la progresiva facilitación del endeudamiento. Como explicaba Marín de Terán, en este contexto: «El aumento de la renta, el pleno empleo y la secular falta de alojamientos generan una coyuntura que favorece en extremo la marcha del negocio inmobiliario».<sup>8</sup>

Durante este periodo, el centro histórico se enfrentó al más absoluto abandono, con la excepción del extremo sur del mismo, donde se ubicaba el principal centro financiero y comercial de la ciudad. La única solución fueron las operaciones de renovación urbana, que prácticamente arrasaron el barrio de San Julián y el extremo sur de Triana.<sup>9</sup> Si este tipo de operaciones no proliferaron más fue por el obligado proceso de adaptación del planeamiento al nuevo texto de la Ley del Suelo de 1975 y a la voluntad de la corporación municipal constituida después de las elecciones de 1979. Así, se llegó a la redacción del documento «Adaptación del Plan General de 1963 al nuevo texto de la Ley del Suelo de 1992», que tenía por objeto corregir algunos de los excesos del plan de 1963. De acuerdo con este texto se frenó la destrucción del parcelario histórico, se conservaron las tipologías edificatorias primitivas y se dio un mayor énfasis a las dotaciones y a la mejora de los hábitats construidos, lo que supuso un claro vuelco conservacionista de la política urbana.

### *La Exposición Universal de 1992 y el PGOU de 1987*

Con carácter previo al Plan General de 1987, Sevilla presentaba un trazado ferroviario problemático, un sistema de carreteras insuficiente para las dimensiones que había adquirido la ciudad, una escasa integración con el río, además de un centro histórico, ronda histórica incluida, obsoleto. A esto se le sumaba el terrible déficit de equipamientos y las elevadas densidades que

---

<sup>8</sup> L. Marín de Terán, *Sevilla, centro urbano y barriadas*, op. cit., p. 98.

<sup>9</sup> En el contexto desarrollista, la actitud hacia los barrios históricos ha sido de desdén, tanto a la cuestión patrimonial como a la social. Predomina el abandono y la inhibición tanto por parte del agente público como del mercado privado, cuando no operaciones que supusieron la práctica destrucción de este tipo de espacios. Véase F. Gaja, *Teorías para la intervención urbanística en la ciudad preindustrial*, Valencia, Universitat Politècnica de Valencia, 1992.

afectaban tanto a las barriadas obreras como a gran parte de las destinadas a las clases medias y acomodadas.<sup>10</sup> Frente a esta situación, en el marco del Plan General de 1987, se procedió a la reestructuración de la ciudad.

Lo que hizo realmente especial al Plan fue la gran disponibilidad de recursos con la que contó a la hora de afrontar las necesarias reformas urbanísticas, un hecho que está íntimamente relacionado con la celebración de la Exposición Universal de 1992. Y es que no se puede concebir este Plan sin la Exposición. Sus determinaciones estuvieron en parte condicionadas por la cita, y de igual manera las obras de la Exposición produjeron una fuerte reestructuración de la ciudad. El condicionamiento fue tal que la Isla de la Cartuja, sede del evento, quedó fuera del ámbito de planeamiento, a pesar de estar integrada en el municipio de Sevilla y de que su ordenación fuera competencia del PGOU. Además, las principales determinaciones fueron ejecutadas con la máxima celeridad, al menos en sus aspectos fundamentales, en los primeros años de su aplicación y antes de 1992.

Cuando se observa la memoria de información de este planeamiento, llama la atención la constante crítica a las intervenciones pasadas. Así, el PGOU anterior estaba basado en una filosofía del crecimiento por el crecimiento, fundamentado en variables casi exclusivamente demográficas y económicas. Frente a esto se pretendía plantear el Plan como un proyecto de ciudad. En cualquier caso, la mayor importancia de este Plan para Sevilla venía del aporte de infraestructuras y de la resolución de los sistemas generales, pendientes hasta la fecha. El Plan concebía la urbe como un centro fundamentalmente terciario en el marco de la reestructuración económica posterior a la crisis de la década de los setenta. En esta coyuntura, se abrían una serie de posibilidades frente a las nuevas demandas del capitalismo postindustrial, oportunidades que podrían ser aprovechadas en caso de que la ciudad ofreciese un soporte adecuado. En este sentido, el Plan tenía por objetivo conseguir una ciudad atractiva, un espacio acondicionado y abierto a esas nuevas oportunidades.

Como se ha visto, el desarrollo de las infraestructuras supone el núcleo central del plan. Una de las propuestas más importantes era la reestructuración del tejido ferroviario a su paso por la ciudad, una problemática fundamental debido a su obsolescencia y a las fortísimas barreras internas que suponía el trazado de las vías. Con el fin así de recomponer la ciudad se

---

<sup>10</sup> V. Fernández Salinas, «Las grandes transformaciones urbanas de Sevilla durante los años previos a la exposición universal», *Estudios Geográficos*, tomo LIV, núm. 212, 1993, pp. 387-407.

desarrollaron tres operaciones fundamentales sobre el trazado ferroviario: la supresión del ramal entre San Jerónimo y Plaza de Armas, la remodelación del entorno del arrabal de San Bernardo sobre la base del soterramiento y la localización de la nueva estación de Santa Justa con la consiguiente modificación de su entorno urbano.

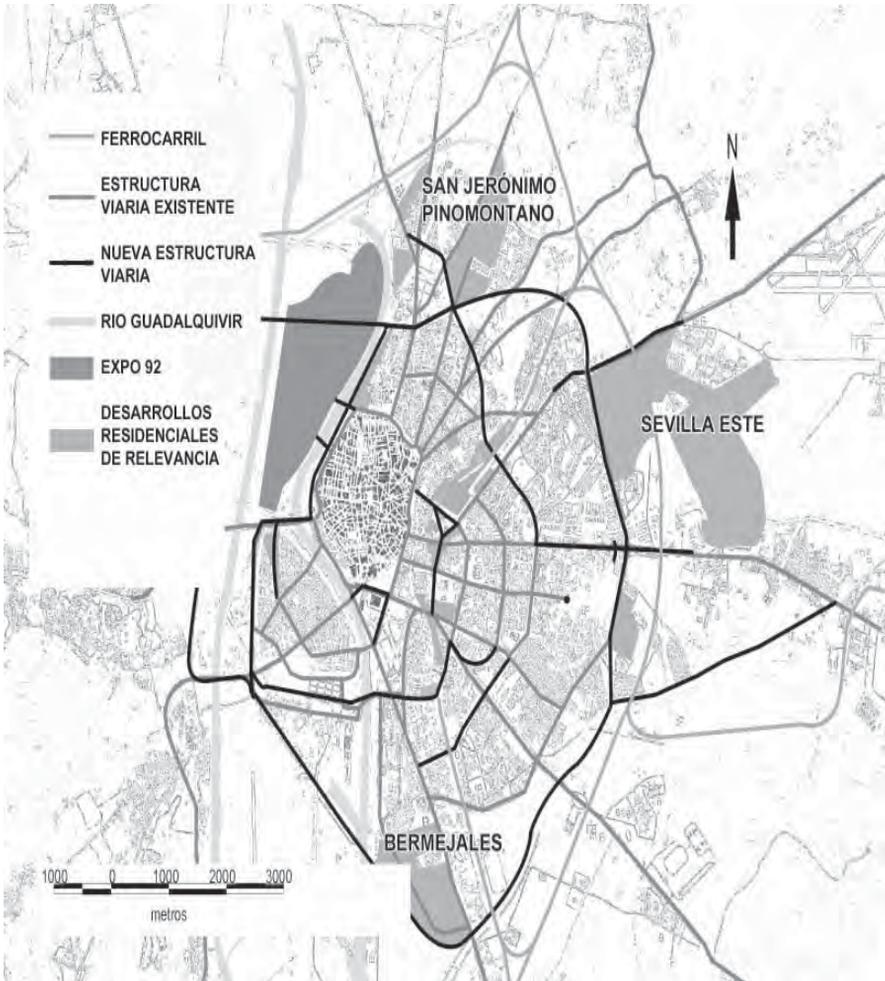
Respecto del sistema viario, el Plan se propuso consolidar y mejorar el sistema de comunicaciones radioconcéntrico. El elemento más destacado en este sentido fue la carretera de circunvalación, la futura SE-30. Al sur, la mayor obra fue el puente del V Centenario, que superaba la barrera de la dársena y enlazaba con la SE-30. También dentro del ámbito de las infraestructuras de comunicación, es necesario reseñar la implantación del tren de alta velocidad y la ampliación del aeropuerto en los años previos a 1992.

Respecto de la relación del río con la ciudad, ésta cambió radicalmente a raíz de la recuperación de la contigüidad entre el sector norte de la ciudad y el Guadalquivir (permitida por la supresión de ese ramal del ferrocarril), pero también por el establecimiento de nuevos vados y la recuperación de un trazado próximo al original tras la supresión del tapón de Chapina. Por último, pero no menos importante, el recinto que acogió a la Exposición Universal de 1992 supuso la colonización de la extensa Isla de la Cartuja, que posteriormente acogería el Parque Científico y Tecnológico de la ciudad.

La otra característica fundamental del Plan General de 1987 residía en su atención a la ciudad consolidada, de la que no preveía una expansión considerable. En este sentido, son sólo dos los nuevos sectores urbanos con fuerte carga residencial desarrollados en este periodo, Los Bermejales y Sevilla Este. Por otro lado, el documento preveía la ocupación residencial de terrenos intersticiales; con ello se pretendía una mayor continuidad y estructuración de la segunda periferia obrera. Un tercer grupo lo formarían los nuevos desarrollos fruto de la recalificación de terrenos no residenciales en la ciudad consolidada, principalmente en torno al centro urbano, fundamentalmente terrenos liberados por el ferrocarril y por la eliminación del viejo tejido industrial. Por otro lado, el centro histórico seguía teniendo una descomunal importancia para el conjunto de la ciudad. Los objetivos para este gran espacio urbano pasaban por su revitalización residencial, para lo que era necesario su regeneración urbanística y la conservación de su patrimonio físico. La conservación del patrimonio urbano «como ciudad viva y funcionalmente activa» requería su «regeneración urbanística y social, tanto

como la reutilización de su parcelario». <sup>11</sup> Para propiciar la necesaria regeneración de los espacios históricos se localizaron varias operaciones de reforma interior que supondrían grandes transformaciones del tejido urbano.

Figura 5.2 La transformación de Sevilla en el marco del PGOU de 1987



Fuente: Elaboración propia sobre MTN 1:50.000.

<sup>11</sup> Gerencia de Urbanismo, *PGOU de Sevilla. Memoria de información*, Sevilla, Ayuntamiento de Sevilla, 1987, p. 132.

## La ciudad postdesarrollista

El retorno sobre la ciudad consolidada, la limitación del crecimiento y el vuelco sobre la creación de infraestructuras crearon un soporte para los profundos cambios en la forma, la función y la estructura de la ciudad. Crearon una ciudad que ha transformado funcional, social y urbanísticamente su centro histórico, fetichizándolo y transformándolo en uno de sus principales recursos económicos, volcada sobre una actividad económica basada casi exclusivamente en el turismo y en el binomio construcción-especulación inmobiliaria, que ha abandonado cualquier tipo de política social de hábitat. En este apartado se examinan los principales elementos de esta ciudad postdesarrollista, así como las respuestas que se producen en el ámbito del activismo social de base.

### *Desindustrialización, centralidad administrativa y negocio inmobiliario*

La ciudad del planeamiento postdesarrollista surge en un contexto económico particular de lo que podríamos denominar modo de regulación postfordista.<sup>12</sup> Un planeamiento que ha amoldado la urbe a las nuevas condiciones de retracción de la intervención del Estado, de desindustrialización y de fomento de una economía cada vez más volcada sobre el turismo como único sector con capacidad de introducir divisas, lo que implica la transformación de la propia ciudad en una mercancía en sí misma.

Históricamente, Sevilla ha cumplido una función de centro administrativo de una extensa región agrícola. Esta función se ha visto potenciada por las particularidades de su emplazamiento que la convertían en puerto y vado óptimo del Guadalquivir. Esta centralidad administrativa se ha visto acompañada también por un importante papel como plaza militar, cabeza de puente clave para las guerras africanas y sede de grandes fábricas estatales de armamento. A este atributo histórico de la ciudad, desde el siglo XIX, se le ha sumado un papel (menor) como centro productivo, con relevantes procesos de industrialización en el último tercio del siglo XIX, asociados a la implantación del ferrocarril. Con posterioridad, la producción

---

<sup>12</sup> La teoría de los modos de regulación y del estudio del fordismo y el postfordismo corresponde a las diferentes generaciones de la conocida como Escuela de la Regulación. Véase por ejemplo R. Boyer, *La teoría de la Regulación*, Valencia, Edicions Alfons el Magnànim, 1992.

de manufacturas ha mantenido su relevancia, potenciada por la política de desarrollo industrial del Franquismo, con la apertura, en la postguerra, de los Astilleros de Sevilla y de Industrias Aeronáuticas, que llegaron a dar trabajo a miles de obreros del metal. Asimismo, la implantación de un polo de desarrollo en la década de los sesenta generó gran cantidad de suelo industrial en la primera corona metropolitana de la ciudad. No obstante, independientemente de la cuestión del peso relativo de este sector a lo largo de la historia de Sevilla (algo sin duda discutible), en las últimas décadas, la ciudad ha sufrido un verdadero desmantelamiento de su tejido industrial que difícilmente podría denominarse reconversión. La pérdida de casi la totalidad de las grandes producciones históricas (por ejemplo Pickman, Tabacalera o los propios astilleros) ha supuesto la eliminación de una parte importante de la industria y de una fundamental fuente de trabajo para los obreros cualificados. De esta forma, del antaño relativamente importante metal sevillano, apenas queda en la actualidad la industria aeronáutica, con una orientación esencialmente militar.

De forma paralela al desmantelamiento de la economía productiva, Sevilla ha sido testigo de la potenciación de funciones que no le eran desconocidas, pero que se han visto reforzadas en las últimas décadas. Resulta obvio el refuerzo de la centralidad administrativa<sup>13</sup> y de su atributo de enclave turístico-comercial, dos características vinculadas además con lo que ha sido el verdadero subsector del que ha dependido la economía de la ciudad durante las tres últimas décadas, esto es, el complejo productivo en torno al mercado inmobiliario. Este sector cubre desde la construcción de infraestructuras hasta la actividad de las entidades de crédito, pasando por las transacciones especulativas con el suelo y la construcción.

Estas cuestiones se relacionan con la construcción de la propia ciudad en diversos sentidos. En primer lugar, hay que vincular el refuerzo de la centralidad al enorme esfuerzo en el desarrollo de infraestructuras que se realiza en torno a 1990. Asimismo, ésta es también una baza fundamental para impulsar la ciudad como centro turístico-comercial: las intervenciones mejoraron la deficiente accesibilidad de la urbe y, en muchos casos, permitieron generar nuevos espacios residenciales de cierta centralidad, revalorizando suelos que anteriormente contaban con una ubicación marginal, lo que dio lugar a importantes operaciones inmobiliarias. A su vez, la creación

---

<sup>13</sup> La implantación del régimen de las autonomías implicó para Sevilla la capitalidad del extenso ámbito andaluz, lo que supuso a su vez la capacidad de imponerse frente a sus directas competidoras como la ciudad que iba a concentrar la mayor cantidad de inversiones públicas.

de infraestructuras y de nuevas dotaciones, así como la instalación de algunas consejerías y organismos de ellas dependientes, permitió la rehabilitación de conjuntos de carácter histórico e incluso la generación de nuevos focos de centralidad urbana, como es el caso del propio espacio de La Cartuja, pero también del Hospital de las Cinco Llagas y su entorno (hoy Parlamento de Andalucía), que puede incluirse dentro de la estrategia de integración y revalorización del degradado norte histórico de la ciudad. Por último, la capitalidad andaluza implicaba un aumento notable del cuerpo de funcionarios, así como de técnicos y profesionales que trabajan directa e indirectamente para la administración, de tal forma que la propia estructura social de la ciudad cambia notablemente. Así, entre los censos de 1981 y 2001 la proporción de profesionales y técnicos sobre el total de población ocupada había pasado del 18 % al 30 %, mientras que la proporción de trabajadores de cuello azul se había visto reducida del 32 % al 18 %, si bien el grupo mayoritario y que también creció era y sigue siendo el de los trabajadores del sector servicios de baja cualificación.<sup>14</sup> Se produce así un engrose de las clases medias consumidoras, fundamentales para el funcionamiento económico de la ciudad y que van a poblar en gran medida los nuevos sectores regenerados o redesarrollados en el contexto del vuelco urbanístico sobre la ciudad consolidada. Estos son los elementos esenciales en torno a los que se vehicula un mercado inmobiliario altamente especulativo.

El conjunto de operaciones desarrolladas en torno a la reestructuración del trazado ferroviario es quizás uno de los mejores ejemplos de la forma de construir ciudad de este periodo y de su relación con la transformación de la función urbana. El desmantelamiento de las vías del ferrocarril liberó grandes cantidades de suelo, su aprovechamiento define claramente el carácter de la política urbana que se estaba desarrollando en esas fechas. El desmantelamiento supone, en primer lugar, la eliminación o desplazamiento de numerosas infraestructuras productivas, además de la recalificación de suelos industriales. Sobre estos suelos se han generado nuevos espacios de centralidad clave para la ciudad, como la propia estación de Santa Justa y el nuevo centro financiero de Buhaira-Biapol. El suelo en torno a las infraestructuras y espacios comerciales-financieros fue ocupado fundamentalmente por nuevos espacios residenciales de elevadas densidades, con claro predominio del sector privado. Esto ha dado lugar en su mayor parte a edificaciones en manzana cerrada, con equipamientos propios y cámaras de vigilancia: un conjunto de privatopías en pleno corazón de la

---

<sup>14</sup> I. Díaz Parra, «Cambios en la Geografía Social de Sevilla 1981-2001», *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, núm. 46, 2010.

ciudad. Espacios residenciales que, por supuesto, acogen o bien a ciertas élites de la ciudad o bien a ciertas nuevas clases medias profesionales en expansión en este contexto de desarrollo.

Al mismo tiempo, y debido a su ubicación, los nuevos desarrollos sobre los viejos suelos industriales han actuado sobre algunos barrios históricos emblemáticos que previamente habían sufrido procesos de decadencia. Se trata fundamentalmente de los arrabales del norte y el este del casco histórico, que han empezado a ganar una notable centralidad y en los que se han disparado los precios del suelo con la sustitución de las tipologías edilicias tradicionales y su integración tanto en el mercado inmobiliario como en los circuitos turísticos y/o de ocio. Todo ello en el marco de una operación hiperespeculativa, en la que la empresa Renfe dicta prácticamente las condiciones. Su colaboración ha sido, en efecto, fundamental para toda la reestructuración del sistema viario y ferroviario de la ciudad, obligando a los planificadores a otorgar la máxima cantidad de suelo residencial con la máxima edificabilidad. Caso de haberse hecho de otro modo, podría haber sido el soporte para la mayor operación de reequipamiento conocida por la ciudad en su historia reciente.

Este tipo de intervenciones, que implican la sustitución de la economía productiva por una economía especulativa mediante intervenciones de carácter urbanístico, han continuado también *a posteriori*. En fechas muy tempranas, en la década de los noventa, y debido al auge económico de su segunda mitad, se modificó el planeamiento para acoger nuevas recalificaciones y operaciones inmobiliarias. Una de las más obviamente especulativas fue la comprendida en los 230.000 m<sup>2</sup> de la vieja fábrica de Uralita y su entorno inmediato, que dio lugar a la creación de prácticamente una pequeña ciudad poblada de 1.500 viviendas en torres de pisos junto al extensivo barrio de autoconstrucción de Bellavista, sobrecargando con escasa previsión las dotaciones y servicios existentes en la zona. Esta operación fue promovida por Arenal 2000<sup>15</sup> a través de un convenio urbanístico, esto es, un contrato privado con el Ayuntamiento que elude el carácter participativo que, teóricamente, requiere el planeamiento general. Se trata de una historia que se ha venido repitiendo en los últimos años de forma continuada. Así, a través de convenios entre las empresas y el Ayuntamiento, los suelos de viejas producciones como la histórica Tabacalera, Coca Cola o Cruzcampo, con ubicaciones estratégicas en la reestructuración urbana reciente, han sido

---

<sup>15</sup> Propiedad del empresario Sandokán, cuyo apodo se popularizó más allá de Córdoba a raíz de su implicación en el caso Malaya.

recalificados dando lugar a jugosas plusvalías para las empresas multinacionales propietarias. Además, la negociación de los convenios ha tenido en muchos casos un carácter prácticamente de chantaje. Manuel Delgado ha apuntado cómo la recalificación y la edificabilidad de los suelos de la vieja factoría de Cruzcampo se consiguió después de que Heineken amenazara con cerrar la fábrica y abrirla en otra ciudad.<sup>16</sup>

Así, el negocio inmobiliario, la construcción y la intermediación financiera han supuesto el principal sector de acumulación de beneficios durante todo el periodo democrático. En este marco, la vuelta a la ciudad consolidada apoyada en el incremento de la centralidad de la ciudad y la potenciación del sector turístico-comercial, guiada por estrategias especulativas, se ha convertido en la principal fuente de beneficios para el sector privado así como en la base de la economía local. Una economía de las pirámides en la que más construcción implica más trabajo que implica más consumo que ha implicado más construcción.

### *Espectáculo y megaproyectos*

Además del conocido «ladrillazo», respecto al que Sevilla no es ni mucho menos una excepción, el tipo de economía que debía sustituir a las viejas producciones era la economía del conocimiento, la investigación y el desarrollo y la industria cultural. Subsectores para los cuales debía prepararse una mano de obra altamente cualificada y un espacio urbano bien equipado. La construcción de ciudad, en el marco del PGOU de 1987, se volcó aparentemente en esta cuestión con la notable mejora de las comunicaciones y, sobre todo, con el nuevo y flamante parque tecnológico que legaba a la ciudad. Se trata de un espacio en el que encontramos grandes empresas de I+D que emplean un gran número de profesionales y técnicos con elevados salarios, junto con campus universitarios y edificios de la administración pública, pero también grandes plataformas de telemarketing o grandes proyectos de delineación, en los que los trabajadores desarrollan su actividad en la precariedad e inestabilidad más absolutas dentro de un régimen de competencia de bajos salarios.

---

<sup>16</sup> M. Delgado, «Transformaciones del poder económico en Andalucía», en *Economía, poder y megaproyectos*, Lanzarote, Fundación César Manrique, 2009, pp. 159-160.

Por otro lado, las infraestructuras de la Expo '92 también pretendían impulsar las industrias culturales. Así, dentro del recinto de la Exposición Universal se desarrollaron varias infraestructuras para la realización de espectáculos, entre las que destacan el Teatro Central, y los grandes fracasos de El Palenque, una carpa climatizada de 8.000 metros cuadrados, hoy desaparecida, y el Auditorio Rocío Jurado, que con similares pérdidas hubo de ser adquirido en 2006 por el Ayuntamiento a fin de evitar otro cierre. Sin embargo, uno de los mayores fracasos de esta política de creación de infraestructuras sin demanda conocida fue la promoción Estadio Olímpico de La Cartuja por parte del gobierno autonómico y la administración local. El estadio se construyó con la expectativa de acoger los Juegos Olímpicos de 2004. La obra ascendió a un coste de 120 millones de euros. Desde entonces, y ante la mofa del Comité Olímpico respecto de las pretensiones de Sevilla, el millonario estadio ha ido cayendo en desuso más allá de la celebración de eventos muy puntuales.

En definitiva, ni los servicios avanzados, ni la industria cultural<sup>17</sup> y deportiva han generado sectores capaces de liderar la economía y la creación de empleo en la ciudad. Antes al contrario, durante este periodo sólo la construcción y el turismo han generado la mayor parte del empleo, y siempre en un régimen extremadamente precario. Y es en este contexto, en el que las obras e intervenciones anteriormente mencionadas adquieren su significado real. No en vano, el urbanismo al servicio del macroevento y el macroproyecto ha tenido la capacidad de renovar la imagen y la marca comercial de la ciudad, de crear el espejismo de una modernidad inexistente. Así, en todas las grandes obras que se realizaron en torno a 1992 se hacía evidente esa voluntad de trascendencia en costosas estructuras firmadas por «superarquitectos»: Moneo se encargó de la ampliación del aeropuerto y de un edificio de oficinas junto a la Torre del Oro, Bohigas de uno de los pabellones de la Expo y Calatrava del puente del Alamillo.

La tendencia fetichista a la arquitectura espectacular, a la creación de nuevos iconos urbanos, independientemente de si éstos tienen algún sentido o utilidad, continúa en la actualidad. Así, los megaproyectos, ilusiones de verdadero desarrollo, se convierten en el mejor ejemplo de una economía espectacular y especulativa que ha llevado al Estado a la actual situación de quiebra. Para el caso de Sevilla, el Metropol Parasol, la biblioteca universitaria del Prado y la Torre Pellí son los proyectos recientes más característicos del despilfarro y el sinsentido del urbanismo contemporáneo.

---

<sup>17</sup> Si exceptuamos la Semana Santa y la Feria de Abril, que suponen la verdadera y nada innovadora industria cultural de la ciudad.

De los tres proyectos arquitectónicos mencionados, sin duda el Metropol Parasol es el que mejor representa el gusto estético y la ideología hegemónica. El proyecto de redesarrollo del viejo mercado de la Encarnación empezó a finales de la década de 1960, pero el descubrimiento de importantes restos arqueológicos paralizó la iniciativa hasta el segundo lustro del siglo XXI. Las dilatadas y costosas obras han dado lugar a un edificio desvinculado de su entorno histórico, con un espectacular desdén por la funcionalidad, a un monumento a la simulación y a lo falso que podría situarse en cualquier punto del planeta y, sobre todo, a una enorme y cara mercancía-lugar, producida desde su planteamiento con el objetivo de ser revendida una y otra vez. Este edificio ha implicado una inversión de 89 millones de euros de las arcas públicas, con un sobrecoste del 70 % por la negligente forma en que se ha ejecutado.

Más allá del aspecto estético, la funcionalidad del espacio ejemplifica claramente una de las claves fundamentales de lo que aquí se denomina urbanismo postdesarrollista, esto es, el afán privatizador de todo espacio e instalación urbana. El proyecto en sí se compone esencialmente de un mercado en planta baja, una plaza elevada y miradores en altura elevados sobre el conjunto histórico que lo rodea. No obstante, el mercado ha terminado siendo un nuevo centro comercial que ha reducido los centenares de puestos a unas pocas decenas y donde los comerciantes, muchos antiguos propietarios, han pasado a ser arrendatarios de Sacyr, empresa concesionaria de todo el conjunto. La Plaza Mayor, por su parte, ha devenido espacio libre privado, pensado para la realización de eventos de distinto tipo, cuyo acceso puede ser restringido por Sacyr a voluntad. No en vano, el espacio cuenta con seguridad y mantenimiento privados y son las normas de la propia empresa y no las ordenanzas públicas las que corresponde cumplir en el recinto no acotado. A esto se le añade el mirador, que para aumentar su rentabilidad se ha convertido en un restaurante para 500 comensales. Se trata, en definitiva, de un proyecto despilfarrador, mercantilizador y fetichista, que refleja en gran medida la megalomanía faraónica de la corporación local que le dio a luz.<sup>18</sup>

Por su parte, la nueva Biblioteca Central y el Centro de Medios de la Universidad de Sevilla, fruto de un convenio entre dicha institución y el Ayuntamiento de la ciudad, se ha vendido, como todos los macroproyectos arquitectónicos contemporáneos, como un edificio ejemplo de eficiencia energética, ecología y sostenibilidad. Al mismo tiempo, el inicio de sus obras supuso la supresión de 8.000 m<sup>2</sup> de espacio libre del parque del Prado

---

<sup>18</sup> Una coalición progresista (*sic*) de PSOE e IU.

de San Sebastián, de más de un centenar de árboles y de una amplia zona de juegos infantiles. Esto en un sector incluido en el conjunto histórico de la urbe, uno de los espacios libres clave de la ciudad histórica<sup>19</sup> y que hacía apenas algo más de tres lustros había sido transformado en parque público con financiación europea. Estos sacrificios fueron aceptados para dar cabida a un nuevo proyecto espectacular dirigido por la superestrella iraquí de la arquitectura Zaha Hadid, en colaboración con el equipo que levantó el Museo Guggenheim de Bilbao; de nuevo se ubicaba una arquitectura de ciencia ficción en medio de un entorno histórico. Así las cosas, la oposición al proyecto denunció el impacto paisajístico y ambiental del mismo, de tal forma que los incumplimientos de la Ley del Patrimonio Histórico de Andalucía llevaron a la paralización de las obras por parte del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, situación en la que sigue en la actualidad y desde hace más de un año, una vez confirmada la ilegalidad de las obras. Todo ello con un coste económico de varios millones de euros y un escarnio público para la Universidad hispalense.

Un destino similar va a correr el tercer megaproyecto, la Torre Cajasol, si los costes de su paralización no fueran incluso mayores de lo que supondría terminar el despropósito del primer rascacielos de Sevilla. Según muchos, y en un principio, se trata de un empeño de la anterior corporación local mucho más que de la propia Cajasol (ahora fusionada con Caixabank). El proyecto comprende la construcción de una torre de oficinas de 178 metros de altura, con cuarenta pisos de hormigón armado sobre rasante y tres subterráneos que acogerán 2.700 aparcamientos subterráneos en un enclave ya de por sí bastante saturado de tráfico. El redesarrollo de esta sección del antiguo recinto de la Expo '92 se completa con dos nuevos edificios comerciales formando una calle que se dirige a la ya conocida como Torre Pelli (nombre del superarquitecto de turno), la transformación del antiguo Pabellón de la Navegación en palacio de congresos y la nueva sede de Urbanismo y Emvisesa (la empresa pública de la vivienda de Sevilla). Se crea así un nuevo centro financiero para la ciudad donde se aúnan los grandes poderes urbanos: la institución de crédito, el centro comercial y la autoridad en urbanismo.

Actualmente la ciudad cuenta con 1,2 millones de m<sup>2</sup> de oficinas vacías y año tras año, desde el inicio de la crisis, la tasa de ocupación no ha parado de bajar,<sup>20</sup> lo cual debería cuestionar la necesidad de construir más suelo de este tipo. Al mismo tiempo, la UNESCO ha amenazado con incluir el conjunto

---

<sup>19</sup> Junto con la Alameda de Hércules y el Prado de Santa Justa, según A. Pozo y Barajas, *Sevilla. Elementos del análisis urbano*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2003.

<sup>20</sup> Diario de Sevilla, 9 de mayo de 2011.

del Alcázar-Catedral-Archivo de Indias en la lista del patrimonio mundial en riesgo. Los diferentes niveles de la administración se arrojan la pelota acerca de los costes en indemnizaciones que pudiera suponer una futura paralización de la obra. A pesar de todo, las obras siguen piso a piso, aunque cada vez con menor convicción.

### *El vuelco sobre la ciudad histórica*

El vuelco sobre la ciudad consolidada que abanderó el urbanismo postdesarrollista tiene su resultado más evidente en la recualificación de los espacios históricos. Estos espacios ofrecen, por su valor patrimonial y su representatividad dentro de la ciudad, grandes oportunidades para las principales formas de aprovechamiento mercantil del espacio urbano. Los procesos de gentrificación son, a su vez, uno de los mejores ejemplos de la especulación urbanística que tan esencial ha sido para el desarrollo reciente de la ciudad. Los casos de San Luis, Triana (fundamentalmente su extremo norte) y San Bernardo son paradigmáticos. Estos sectores tienen en común haber sufrido un largo periodo de decadencia urbanística, demográfica y social que ya se habría iniciado en la década de 1950, como correlato de la expansión de la periferia desarrollista. Aquí, la fuerte concentración de la propiedad permitió el desarrollo de estrategias especulativas que implicaron el práctico abandono de las edificaciones de viviendas colectivas en alquiler: los propietarios se habían hecho conscientes del valor que podría alcanzar el suelo en un futuro, en contraposición al escaso rédito que se extraía de los alquileres pagados por las clases populares. La mayor degradación y desvalorización permitirían *a posteriori* la generación de enormes plusvalías especulativas en la compra-venta de viviendas en la medida en que se revertiera el proceso de decadencia.

El planeamiento urbanístico funcionó aquí como palanca fundamental en la generación de expectativas sobre espacios anteriormente degradados. En este sentido, fueron especialmente relevantes los planes de reforma interior propuestos en el PGOU de 1987 para San Luis y San Bernardo y que se integrarían en los planes de protección a los que obligaba la legislación andaluza sobre patrimonio. San Luis fue el primer barrio histórico de la ciudad en el que el Ayuntamiento actuó liberado de la tutela de la Junta de Andalucía. Esto fue anunciado en su momento como una medida de agilización en la concesión de todo tipo de licencias a particulares. Por otro lado, desde un primer momento, se anunció la intención de contar para esta intervención

con fondos del proyecto Urban de la Comunidad Europea. De esta forma, a partir de 1994 se entremezclan dos planes de reforma interior de San Luis, un plan de protección y un plan de carácter más integral como es la iniciativa Urban, con una enorme inversión muy restringida en el tiempo volcada sobre una porción relativamente pequeña del centro histórico. La «regeneración» de San Bernardo era otro objetivo prioritario del PGOU de 1987; se disponía para ello de dos planes de reforma interior, además de múltiples estudios de detalles dirigidos a remodelar su entorno inmediato, presidido anteriormente por las instalaciones asociadas al ferrocarril y por un cierto tejido industrial.

A lo largo, así, de la década de 1990, San Luis y San Bernardo sufrieron un enorme cambio que no ha quedado restringido a la dimensión urbanística. Poco a poco una población extremadamente humilde y envejecida, con un componente de lumpen proletariado no desdeñable, ha ido siendo sustituida por nuevos núcleos familiares de clase media, a medida que las edificaciones residenciales colectivas eran derribadas o rehabilitadas. En San Bernardo este proceso fue fulminante, prácticamente se laminó a la totalidad de la población tradicional en una década escasa, dando lugar a un barrio elitista socialmente y con el metro de suelo más caro de la ciudad ya a principios del siglo XXI. Por estas fechas, según los propios vecinos, los residentes que habían vivido en el barrio con anterioridad a la reforma del trazado del ferrocarril se habían visto reducidos a alrededor de un 10 %. Se trata del proceso de gentrificación más rápido y efectivo del que se tiene constancia en toda Andalucía. Por su parte, el caso de San Luis fue ligeramente diferente y más dilatado en el tiempo. La población tradicional fue sustituida por grupos de carácter heterogéneo, identificables en mayor medida con cierto tipo de clases medias antes que con la elite social sevillana. Aquí, el grupo de los profesionales y técnicos que tanto habría crecido en relación con el empleo generado por la administración pública autonómica ha tenido un protagonismo evidente. En este proceso han tenido un peso importante elementos como el desarrollo de cierta pequeña industria cultural y, sobre todo, la conformación de un importante clúster de ocio nocturno en el vecino paseo de la Alameda de Hércules. Respecto a esta plaza, y con la vista atrás, no puede dejar de sorprender cómo en algo más de tres lustros se ha conseguido convertir uno de los principales lupanares de Sevilla en una zona de moda para las clases medias progresistas, totalmente integrada en los circuitos turístico-comerciales de la ciudad.

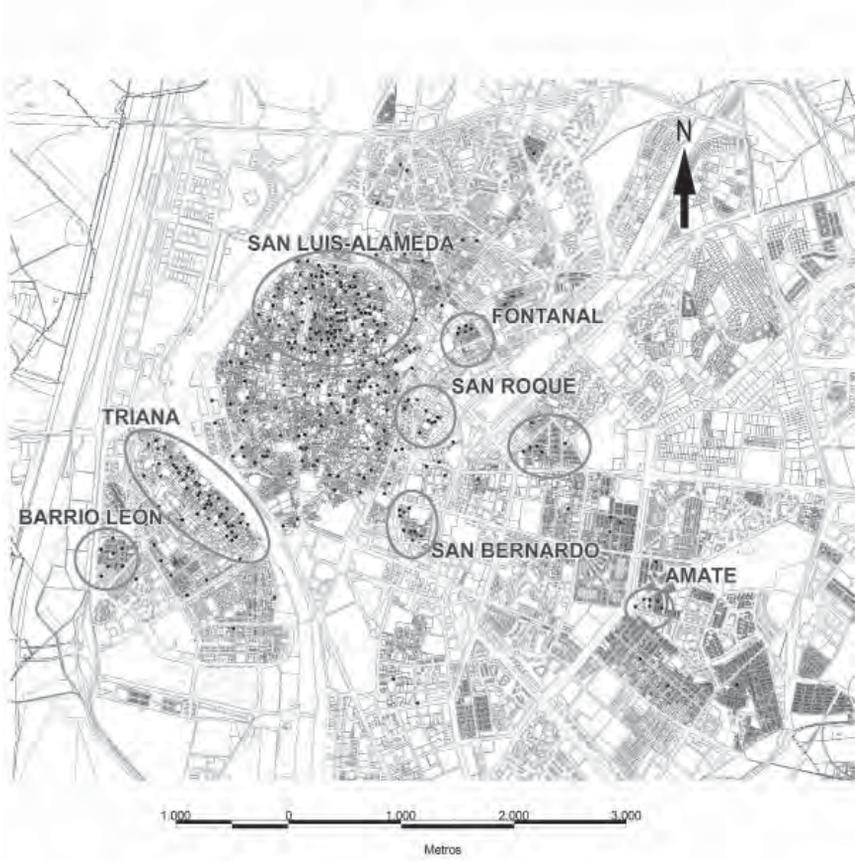
La consecuencia más obviamente reprochable de este proceso ha sido el desplazamiento de la población que previamente habitaba estos sectores. Aquí puede distinguirse, en primer lugar, el cierre de prostíbulos, bares, edificios ocupados, mercadillos y, en general, el acoso al lumpen proletariado local, que en los casos de San Luis y la Alameda de Hércules, a principios de los noventa, tomó la forma de una limpieza étnica. Este tipo de desplazamientos contó sin duda con la aprobación de la mayor parte de la población, incluido el propio vecindario tradicional del barrio que jugó un papel importante en el proceso mediante las denuncias y la presión efectuada por las asociaciones de vecinos. En segundo lugar, se ha producido también el desplazamiento de otros sectores de las clases populares, una clase trabajadora humilde y envejecida que habitaba las antiguas viviendas en régimen de alquiler y que ha llevado a una cierta indignación popular durante los primeros años del siglo XXI, justo cuando el proceso se hizo más cruento. No obstante, la relación entre ambos desplazamientos no debería pasar desapercibido a ningún observador.

El encarecimiento relativo de la vivienda y de las condiciones de vida ha conducido, de forma inevitable, a que entre el vecindario hayan ido predominando cada vez más los estratos sociales privilegiados. Como resulta lógico, las propias viviendas que han ocupado las clases profesionales y los funcionarios de la Junta de Andalucía habían estado habitadas previamente por el vecindario tradicional. En cierta medida, los antiguos vecinos tenían sus alquileres blindados por la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964, las conocidas como «rentas antiguas». No obstante, en la década de 1990, la creación de expectativas empezó a dar lugar a una carrera entre los propietarios por conseguir la declaración de ruina, lo que implicaba el desalojo de su propiedad, o el engaño que permitiese el desahucio de los inquilinos molestos. Así es como se han desarrollado toda una serie de tácticas criminales que van desde la realización de desperfectos en los edificios y las viviendas hasta las amenazas de los «asustaviejas». Se trata de prácticas sobradamente conocidas<sup>21</sup> que han tenido una geografía particular, concentradas fundamentalmente en el centro histórico y en los arrabales de la ciudad, con especial incidencia a principios del siglo XXI en el norte del centro histórico, precisamente en torno a San Luis y la Alameda de Hércules (véase la figura 3).

---

21 VV.AA., *El cielo está enladrillado. Entre el mobbing y la violencia inmobiliaria y urbanística*, Barcelona, Bellaterra, 2006.

Figura 5.3 Casos de acoso inmobiliario tratados por OTAINSA entre 2004 y 2006



Fuente. Elaboración propia a partir de los archivos de OTAINSA

Las denuncias contra la especulación y el desplazamiento de población popular empezaron a hacerse notar en la segunda mitad de los noventa. En Triana con la asociación Copavetria que se opuso, firmemente pero con escaso éxito, al vaciamiento de los corrales de vecinos del mencionado arrabal. En la Alameda de Hércules con las luchas contra el proyecto de aparcamiento

subterráneo,<sup>22</sup> en la que se apuntaba al papel perverso de la intervención urbanística como motor de los procesos de sustitución de población. En la primera década del siglo XXI, las principales luchas contra este tipo de procesos se produjeron en el Pumarejo (entorno de San Luis) y en San Bernardo. En el primer caso, la protección de la emblemática casa de vecinos conocida como Casa del Pumarejo, antiguo palacio del siglo XVIII, sirvió para galvanizar la movilización vecinal y consiguió la paralización de un proyecto de hotel, su declaración como BIC y la expropiación. Actualmente, el edificio mantiene su uso como vivienda, al mismo tiempo que sus bajos permanecen ocupados como centro vecinal y biblioteca. En San Bernardo, por su parte, vecinos del barrio que habitaban infraviviendas y eran acosados por los arrendadores para que se marchasen, ocuparon un conjunto de viviendas de VPO en 2005 en el que siguen en la actualidad y donde la mayor parte de las familias ha conseguido la regularización de su situación. Finalmente, la respuesta desde la administración local fue la creación de la Oficina Técnica de Asesoramiento al Inquilino en Situación de Abuso. Este órgano forzó la resolución de no pocos conflictos de forma favorable a los arrendatarios y durante algún tiempo mantuvo una reserva de viviendas de la empresa municipal de suelo para el realojo de inquilinos desahuciados.<sup>23</sup> No obstante, en el escenario post-burbuja inmobiliaria, este tipo de procesos pueden darse por agotados.

### *Polarización y conformación de guetos sociales*

La gentrificación de determinados espacios históricos ha coincidido en el tiempo con una retirada del sector público. Esto ha dado como resultado la reducción del stock de viviendas asequibles para los grupos menos privilegiados. Por otra parte, el predominio del agente privado dentro de las nuevas promociones residenciales, la localización de las exiguas intervenciones de carácter público y la intervención estratégica sobre los sistemas generales ha resultado en un incremento de la polarización socioespacial de la ciudad.<sup>24</sup> Los dos nuevos grandes desarrollos con fuerte carga residencial que ha legado el urbanismo postdesarrollista a la ciudad (Sevilla Este y Bermejales) se han

---

<sup>22</sup> Sobre este conflicto y los que siguieron en los años posteriores puede consultarse el exhaustivo volumen VV.AA., *El gran pollo de la Alameda. Una decena de años de lucha social en el barrio de la Alameda*, Sevilla, Equipo redactor, 2006.

<sup>23</sup> La oficina se estableció a raíz del pacto de gobierno entre PSOE e IU y ha sido recientemente desmantelada con la entrada del PP en el Ayuntamiento.

<sup>24</sup> I. Díaz Parra, «Cambios en la Geografía Social de Sevilla 1981-2001», *op. cit.*

convertido en enclaves fundamentales para la clase media sevillana dentro de la particular estructura socioespacial de la ciudad. Lo mismo se puede decir de las promociones residenciales surgidas a partir de los redesarrollos sobre viejos suelos industriales y las instalaciones asociadas al tendido ferroviario. Dicho de otro modo, la mayor parte de la nueva construcción se ha dirigido fundamentalmente a los estratos acomodados, como resulta lógico y conveniente en una economía de mercado.

Por otro lado, puede afirmarse que la reestructuración urbana y la expansión reciente no han contribuido en nada a aminorar la segregación socioespacial de la ciudad. De este modo, la construcción de viviendas subvencionadas, en gran parte dirigidas a los estratos de la clase trabajadora más solventes, ha continuado aunque de forma muy tímida en sectores tradicionalmente obreros, reproduciendo así la segregación socioespacial previa. Respecto a la cuestión de las barreras urbanísticas, un asunto destacable es que la reestructuración del tejido ferroviario no ha conseguido eliminarlas —al contrario de lo que ha sucedido en otras ciudades como Cádiz. El tramo soterrado ha servido en la práctica para conectar el ensanche burgués y el centro comercial secundario de Nervión con el principal centro comercial y financiero al suroeste de la ciudad. Sin embargo, el ferrocarril ha seguido siendo una barrera urbanística de primer orden en el norte, donde todavía separa los terrenos de Macarena y Santa Justa del Polígono San Pablo, y en el sur, donde divide el sector de clase media-alta de Porvenir-Bami del célebre Polígono Sur. Tanto en algunos sectores de este polígono como en otras barriadas de la ciudad, como Tres Barrios y La Plata, al este, o Polígono Norte y Villegas, al norte, la inhibición del agente público en el mercado de la vivienda ha facilitado procesos de filtrado residencial de grupos progresivamente más humildes. Esto ha dado lugar, por lo general, a una espiral de degradación y estigmatización que a principios del siglo XXI ha producido estallidos sociales de cierta relevancia. En este sentido, son especialmente relevantes los casos del Polígono Sur y Tres Barrios.

Respecto de estos dos sectores, pueden plantearse algunos factores fundamentales que han condicionado su transformación en guetos sociales. En primer lugar, en ambos casos se trata de las típicas promociones de polígonos auspiciadas por el agente público entre las décadas de 1950 y 1970, concentradas precisamente en los sectores donde el suelo es más barato, donde se reproduce la lógica segregadora del mercado de suelo y en el que toman posiciones extremadamente periféricas. En el caso de Polígono Sur, además de la cooperativa de promoción municipal de La Oliva, se trata en su mayor parte de viviendas públicas en alquiler desarrolladas entre los años sesenta

y setenta. De forma similar, a finales de la década de los cincuenta, el Real Patronato de Casas Baratas dio inicio a la construcción de Tres Barrios con la barriada de Candelarias, a la que más adelante se unirán Los Pájaros y Madre de Dios, que juntas forman lo que hoy día se conoce como «Tres Barrios». Se trata de un sector caracterizado por viviendas de reducidísimas dimensiones, cuya media útil oscila entre los 35 y los 37 metros cuadrados con materiales de muy escasa calidad. En segundo lugar, lo anteriormente explicado ha dado lugar a extensos hábitats de población humilde con un fuerte aislamiento respecto al resto de la ciudad. Así, el Polígono Sur nace limitado al oeste por las vías del ferrocarril de Cádiz, al sur por el cauce del río Guadaira y al este por el muro de la fábrica HYTASA; sólo es completamente permeable desde el norte. Tres Barrios, por su parte, se encuentra segregado del espacio central de Nervión por la Ronda del Tamarguillo, de seis carriles más un bulevar, y cuya función de barrera urbana sigue manteniendo plena vigencia.<sup>25</sup>

Estas cuestiones hacen referencia, fundamentalmente, a la forma en que se han colonizado estos hábitats en la etapa desarrollista del urbanismo sevillano. Sin embargo, a pesar de que algunas de estas viviendas tuvieron desde su origen una función de contenedores de pobres —han servido para realojar a la población desplazada desde los núcleos chabolistas y los refugios que fueron destruidos desde finales de la década de 1960—, es innegable el carácter netamente obrero y «normalizado» del origen de gran parte del Polígono Sur y del conjunto de Tres Barrios.<sup>26</sup> De esta forma, es razonable inferir que su situación actual ha sido fruto de procesos de filtrado residencial, mediante los cuales las viviendas han ido pasando a grupos con cada vez menor poder adquisitivo, mientras las clases trabajadoras mejor posicionadas abandonaban estos mismos enclaves. Se trata de un proceso que ha operado en el mercado libre de suelo y que se ha visto potenciado por la retirada de la administración pública del mercado de la vivienda, así como por el pésimo papel ejercido como gestor del parque de viviendas en su propiedad.

De todos modos, al mismo tiempo que se eliminaban otras bolsas de marginalidad, principalmente las que ocupaban las posiciones céntricas de los barrios históricos, los sectores periféricos alcanzaban el cénit de su degradación. En el caso de Polígono Sur, más concretamente de los

---

<sup>25</sup> A. García García y F. J. Torres Gutiérrez, «Un Espacio Público y una Barrera. Contexto Urbano y Social de la Ronda del Tamarguillo en Sevilla», *Actas del XIX Congreso de Geógrafos Españoles*, Santander, Universidad de Cantabria, 2005.

<sup>26</sup> Queda claro en P. Almoguera, *La barriada de Los Pajaritos*, Sevilla, Ayuntamiento de Sevilla, 1981.

sectores más periféricos del mismo, como las barriadas Murillo, Antonio Machado o Martínez Montañés, se fue fraguando, poco a poco, un estado de excepción en el que se llegó a suspender la distribución del correo y el servicio de autobuses. Así mismo, la recogida de basuras se hacía cada vez más esporádica y el centro médico funcionaba con graves dificultades. Mientras la degradación urbanística se aceleraba, la administración se dejaba sentir fundamentalmente a través de razias policiales que cercaban y penetraban en el barrio como si se tratase de fuerzas de ocupación (algo que de hecho sigue sucediendo en la actualidad). Ante esta situación, el Ayuntamiento ha propuesto la demolición de todo el sector. Ésta podría haber sido una resolución bastante factible de no ser por el trabajo del fuerte tejido vecinal de la zona, y en especial de la Plataforma Nosotros También Somos Sevilla. En este caso, también ejerció una poderosa influencia el desalojo de las chabolas del vecino sector de Bermejales (separado del Polígono Sur por el ferrocarril), donde el Ayuntamiento otorgó 42.000 euros a cada familia chabolista para poder llevar a cabo la construcción de nuevas promociones de clase media, mientras las mencionadas familias se trasladaban en masa al mismo Polígono Sur. La presión social y el escándalo permitieron ensayar la opción del Plan Integral de intervención, con resultados desiguales.

Por otro lado, el problema de Tres Barrios explotó en el verano de 2002, cuando dos agentes de la Guardia Civil mataron de un tiro por la espalda a un joven atracador de 18 años. Los agentes debieron ser rescatados y sacados del barrio por la Policía Nacional, recibida también a pedradas. A partir de esa noche se produjeron disturbios sucesivos, plagados de enfrentamientos con la policía —llegando grupos de jóvenes a atacar la comisaría de Nervión— y recogidos por la prensa con pomposos titulares alertando sobre la «kale borroka sevillana» (*sic*). De forma similar al Polígono Sur, algunos años después se creó la Plataforma Tres Barrios-Amate, con el objetivo de reclamar la intervención de la administración en la barriada. En 2007, el Ayuntamiento anunció a bombo y platillo un nuevo Plan Integral similar al del Polígono Sur. Se consolidaba así la tendencia a la excepcionalidad en la intervención social: en la actualidad se está procediendo a la demolición de varios grupos de viviendas del conjunto.

## El papel de la población inmigrante extranjera

Sobre la vieja segregación basada en criterios de clase, cuyos ejemplos extremos son los dos sectores cuya problemática se ha descrito, se ha venido a producir y reproducir, a medida que la población inmigrante extranjera fue adquiriendo un cierto peso en la ciudad de Sevilla, una nueva segregación de carácter étnico-cultural.

El Estado español ha vivido en el primer lustro del siglo XXI el mayor proceso inmigratorio de su historia reciente. Sin embargo, en Sevilla, a pesar de ser la cuarta metrópoli en tamaño del Estado español, la importancia del fenómeno de la inmigración extranjera ha resultado de mucho menor peso que en otras ciudades de menor tamaño pero con mercados de trabajo más dinámicos, como Zaragoza o Bilbao. En cualquier caso, el contingente de población extranjera en la ciudad, antes de la explosión de la burbuja inmobiliaria, había llegado a ser notorio, hasta situarse en torno al 5 %. Más relevante que su peso proporcional, ha sido su grado de segregación, de tal manera que en el corazón del Distrito Macarena, sector obrero por excelencia del norte de la ciudad, algunas barriadas, como El Cerezo o El Rocío, han llegado a contar con un 30 % o 35 % de población empadronada de origen extranjero, fundamentalmente africanos y andinos. Algo parecido ha sucedido en la periferia obrera al este de la ciudad, principalmente en barrios como Su Eminencia, La Plata o, en menor medida, Tres Barrios.

Por otra parte, desde el año 2007, aproximadamente, los medios de comunicación locales han agitado el fantasma de la conflictividad étnica en el Distrito Macarena, especialmente en El Cerezo. Aquí, las denuncias de la Asociación de Vecinos han encontrado un fuerte aliado en la prensa y en los grupos políticos de signo conservador. Por supuesto la principal demanda es el incremento de la presencia policial y el control sobre las comunidades de extranjeros, sus comercios y sus espacios de encuentro. Se obvia, por otro lado, que la inhibición histórica de la administración ha sido notable en la zona, y que ésta se concreta en gran medida en la carencia de dotaciones y espacios libres. En este sentido, el PGOU de 1987 apuntaba que el Distrito Macarena tenía la mayor carencia de dotaciones públicas de toda la ciudad. A pesar de ello, sin embargo, el activismo vecinal de la última década no se ha orientado a reivindicar la satisfacción de necesidades colectivas. Por el contrario, este se ha erigido en portavoz de un vecindario autóctono y envejecido que vive con terror la llegada del extranjero. Se han multiplicado así las denuncias: el ruido, los botellones, la actividad

comercial sin licencia, la supuesta venta de sustancias estupefacientes y, al fin y al cabo, el uso intenso del espacio público, siempre por parte de aquéllos, como declaraba el presidente de la Asociación de Vecinos El Cerezo el 3 de julio de 2007 en *ABC*, para los que «la convivencia no existe, ni quieren saber nada de la ley ni el orden».

El conflicto más evidente, que acompaña al establecimiento de comunidades extranjeras en la ciudad, es el miedo al otro, que es sobre todo miedo al pobre. La gran mayoría de los inmigrantes extranjeros recientes están pasando a engrosar un proletariado y un subproletariado urbano que vive también el agotamiento del periodo de crecimiento económico que los atrajo. La respuesta lógica de la administración ha sido la intensificación de la presencia policial, con razias periódicas, cierre de locales y sanciones a negocios de extranjeros por incumplimientos de normativas como la hora de cierre del comercio, la generación de molestias por ruido a los vecinos cercanos o la carencia de licencia. Los presupuestos participativos de la ciudad han sufrido, por su parte, un giro perverso, empleados para legitimar la supresión de bancos, la multiplicación de cerramientos y cualquier medida que haga lo menos practicable posible el espacio público. Hoy en día es imposible encontrar un banco público en todo el área preferente de destino de inmigrantes extranjeros que conforman los barrios de El Cerezo, El Rocío y Doctor Marañón; los cerramientos de metal aparecen en los espacios más diminutos e inverosímiles. Así es como este espacio, irrelevante en términos de explotación económica, ha experimentado una suerte de urbanismo del miedo a la carta, servido por la administración local.

### *La respuesta de los movimientos sociales urbanos*

El urbanismo postdesarrollista no ha dejado de encontrar oposición en cierto tipo de activismo social que se ha rebelado contra las intervenciones o que ha señalado y visibilizado las injusticias más inadmisibles. La oposición, el activismo urbano de base, ha basculado en el periodo referido entre el movimiento de las asociaciones de vecinos, que alcanzó su apogeo a finales de la década de los setenta y que no acaba de morir, y los prometidos nuevos movimientos sociales, que han ido apareciendo de forma vacilante y sin terminar de consolidarse.

Como en la mayoría de las ciudades del Estado español, el movimiento asociativo urbano por excelencia en Sevilla, a partir de la década de los setenta, fueron las asociaciones de vecinos. Este movimiento tomaba al barrio

como base organizativa de lucha, con identidades territoriales muy marcadas y con un fuerte sentido de clase. Se trata de un modelo de asociación que estaba estrechamente vinculado al movimiento obrero y a la lucha contra la Dictadura franquista y que, al mismo tiempo, tenía por objeto todos los asuntos y preocupaciones de la vida diaria de la comunidad, fueran éstos la necesidad de dotaciones y de infraestructuras o la gestión de las fiestas populares. Los principales éxitos de estas asociaciones se produjeron entre las décadas de 1970 y 1980, con la consecución de demandas a propósito de la mejora general de las condiciones de vida en los barrios obreros. A partir de este momento, las asociaciones entrarían en un declive aparentemente irreversible en el que, según los casos, jugarían un papel más o menos importante la cooptación por parte de partidos políticos y el clientelismo, el envejecimiento y progresiva merma de los activistas, así como el acomodamiento con los éxitos y concesiones conseguidos en los primeros años ochenta.

Aunque el movimiento entró en los noventa en un estado ya esclerótico, las dos últimas décadas han visto nacer y renacer movimientos comunitarios vinculados a la demanda de dotaciones y servicios para el barrio, procedentes también de la matriz de las asociaciones de vecinos. Los referentes de este tipo son San Diego y Parque Alcosa que entroncan con el movimiento de los primeros años ochenta y que han conseguido mantener un cierto activismo de base en torno a luchas exitosas, como pueda ser la construcción del Parque de Miraflores para el primer caso y la escuela de adultos y el Parque del Tamarguillo para el segundo. Otra fórmula que han adoptado los movimientos vecinales de corte más o menos tradicional es la creación de plataformas contra la exclusión, que responden a situaciones muy concretas, como puedan ser las ya mencionadas de Polígono Sur y Tres Barrios. En estos casos, han sido principalmente los vestigios del viejo movimiento de las asociaciones de vecinos los que han permitido una movilización y una actividad que se mantiene en la actualidad y que también ha integrado nuevos militantes así como nuevos agentes (universidades, ONGs, etcétera).

Conectados con los viejos movimientos vecinales obreristas, pero más próximos a las nuevas formas de asociacionismo vinculado al territorio urbano, se encuentra todo un conjunto de luchas de carácter resistencial que se han desarrollado en la última década. Se trata de reacciones frente a la amenaza de la desaparición del barrio fruto de los procesos de reestructuración y recualificación postdesarrollista de grandes sectores urbanos. El caso emblemático es el de los movimientos vecinales contra la gentrificación ya mencionado, aunque otros ejemplos de interés son las luchas de La Bachillera, Retiro Obrero o Aeropuerto Viejo que, en sus contextos particulares, han

hecho frente, con cierto éxito, a una política urbanística que propugnaba su propia extinción ya sea por la construcción de una nueva carretera, ya mediante una operación de renovación urbana de *tabula rasa*. En algunos casos, estas luchas han supuesto un rejuvenecimiento obligatorio y temporal del viejo asociacionismo aunque, en general, no han dado lugar a nuevas comunidades militantes, con la excepción quizás del caso del Pumarejo.

Otra importante deriva del movimiento asociativo de la ciudad de Sevilla ha sido su devenir conservador. Frente al carácter obrerista y reivindicativo que predominaba en el origen de las asociaciones de vecinos, en la última década han sido numerosas las nuevas asociaciones de carácter conservador, así como la deriva reaccionaria de algunas asociaciones de vecinos preexistentes. Estas últimas parten, generalmente, de la propia atrofia de las viejas asociaciones, donde ante la falta de participación se ha tendido a caer en la dependencia de una o unas pocas personas convertidas en gestores de las problemáticas vecinales. Predomina así el perfil del activista especializado que se desenvuelve con la prensa y la administración e informa a los vecinos, renunciando a la posibilidad de la construcción o acción colectivas. Este contexto parece haber sido bastante propicio para que las tendencias políticas más conservadoras creen su propio espacio político dentro de muchos barrios.

El rasgo más característico de este tipo de asociaciones conservadoras es el desarrollo de una política comunal activamente excluyente, que resulta predominante entre las asociaciones de vecinos de los barrios de clase media. En los últimos años, estas asociaciones han reaccionado ferozmente contra la prostitución, los centros de ayuda a los drogodependientes, las chabolas, las viviendas sociales o las mezquitas, siendo el asociacionismo de Los Bermejales el mejor ejemplo de este tipo de actividad. No obstante, estas tendencias también se perciben en algunos de los barrios de la periferia obrera, especialmente en las zonas con elevada concentración de inmigrantes extranjeros, donde este tipo de activismo ha tomado tintes claramente xenófobos, como en los casos de El Cerezo y San Jerónimo.

Al mismo tiempo que la derecha ha ido ganando posiciones en los barrios, buena parte del movimiento asociativo de izquierdas, frente a la decadencia de las mismas, ha tendido a reciclarse en tipos de militancia urbana propios de los nuevos movimientos sociales. Así, la tendencia conservacionista es muy evidente en distintos espacios de militancia que se orientan a la protección del patrimonio histórico-arquitectónico de la ciudad consolidada y a la protección del patrimonio natural en los ámbitos periurbanos y suburbanos. Se trata de un activismo contra la depredación del territorio, como es el caso de la Plataforma

Aljarafe Habitable, o por la defensa del hábitat y del patrimonio colectivo, como las plataformas creadas contra los macroproyectos arquitectónicos de la ciudad. Las luchas tienden aquí a un desarrollo casi técnico del conflicto, habitualmente con un fuerte componente ecologista y se apoyan en activistas con elevado nivel de formación. Aquí el conflicto no parte de una necesidad material directa o inmediata de la comunidad; se lucha por valores colectivos destruidos por las dinámicas propias del capitalismo urbano contemporáneo.

Otro tipo de activismo que se encuentra totalmente inmerso en el paradigma de los nuevos movimientos sociales es el enfocado a la creación de espacios comunes, tanto en lo que se refiere a su creación, como a su gestión y uso. La ocupación de espacios sociales en la ciudad produce su primera hornada entre finales de los años ochenta y 1995, cuando el incremento de la represión hace desaparecer esta práctica hasta el siglo XXI, al menos en su forma pública y reivindicada. A partir de 2001 se produce, no obstante, una renovación de la táctica de la ocupación que adopta la forma de centros sociales ocupados, en su mayor parte con los códigos estéticos y los discursos del fenómeno okupa. Es el caso de los CSOAs Casas Viejas y Sin Nombre, pero también de solares que se convierten en espacios libres o huertos urbanos colectivizados y que adoptan un discurso más próximo a cierto tipo de ciudadanía, como el Huerto del Rey Moro. Además, este tipo de actividad es instrumentalizada por otros tipos de militancias que en principio parecerían alejadas de los denominados nuevos movimientos sociales. Son los casos del Centro Vecinal Pumarejo o del Parque del Tamarguillo en el Parque Alcosa, donde la autogestión sin mediadores es la forma de relación colectiva con el espacio. En conjunto, se trata de luchas enfocadas a recuperar o a crear espacios para la colectividad, arrancándoselos a las dinámicas del mercado de suelo, la especulación inmobiliaria o el «ejército de reserva» de lugares.

## **El escenario posterior al boom inmobiliario**

### *El impacto del estallido de la burbuja sobre Sevilla*

Todas estas cuestiones, características del periodo que se inicia con el primer ayuntamiento democrático y que llega hasta el estallido de la última burbuja inmobiliaria, merecen ser revisadas a la luz del nuevo contexto en el que actualmente se encuentra la ciudad.

A partir de 2008, todo el castillo de naipes construido sobre la enorme burbuja de especulación y deuda comienza a derrumbarse. En este marco, la economía de la ciudad solo puede dirigirse al desastre. Dicho de otro modo, la desintegración del sector inmobiliario y de la construcción, del que tanto dependía el empleo en la ciudad, se ha vuelto una realidad. Lo único que se mantiene es el turismo y seguirá manteniéndose en la medida en que los extranjeros sigan afluyendo a la ciudad, aunque el turismo interno se resienta. Dadas las particulares características del empleo en la ciudad, es también esencial el destino del sector público. Recortes como los anunciados para otras comunidades autónomas acrecentarán los problemas de paro y la debilidad del consumo doméstico.

La principal consecuencia sobre la población del desplome inmobiliario ha sido el incremento del paro. El volumen de parados en la ciudad se ha duplicado desde 2005 superando en 2011 los 80.000: a principios de 2012 la tasa de paro era del 25 %. Este indicador no afecta a todos los grupos sociales por igual. Así, entre los demandantes de empleo, la mayor parte, un 32 % son trabajadores no cualificados, un 16 % obreros cualificados y un 21 % trabajadores del sector servicios de cualificación baja, en total un 70 %. Por su parte, los trabajadores de cuello blanco, profesionales, técnicos y administrativos, componen prácticamente el 30 % restante.<sup>27</sup> En definitiva, el desempleo se ceba fundamentalmente con la clase trabajadora al uso, aunque inevitablemente las clases medias también sufran su impacto.

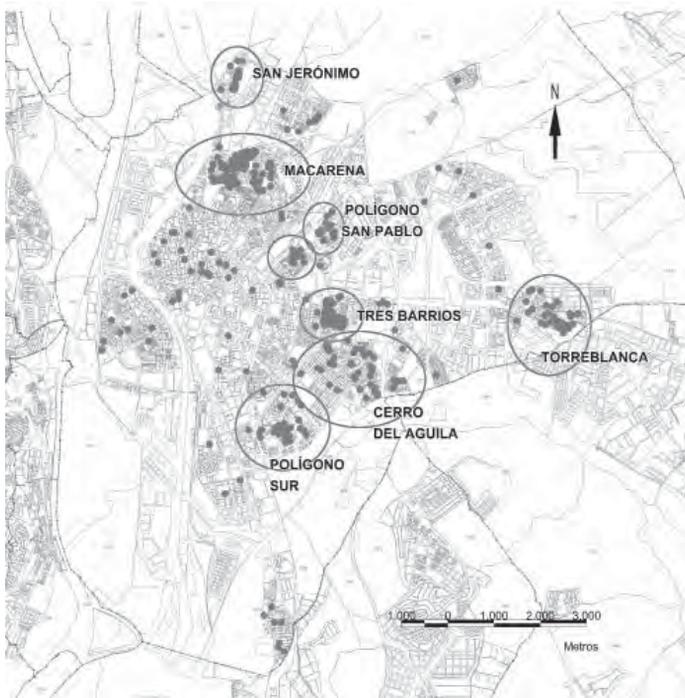
El desempleo tiene consecuencias más allá de la reducción o desaparición de los ingresos. En primer lugar, produce una mayor competencia por los empleos existentes que tiende a dificultar las condiciones de vida para el conjunto de los trabajadores, y esto en un contexto de reducción o eliminación de los salarios indirectos (subsidios y derechos sociales) y de previsible subida de los impuestos no progresivos. En segundo lugar, y de forma inminente y alarmante, el desempleo está afectando a la necesidad fundamental en torno a la que pivota la dimensión reproductiva de la sociedad, la vivienda. En el conjunto del Estado, y hasta 2007, las ejecuciones hipotecarias se mantuvieron por debajo del millar. No obstante, entre 2007 y 2008 los desahucios se han incrementado en un 126 % en el conjunto de España y en más de un 133 % en el caso de la provincia de Sevilla, siendo una de las diez provincias más afectadas. A partir de 2008, el número de ejecuciones hipotecarias crece notablemente, situándose por encima de las 3.000 en 2010 y las

---

<sup>27</sup> Dato de 2008, último dato publicado por el IAECA del Sistema de Información de los Servicios Públicos en cuanto a la ocupación solicitada por los parados.

3.150 en 2011. Un aspecto de interés fundamental es la particular geografía de los desahucios. Sobre la base de distintas fuentes se ha elaborado el mapa contenido en la figura 4, que ha servido como informe de la comisión de vivienda del 15M Sevilla. En él se representan las subastas de vivienda en el último trimestre de 2011.

**Figura 5.4 Viviendas subastadas**



Fuente: BOP Sevilla y Ayuntamiento de Sevilla.

La distribución de los desahucios no es casual. Existen tres grandes concentraciones, la primera y más importante en el corazón del Distrito Macarena, con su epicentro en las barriadas de El Cerezo, Rocío y Villegas. El segundo en la zona de Tres Barrios, con cúmulos menos compactos en los barrios

contiguos (y de densidades de población más bajas) de Amate, Cerro del Águila y Juan XXIII. El tercero, en el muy periférico barrio de autoconstrucción de Torreblanca. A estos se les suman varias concentraciones de carácter secundario; éstas están en los barrios de San Jerónimo, las distintas barriadas que componen el Polígono San Pablo y las barriadas más periféricas y más degradadas del Polígono Sur.

Estos sectores tienen una serie de características en común y prácticamente dibujan el semianillo de la primera periferia obrera de la ciudad. Se trata de barrios levantados con anterioridad a la década de 1980 y de carácter humilde, fruto invariable de las operaciones de vivienda pública o de la autoconstrucción obrera. Son viviendas de dimensiones muy reducidas y en edificaciones de escasa calidad que fueron adquiridas de segunda mano por nuevos núcleos familiares de clase trabajadora. El mejor ejemplo son las decenas de viviendas subastadas en los barrios de Madre de Dios y Candelarias, donde predominan los alojamientos diminutos y muy deteriorados por el paso del tiempo. En algunos casos, los clústeres se relacionan claramente con situaciones de pobreza urbana, como en los casos de Polígono Sur, Tres Barrios y Torreblanca. El peso de las familias inmigrantes extranjeras es relevante en algunos sectores, especialmente en Macarena, mientras que en otros se trata fundamentalmente de barrios de clase trabajadora, no de los más degradados de la ciudad, donde el desempleo está haciendo que las familias obreras no puedan pagar sus hipotecas, como San Pablo o Cerro del Águila. Se trata además de barrios con una tasa de paro por encima del 30 %, mientras que en los sectores de estratificación social alta, o en los nuevos sectores de clase media desarrollados en las últimas décadas, la incidencia de los desahucios es muy escasa. Los desahucios han desaparecido también del centro histórico gentrificado, donde tanto habían proliferado en la década anterior.

Todo ello apunta a una involución o regresión social que está afectando principalmente a los estratos más bajos de la clase trabajadora. Esto a su vez tiene una clara dimensión espacial y señala a los barrios en proceso de degradación social y urbanística. Al mismo tiempo, y ya en el terreno de la pura especulación, es también previsible una progresiva involución de las clases medias, en especial de esa pequeña burguesía asalariada tan característica del centro de la ciudad; efectivamente, muchos perfiles técnicos y profesionales están sufriendo obligatoriamente la actual coyuntura (arquitectos, topógrafos, delineantes, etcétera). Este aspecto es clave, dado que el consumo interno de Sevilla depende en gran parte de este grupo social.

*La respuesta de los movimientos sociales urbanos*

La respuesta al nuevo contexto por parte del activismo social de la ciudad ha sido en principio muy tímida. En los primeros años de la crisis, éste se encontraba en pleno proceso de regresión, a pesar de que los condicionantes materiales invitaban a pensar que debía suceder todo lo contrario. A pesar de todo, se realizaron intentos de construir plataformas o coordinadoras que respondieran a la inquietud de ciertos grupos militantes pero que, en principio, no parecían dar resultados aceptables. Esto cambió radicalmente a partir del 15 de mayo de 2011, cuando las manifestaciones masivas y las acampadas cogieron desprevenidos a, prácticamente, todos los colectivos mínimamente organizados de la ciudad.

Un conjunto de movilizaciones tan diversas y espontáneas como las que se produjeron en mayo y junio de 2011, tanto en Sevilla como en el resto del Estado, son difíciles de valorar. No obstante, no sería excesivamente polémico calificarlas como expresión de una situación generalizada de descontento de la sociedad frente a la clase política, así como frente a la situación socioeconómica en la que el Estado se estaba sumergiendo. Además, en relación con el argumento central de este artículo, resulta interesante considerar al 15M como expresión de cierta crítica urbanística. En este sentido, ha resultado especialmente acertada la toma de la Plaza Mayor de la ciudad, dentro del proyecto Metropol Parasol, popularmente conocido como «las setas de la Encarnación». El proyecto se había inaugurado antes incluso de ser terminado, con el objetivo de anticiparse a las elecciones municipales. Sin embargo, la verdadera inauguración tuvo lugar cuando el movimiento espontáneo ocupó el espacio. Se tomó, de este modo, un conjunto arquitectónico que representa el oportunismo y el electoralismo de los políticos, una economía insostenible basada en la construcción y en la espectacularidad y la tendencia a la privatización de lo público, incluidos los espacios de convivencia de la ciudad. Una plaza privada y un centro comercial, como se ha mencionado con anterioridad, que la gente ha transformado en su opuesto, en un ágora, en un espacio de encuentro, de asamblea y de decisión. Además de la crítica con dimensión espacial que incorpora esta acción, el evento supuso un punto de inflexión a partir del cual la lucha social urbana empezó a invertir la tendencia regresiva de los años anteriores y a sumar activistas, espacios organizativos y estrategias. Esto se materializaría especialmente a partir del movimiento de descentralización hacia los barrios.

La creación de un espacio de coordinación de asambleas de barrio fue uno de los objetivos planteados con anterioridad y el germen de iniciativas como la Coordinadora Barrios en Lucha, que se diluyó en las asambleas del 15M en el momento en que se empezó a producir la descentralización. Se crearon así 23 asambleas de barrios de la ciudad y de pueblos del área metropolitana. En muchos casos, las asambleas de barrio han podido recoger la experiencia de los particularismos militantes preexistentes, aunque la cantidad de situaciones que se han producido son numerosas y disímiles. En algunos casos, se ha producido efectivamente una alianza entre viejas y nuevas militancias. Ha habido sectores donde existía una cierta presencia de colectivos y/o activistas sociales y vecinales que han asumido la identidad estratégica del 15M y han liderado sus propias asambleas de base con la suma de nuevos activistas. Esto es especialmente cierto en sectores como Cerro del Águila o Macarena Norte, donde ha habido una buena sintonía y cierta integración con asociaciones de larga trayectoria, como la de San Diego. En el caso de las asambleas de Macarena y Centro, más que con las asociaciones de vecinos ha existido una vinculación con cierto sustrato militante preexistente, vinculado en mayor medida a los nuevos movimientos sociales. En otros espacios han surgido grupos totalmente nuevos, al margen de cualquier realidad militante anterior y aún así sorprendentemente vitales y activos como los de Montequinto o Triana. También se ha dado el caso de asambleas que han sido recibidas con desconfianza por parte de las organizaciones preexistentes. Es el caso de San Pablo, donde un asociacionismo de larga trayectoria, cooptado por partidos políticos, percibe las asambleas como una intrusión en su territorio, al mismo tiempo que el asociacionismo de otros barrios limítrofes, en concreto las asociaciones de vecinos de Las Huertas o San José Obrero, han buscado forjar alianzas con la misma asamblea. En el caso del Polígono Sur, sin que se hayan producido perspicacias, la asamblea 15M y la plataforma Nosotros También Somos Sevilla desarrollan su actividad una a espaldas de la otra.

Aunque el éxito de estas asambleas ha sido diverso, la potencialidad de estos espacios a la hora de intervenir en la presente coyuntura parece obvia. Uno de los frentes en los que más claramente han intervenido es en la cuestión de la vivienda. En la segunda mitad de 2011, las movilizaciones con mayor repercusión en la ciudad han girado en torno a esta cuestión. En primer lugar, se celebró una manifestación organizada por la comisión de vivienda, que culminó con la ocupación del antiguo mercado provisional de la Encarnación y su reivindicación como centro social. En segundo lugar, se han producido numerosas movilizaciones contra los desahucios, algunas muy exitosas. Por ejemplo, la paralización de un desahucio en Torreblanca

en diciembre de 2011, cuya resistencia fue convocada por la asamblea local del 15M, sirvió para que las asociaciones de vecinos de la zona se activaran a propósito de esta cuestión y empezaran a relacionarse con la comisión de vivienda. El último esfuerzo de esta comisión ha sido el establecimiento de diez puntos de asesoría legal y encuentro de afectados por el problema de la vivienda distribuidos por la ciudad (a los que se han sumado otros varios en la corona metropolitana de la urbe) (véase la figura 6).

**Figura 5.6 Puntos de información y encuentro sobre vivienda**



Fuente: Elaboración propia.

De forma paralela a las resistencias contra los desahucios, se ha tenido constancia de la multiplicación de ocupaciones de viviendas expropiadas previamente por los bancos, y esto tanto de forma organizada como no organizada. Esto está sucediendo fundamentalmente en el caso de la periferia obrera norte y este de la ciudad: Macarena norte, Tres Barrios-Amate y Torreblanca. La deslegitimación de las entidades financieras y de la legislación que permite los desahucios sin que liquiden las deudas contraídas ha tenido como consecuencia una progresiva legitimación de la ocupación de las viviendas en propiedad de bancos y cajas. Éste es sin duda uno de los frentes más interesantes abiertos recientemente en el ámbito de la lucha social urbana.

## Conclusiones

El elemento común de la ciudad desarrollista y postdesarrollista es que ambas se pliegan a las necesidades de acumulación de capital a través del urbanismo. Los discursos progresistas que se han abierto camino desde la década de los setenta han erosionado la antigua ideología desarrollista generando un cierto consenso social. Sin embargo, en el marco de la estructura capitalista, el pensamiento conservacionista y social que haya podido introducirse en el planeamiento desde finales de la década de los setenta, ha acabado por ser pervertido. El urbanismo postdesarrollista sintetiza en este sentido las necesidades de la acumulación capitalista y las oportunidades para la especulación, con el novedoso papel del patrimonio y de las cuestiones ambientales, así como la primacía del agente privado en el mercado de vivienda. De este modo, se ha acabado por primar un urbanismo por partes, en gran medida un urbanismo a la carta, donde las recalificaciones de viejos usos obsoletos han generado una enorme cantidad de plusvalías especulativas. Todo ello se encuentra vinculado al carácter estratégico de determinados enclaves, en un contexto donde la creación de lugares atractivos para visitantes e inversiones es fundamental, al igual que la búsqueda de nuevas operaciones inmobiliarias sobre determinados espacios.

Mención aparte merece el predominio del mercado privado respecto del suministro de viviendas, que ha dado lugar a la falta de provisión de alojamientos asequibles para los grupos más desfavorecidos, el incremento de la polarización social y las espirales de degradación de barrios progresivamente estigmatizados, al mismo tiempo que ha sido un elemento fundamental en la forma en que se han regenerado los espacios históricos de la ciudad,

determinando procesos de gentrificación o aburguesamiento residencial. Todo ello frente a una administración pública que ha abandonado progresivamente la intervención social en favor de una planificación sobre el medio físico dirigida al desarrollo y la mejora de infraestructuras, susceptibles de atraer inversiones y empresas a la ciudad postfordista.

El auge de este tipo de ciudad ha evolucionado de forma paralela al declive de los antiguamente fuertes movimientos vecinales sin que, aparentemente, hayan tomado su relevo nuevas formas de militancia social. No obstante, los espacios militantes que se han desarrollado en el contexto postdesarrollista, en torno a la cuestión del hábitat social, han tomado preferentemente la forma de resistencias frente al urbanismo depredador, pero también de propuestas efectivas materializadas en la creación de espacios comunes desarrollados bajo principios opuestos a las formas hegemónicas de ordenamiento del espacio. En los diferentes casos, los conflictos han permitido experimentar alianzas y formulas espaciales innovadoras capaces de avanzar futuras posibilidades de lucha. De cualquier forma, y en contraposición al movimiento vecinal de la etapa anterior, pecan por su aislamiento y su carencia de una visión de conjunto, así sucede que mientras se gana un espacio social se pierde el barrio o gran parte de la ciudad.

En cierto sentido, el marco actual no apunta a una mejora de la situación. La explosión de la burbuja inmobiliaria y, con ello, el estrepitoso derrumbe de la estructura económica del país, no han hecho mella en el ámbito de la política parlamentaria que se ha mantenido incólume en sus apriorismos ideológicos, abanderando la privatización y la creación de un espacio humanizado cada vez más hostil y menos social. En este contexto las ciudades se deslizan por la pendiente de la degradación y de la peligrosidad, en la que determinados sectores urbanos se hunden en una crisis social que todavía no ha tocado fondo y en la que los brotes racistas son cada vez más probables. Por otra parte, la terrible incertidumbre generada por la situación actual puede estar llevando a la población a un miedo paralizante. En cualquier caso, este clima de malestar social y político no tiene por qué tomar derivas reaccionarias o conformistas en los barrios. Las movilizaciones del 15M, las asambleas barriales de base y la lucha contra los desahucios han anunciado la vitalidad de lo que podría ser un movimiento de base amplia y transformador que está todavía por construir.



## 6. De la euforia del ladrillo a la crisis. Zaragoza puesta a producir en el último ciclo capitalista

Grupo de Estudios Metropolitanos  
A\_Zofra

Zaragoza es una ciudad de tamaño mediano, ubicada a medio camino entre Madrid y Barcelona, que venía cumpliendo algunos roles tradicionales como cabecera industrial (General Motors), funcionarial-militar y centro administrativo de la Comunidad Autónoma de Aragón. Las estrategias que, durante el último ciclo, se han intentado poner en marcha para situar a esta ciudad en las nuevas coordenadas económico-geográficas han sido la logística, los macroeventos-macroyectos y, en menor medida, la apuesta por la innovación y la cultura. En esta nueva situación, el gobierno *de facto* se ha afanado en favorecer los intereses de la oligarquía (fundamentalmente compuesta por cajas de ahorro e inmobiliarias) apoyado en un amplio consenso ciudadano. La expresión máxima de estas condiciones sociopolíticas ha sido el boom inmobiliario, que ha promocionado la duplicación de la superficie urbana en una etapa de leve crecimiento demográfico. Además de las afecciones derivadas de la expansión en superficie de la metrópoli, en este periodo se han registrado otras como la precarización del empleo, la movilización general de la población, la agudización de la crisis de los cuidados, el desgaste de las políticas sociales, el problema de la vivienda, el de la movilidad urbana así como el de la pérdida de calidad y cantidad de espacio público. A partir de esta situación heredada, y de las salidas reaccionarias a la «crisis» que se están poniendo en marcha, parece posible adelantar nuevas problemáticas que amenazan todavía más las deterioradas condiciones de vida de la población y que pueden servir de base a nuevas hipótesis de trabajo político.

\*\*\*

Desde su fundación romana, Zaragoza ha desempeñado un papel de urbe principal a lo largo del amplio territorio del Valle del Ebro. Esta situación estratégica se traduce también a pequeña escala, en su ubicación en el cruce de tres ejes fluviales, que a su vez han condicionado el desarrollo urbanístico de la metrópoli. A gran escala, Zaragoza crece en un lugar de paso y de conexión, prácticamente equidistante (entre 300 y 325 km por carretera) respecto a otros vértices urbanos como Barcelona, Valencia, Madrid y Bilbao. El periodo temporal sobre el que se centra este estudio abarca, a grandes rasgos, el ciclo de acumulación capitalista, comprendido desde la salida de la crisis de 1992 (que se confirma hacia 1997) hasta el año 2008, con el fin de la burbuja inmobiliaria, la crisis económica mundial y, a nivel local, la Expo Zaragoza de ese mismo año.

En el ámbito institucional, este periodo se caracteriza por el gobierno autonómico, ininterrumpido desde 1999, del PSOE en coalición con el PAR; por su parte, el gobierno municipal ha pasado del PP (hasta 2003) al PSOE, en coalición primero con la CHA (2003-2007) y posteriormente con el PAR (a partir de 2007). Algunos de los acontecimientos más relevantes en este periodo fueron las movilizaciones contra el trasvase del Ebro entre 2000 y 2003, la asunción por la comunidad autónoma de las transferencias en educación (1999) y sanidad (2001) y la conexión vía AVE con Madrid (2003) y Barcelona (2008).

En el año 2008 la ciudad de Zaragoza contaba con 666.129 habitantes, lo que suponía un incremento de un 10,7 % respecto a 1997. El conjunto del espacio metropolitano, tomando los datos de la Delimitación Comarcal (DC) de Zaragoza, agrupaba 731.315 habitantes, con un crecimiento del 14,8 % respecto a 1997, y suponía el 55 % de la población aragonesa. Estas cifras dan idea de la singularidad de la metrópoli zaragozana entre sus análogas en el Estado Español ya que, con diferencia, es la que posee menor porcentaje de población en el espacio metropolitano periférico respecto del municipio central (entre el 7 y el 10 % según estimaciones).<sup>1</sup> A pesar de ello, uno de los

---

<sup>1</sup> J. C. Arnal, F. Asín y J. Blanco (coord.), *Atlas de la ciudad. Zaragoza 2009*, Zaragoza, Ayuntamiento de Zaragoza, 2009, p. 24 y P. Dolz, «El espacio metropolitano de Zaragoza, entre la realidad y la ficción», en *Delimitación Comarcal de Zaragoza*, Zaragoza, Gobierno de Aragón, 2011, p. 368. Otras referencias bibliográficas utilizadas y no citadas expresamente son: J. Borja, «Siete puntos para el debate ciudadano», *Revista La Factoría*, 2009; I. Calvino, *Las ciudades invisibles*, Madrid, Siruela, 2005; M. Davis, *Más allá de Blade Runner. Control urbano: la ecología del miedo*, Barcelona, Virus, 2001; A. García (coord.), *Espacio público, ciudad y conjuntos históricos*, Sevilla, Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico, 2008; D. Harvey, *Urbanismo y desigualdad social*, Siglo XXI, 1992; Seminario de Economía Crítica Taifa, *Auge y crisis de la vivienda en España*, 2008; disponible en

datos demográficos característicos de esta etapa ha sido el mayor crecimiento en población de los municipios del entorno frente al de la propia Zaragoza (un 36 % frente a un 7,6 % entre 2001 y 2007).<sup>2</sup>

La reciente conformación del espacio metropolitano zaragozano no se ha visto acompañada por una expresión institucional del mismo con lo que, significativamente, ha quedado fuera del proceso de comarcalización implementado en los últimos años en el resto de la comunidad autónoma.

### **La continuidad de los roles de la metrópoli**

Pese a que el objetivo del presente documento es analizar las transformaciones experimentadas por Zaragoza durante el periodo de referencia, sin duda abundantes y de calado, es preciso considerar algunas cuestiones previas. Para ello debemos considerar algunas facetas que, aunque no han sufrido cambios relevantes, resultan de interés para caracterizar las funciones de la ciudad en el escenario global. Se trata así de contextualizar adecuadamente las turbulencias del último ciclo.

Zaragoza ha continuado cumpliendo, a veces con nuevos matices, un cierto papel mixto, tanto como cabeza gestora del territorio no metropolitano que la rodea, que como centro delegado de otros nodos de poder político y sobre todo económico: Barcelona y, especialmente, Madrid. Del mismo modo, Zaragoza ha seguido siendo cabecera de la zona industrial del eje del Ebro, simbolizada por la planta de General Motors en Figueruelas. La influencia económica y/o sociológica de esta fábrica en el devenir de la metrópoli ha sido sin duda importante.

---

<http://informes.seminaritaifa.org/informe-05/>. M. Sorkin (ed.), *Variaciones sobre un parque temático. La nueva ciudad americana y el fin del espacio público*, Barcelona, Gustavo Gili, 2004; *Crisis y Reinención de la ciudad contemporánea*. *Revista Archipiélago*, núm. 62, 2004. También se ha contado con las fuentes orales correspondientes a entrevistas y grupos de discusión con participación de personas profesionales y/o conocedoras de diferentes ámbitos como el activismo medioambiental, la arquitectura, el asociacionismo vecinal, la economía, el periodismo, los servicios sociales, la sociología y el urbanismo.

<sup>2</sup> J. C. Arnal, F. Asín y J. Blanco, *op. cit.*, p. 24.

*Cabeza de ratón: la Zaragoza funcionarial y gestora del territorio*

En los primeros años ochenta, casi simultáneamente a la instalación de General Motors, se produjo un proceso de descentralización administrativa del Estado que culminó con el Estatuto de Autonomía de Aragón. De éste emanó la institucionalización de la Diputación General de Aragón (DGA) como gobierno autónomo aragonés.

En estas casi tres décadas, se ha producido un continuo crecimiento de dicha institución, y de las administraciones en general, hasta el punto de que en el segundo trimestre de 2010, se contaban 97.330 personas asalariadas por el sector público en Aragón, esto es, un considerable 21,8 % del total<sup>3</sup> del empleo en la comunidad autónoma. Este crecimiento del empleo público ha sido fundamental en varios sentidos. Por un lado, ha contribuido a conformar y estabilizar la clase media aragonesa y, especialmente, zaragozana. En segundo lugar, ha incrementado la capacidad de absorción por parte de Zaragoza del continuo abandono del medio rural aragonés. Finalmente, la creación y desarrollo del aparato burocrático autonómico ha reforzado la tendencia a que los poderes *de facto* locales se centren en torno a algunos pequeños nodos de familias, partidos y empresas, en su interés por dirigir y protagonizar la gestión del territorio aragonés.

De ahí que esta última parezca una de las funciones claves de la ciudad, y que podría definirse como una suerte de delegación del capitalismo global en Aragón, cuya misión es fomentar la acumulación de capital y extraer el máximo rendimiento de la población y el territorio. Este papel de gestión del territorio se ha manifestado con claridad durante este periodo en proyectos y estrategias, a veces implementadas realmente y en ocasiones simplemente imaginadas, en el medio rural «gestionado» desde Zaragoza. Claros ejemplos de estos proyectos son el boom turístico-inmobiliario del Pirineo liderado por la empresa semipública Aramón,<sup>4</sup> el circuito de carreras Motorland en Alcañiz o el delirio del Gran Scala en Los Monegros.

---

<sup>3</sup> Encuesta de Población Activa (INE) e IAEST. Probablemente, el porcentaje relativo a Zaragoza ciudad sea sensiblemente superior.

<sup>4</sup> Francisco Bono es el presidente de Aramón y a su vez el consejero de Economía y Empleo (que incluye Industria y Turismo).

*Cola de león: la Zaragoza satélite*

No obstante, y a pesar de estas funciones directivas, la tradicional gravitación de Zaragoza en torno a los centros de poder estatales se ha ido incrementando en este periodo. El continuo reforzamiento de la centralidad de la metrópoli madrileña no ha pasado de largo para la pequeña metrópoli zaragozana, situada a poco más de 300 km de ella, comunicada por autovía desde 1991, y desde el año 2003 a escasa hora y media de distancia en AVE.

La primera consecuencia de este proceso de satelización ha sido la fuga de profesionales con formación superior hacia los más atractivos mercados de empleo de Madrid y Barcelona. El propio Consejo Económico y Social de Aragón,<sup>5</sup> incidía en esa idea con datos de 2008 y 2009: «En Aragón la proporción de puestos de trabajo desempeñados por universitarios ha caído a un ritmo muy superior a la media estatal [...] lo que se ha traducido, por un lado, en un aumento del número de parados con estudios superiores y, por otro, de la población inactiva universitaria (con una intensidad muy superior a la española). Además [...] un importante contingente de universitarios masculinos ha optado por buscar empleo fuera de la comunidad aragonesa». A la motivación de la búsqueda de empleo se une el hecho de que un número significativo de quienes han obtenido un título universitario se ve también impulsado a la migración por el diferencial salarial de Aragón respecto a otras comunidades autónomas. Según los datos del INE,<sup>6</sup> aunque la población con bajos salarios gana igual de poco en Aragón, Cataluña o Madrid, sea cual sea su nivel de formación —lo cual supone un peor nivel de vida en las metrópolis mayores para los tramos de menor salario, debido al diferencial de precios—, los sectores de salarios más altos, así como las propias remuneraciones, son mucho mayores en Madrid o en Cataluña que en Aragón, siendo la diferencia mayor cuanto mayor es su nivel de formación.

Así es como en Madrid y Barcelona, se ha asistido al nacimiento de una nueva élite del trabajo moderno, algo así como una *global class* o clase corporativa. Este nuevo grupo social, a modo de nueva burguesía internacional, ejerce su poder no tanto a través de la propiedad de los títulos de sus

---

<sup>5</sup> Consejo Económico y Social de Aragón, *Informe sobre la situación económica y social de Aragón. Edición resumida 2009*, Zaragoza, Consejo Económico y Social de Aragón, 2010.

<sup>6</sup> Encuesta de Estructura Salarial (INE).

empresas sino mediante su capacidad de gestionar los procesos centrales de la larga cadena de explotación de la producción globalizada, y especialmente de aquellos tramos de mayor valor añadido.<sup>7</sup>

Zaragoza, sin embargo, sirve a estos procesos desde una periferia de mano de obra cualificada, al tiempo que más barata, proporcionando puestos administrativos, profesionales y técnicos muchas veces proletarizados y precarizados. Un ejemplo paradigmático de este proceso es la proliferación de las llamadas «cárnicas»,<sup>8</sup> ubicadas por lo general en PLAZA (Plataforma Logística de Zaragoza) o en Walqa (parque tecnológico de Huesca), donde personas con titulación universitaria superior trabajan por 15.000 euros brutos anuales sin mayores posibilidades de ascenso o promoción profesional, en proyectos de desarrollo de software dirigidos desde otras capitales.

Esta dependencia de intereses más amplios, se repite en el caso de la tradicional importancia de Zaragoza como centro militar, con importantes afecciones como la servidumbre que impone el control aéreo por parte del ejército sobre el aeropuerto civil, las limitaciones al desarrollo y conservación del medio ambiente que supone la ocupación de una tercera parte del término municipal por el campo de maniobras más grande del Estado o la estrategia de aprovechamiento militar de los recursos de la Universidad de Zaragoza.

### *Fordismo crepuscular: la Zaragoza dependiente de General Motors*

Irónicamente, la gran industria del automóvil representada por la planta de GM en Figueruelas se instaló en el área de influencia de Zaragoza en 1981. Esa fecha coincide prácticamente con el inicio de la ola neoliberal, que promovió dinámicas de apertura a procesos de deslocalización de la industria,

---

<sup>7</sup> Observatorio Metropolitano de Madrid, *Madrid ¿la suma de todos? Globalización, territorio, desigualdad*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2007, p. 101.

<sup>8</sup> «Una cárnica es aquella empresa que, una vez subcontratada por otra empresa, te “alquila” al mejor postor para que te entregues en cuerpo y alma a sus más oscuros deseos (en este caso, relacionados con el desarrollo de software). Las empresas contratantes, en muchas ocasiones, lo son porque no disponen de un departamento de I+D o de desarrollo de software. Sin embargo, en ocasiones, aun teniéndolo, recurren a este mercado de la carne tierna de programadores. A la empresa contratante (el “cliente”) le sale más caro este trabajador ajeno que uno propio (tú en cambio a tu propia empresa le sales de lo más barato, como no podía ser de otra forma), pero sabe lo que está comprando: plena disponibilidad, sumisión, desprotección...». Véase <http://jimmyjazz.wordpress.com/2008/01/29/trabajando-para-una-carnica/>

ya en crisis en el mundo occidental desde la década anterior. Así, la historia de la planta de GM en Zaragoza ha sido, casi desde el principio, la de la amenaza de su deslocalización que, hasta el momento, ha ido sorteándose con una combinación de concesiones sindicales y ayudas públicas como las subvenciones directas del Gobierno de Aragón.

La importancia de la planta de Figueruelas es indudable. GM desempeña un papel de primer orden como primera empresa industrial de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, en relación con el nivel de trascendencia que se le quiere otorgar en algunas ocasiones, es preciso plantearse serias dudas. Según datos del Gobierno de Aragón, el impacto de la planta podría suponer en torno al 5 % del PIB aragonés,<sup>9</sup> lo que sin duda es considerable si bien queda lejos de la imagen tantas veces usada de la GM como «motor» de Aragón.

### **Estrategias de especialización**

Considerados, aunque sea someramente, algunos de los rasgos estructurales de Zaragoza, conviene ahora analizar las principales estrategias de crecimiento a futuro puestas en marcha por la gobernanza zaragozana en este periodo.

Todas estas estrategias se enmarcan en un contexto de competencia entre ciudades para la atracción de capitales, tanto privados como públicos. Otro elemento en común de casi todas ellas es el hecho de que normalmente llevan aparejado algún tipo de remodelación o expansión urbanística. De hecho, el crecimiento urbano y la explotación de las rentas inmobiliarias podría considerarse no sólo como una especialización en sí misma, sino como la fundamental. Dada su magnitud, y aunque sea transversal a los aspectos tratados en este apartado, vamos a considerar el ciclo inmobiliario de manera separada en el próximo epígrafe.

Pese a estas líneas comunes, el conjunto de proyectos que a continuación se analizan presenta un carácter notablemente heterogéneo y descoordinado. Es difícil, en este sentido, discernir si la gobernanza o los poderes *de facto*

---

<sup>9</sup> Según el Instituto Aragonés de Estadística, el epígrafe «Fabricación de vehículos de motor; fabricación de partes, piezas y accesorios no eléctricos para vehículos de motor y sus motores» suponía en 2007 un 23,5 % de la producción industrial aragonesa. Ésta, a su vez, suponía un 20,7 % de la producción total. De ahí se deduce una valoración del 5 % del PIB aragonés.

contaban con una estrategia clara previamente definida, o si se pretendía en definitiva avanzar conscientemente hacia un modelo concreto de ciudad. Más bien parece que en bastantes casos se han ido dando bandazos en busca de la mejor manera de justificar y generar consensos en torno a una expansión urbanística sin precedentes.

### *La logística*

La logística se plantea como una de las apuestas más claras de la gobernanza zaragozana, con una decidida implicación de cuatro de sus actores fundamentales: el Ayuntamiento de Zaragoza, el Gobierno de Aragón (DGA), Ibercaja y la CAI. Éstos son los accionistas de la sociedad anónima gestora del proyecto logístico: Plataforma Logística de Zaragoza SA. Esta sociedad se ha dedicado, desde el año 2000, a edificar «el mayor centro logístico de Europa»<sup>10</sup> con una superficie de más de 12 millones de m<sup>2</sup> (equivalentes a cerca de 2.000 campos de fútbol). Según PLAZA, la inversión total ha ascendido a 3.189 millones de euros y, si bien parte de ella se pretendía recuperar por la venta de parcelas a empresas, la operación comercial se ha visto seriamente ralentizada por la crisis. También estaba previsto que supusiera la creación de 14.000 puestos de trabajo, cifra que todavía no se ha alcanzado y que hay que matizar, ya que los empleos son, en su mayoría, de empresas que han desplazado sus instalaciones (y sus puestos de trabajo) desde ubicaciones preexistentes, en muchos casos situadas en la propia área metropolitana de Zaragoza.

No obstante, la apuesta ha tenido cierto éxito motivado por el auge internacional del sector, la ubicación estratégica de Zaragoza y la intermodalidad de la plataforma que combina las comunicaciones por carretera y ferrocarril con las aéreas.<sup>11</sup> Pese a ello, hay que señalar que el 90 % de las mercancías relacionadas con la plataforma se transportan por carretera.

De este modo, PLAZA se está configurando como una alternativa al tradicional sector industrial de Zaragoza y como una apuesta por la diversificación del riesgo ante una eventual huida de GM. Naturalmente, este viraje de la industria hacia la logística supone un mayor deterioro del languideciente

<sup>10</sup> Véase <http://www.plazalogistica.com>

<sup>11</sup> El Aeropuerto de Zaragoza es el tercero del Estado español en transporte de mercancías: <http://www.aena.es/csee/Satellite?pagename=Estadisticas/Home>

poder obrero, debido a las condiciones de segmentación, fragmentación y precariedad existentes en el sector, caracterizado por su escaso valor añadido y su tendencia a ser externalizado y subcontratado repetidamente. Con todo, las condiciones laborales varían bastante entre el subsector del almacenaje y el del transporte. En el primer caso, se trata de labores muy automatizadas y mecanizadas, llevadas a cabo por escaso personal, de baja cualificación y en su mayoría compuesto por mujeres. El salario estándar ronda aquí los 900 euros mensuales. Respecto al transporte, constituye el paradigma de la flexibilidad con largas cadenas de subcontratas que terminan en el profesional autónomo (un 50 % del total de las personas empleadas, aproximadamente), y con la subasta de los portes mediante procedimientos informáticos. En cuanto al perfil de las personas empleadas resulta ser eminentemente masculino, y predominantemente migrante en el transporte de larga distancia.

### *La marca Zaragoza: Expos y cultura*

El esfuerzo por parte de los poderes *de facto* zaragozanos durante la época de la explosión inmobiliaria por articular todos los resortes urbanos en favor del capital ha incluido, entre sus elementos principales, la generación de un amplio consenso entre la ciudadanía. Durante el periodo considerado, la población zaragozana se ha ido acostumbrando a una catarata de megaproyectos, macroeventos y otros elementos propagandísticos dirigidos a «poner Zaragoza en el mapa», «posicionar la marca Zaragoza» o, con mayor fuerza en los últimos tiempos, «trabajar por Zaragoza», «defenderla» o «cuidarla». En este sentido, resulta curioso apreciar cómo la propaganda institucional se ha dirigido en mucha mayor medida a la población zaragozana. En este sentido, parece como si se buscara «colocar a Zaragoza en el mapa»... pero de la población zaragozana. De hecho, el elemento estrella de la promoción de la ciudad en la última década, la Expo Zaragoza 2008, resultó tener un seguimiento protagonizado de forma muy mayoritaria por la población local. El 63 % de las personas que visitaron la Expo eran aragonesas (de las que el 91,6 % residían en Zaragoza) y solo el 3,6 % fueron extranjeros.<sup>12</sup> En definitiva, la influencia de la Expo en un hipotético aumento a posteriori de la llegada de turistas no se ha visto corroborada por los datos estadísticos.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> José María Serrano Sanz, *Los efectos económicos de la «Expo» Zaragoza 2008*, Zaragoza, Fundación Economía Aragonesa, 2009.

<sup>13</sup> Boletín de Coyuntura Turística de Aragón (IAEST).

Resulta algo aventurado creer que estos datos responden, al menos en su totalidad, a errores o fracasos en la planificación de las campañas o los eventos. Puede entenderse, por el contrario, que se trata de una estrategia diseñada para lograr la adhesión de la ciudadanía a los proyectos y objetivos de los poderes *de facto* vehiculados a través de la gobernanza local, a lo que ha venido a denominarse en algunos textos la «máquina de crecimiento».<sup>14</sup> Y es que, como todavía se puede leer en los textos propagandísticos, «el objetivo a lograr es que todos aprendan a identificar su propio interés personal con el interés general de su ciudad».<sup>15</sup>

Según, obviamente, los procedimientos habituales en el marketing, resulta muy difícil vender la adhesión acrítica a una máquina de crecimiento capitalista, aunque se disfrace de Expo o de Milla Digital. Es mucho más efectivo la promoción de conceptos como comunidad e identidad colectiva: «Ya ha llegado la hora de pensar en grande, también desde Aragón, de creer con más firmeza en nuestras propias fuerzas»;<sup>16</sup> o autoestima: «Llega la hora de mostrar al mundo nuestro potencial [...] Zaragoza, por fin, toma las riendas de su propio destino»;<sup>17</sup> o solidaridad: «La Expo es [...] el mayor esfuerzo colectivo que ha hecho esta ciudad en su historia de más de 2000 años»;<sup>18</sup> o, en último caso, una futura prosperidad o, más propio de los últimos tiempos, cierta seguridad económica. Todo ello dirigido a satisfacer unas necesidades y sentimientos que son consustanciales al ser humano.

En definitiva, Expo Zaragoza 2008 se desarrolló como un artefacto de creación de consenso ciudadano destinado a dotar de apoyo social a la tremenda transformación urbana y social llevada a cabo durante el ciclo inmobiliario alcista. Además de los elementos propagandísticos y de exaltación del «patriotismo» local ya citados, una parte de la adhesión ciudadana al evento vino derivada del llamado «Plan de Acompañamiento» de Expo Zaragoza 2008, que incluía el cierre de los cinturones de ronda, la renovación de las riberas del río y una serie de actuaciones urbanísticas de diverso calado. En este sentido, para muchas personas la Expo fue aceptada como un

---

<sup>14</sup> D. Harvey, *Espacios de capital*, Madrid, Akal. Cuestiones de Antagonismo, 2007.

<sup>15</sup> Enrique Gil Calvo, «La ciudad contra la crisis», *Ebropolis Noticias*, núm. 36, 2010.

<sup>16</sup> Carta de Eduardo Bandrés, consejero de Economía del Gobierno de Aragón en A. Uña, *Zaragoza Proyecta*, Zaragoza, Avalor, 2005.

<sup>17</sup> *Anuario inmobiliario Zaragoza 2007*, Zaragoza, Grupo Montecanal, (s.d.).

<sup>18</sup> Carta de Juan Alberto Belloch, alcalde de Zaragoza en A. Uña, *op. cit.*

peaje necesario para alcanzar subvenciones de otros niveles de la Administración, fundamentalmente estatal, y como un elemento que se suponía iba a dinamizar la economía local.

Sobre este particular, parece difícil analizar los efectos económicos que ha tenido la Expo. Lo que resulta innegable es el agujero financiero que ha producido en el Ayuntamiento de Zaragoza, derivado de las alegrías urbanizadoras de la fase de expansión, así como del pozo sin fondo en el que llegó a convertirse la muestra en sí.

En los momentos de mayor euforia, pasaron casi desapercibidos los informes del Tribunal de Cuentas referidos a unas pérdidas que se movían en 2008, nada más finalizar la muestra, entre los 30 y los 60 millones de euros. En efecto, la afluencia de público y de ingresos fueron menores de lo esperado. En esa línea, en 2010 se dio a conocer la información procedente del Tribunal de Cuentas<sup>19</sup> de que Expo Zaragoza 2008 acumulaba 500 millones en pérdidas. Los números rojos fueron de 480 millones en 2008, contando con que se gastó casi 60 millones de euros en publicidad y relaciones públicas, 10 millones en viajes y restaurantes y 2,3 en vestuario, además de los 61 millones que se desembolsó por personal. Así, en 2008, si bien los ingresos ascendieron a 254 millones, procedentes principalmente de la venta de entradas y patrocinios, los gastos fueron de 762 millones. Por último, los errores de presupuesto se hacen aún más patentes en el escenario post-Expo de la actualidad. La empresa administradora esperaba reducir sus pérdidas con los ingresos procedentes del alquiler del complejo de Ranillas, donde se ubicaba Expo Zaragoza 2008. No obstante, a 14 de marzo de 2009, sólo se había comercializado la mitad de la superficie. En concreto, menos de 79.000 m<sup>2</sup> de los casi 170.000 disponibles. De ellos, 46.000 m<sup>2</sup> habían sido alquilados por el propio Gobierno de Aragón.

En cualquier caso, cuando se considera globalmente la operación, las pérdidas quedan relegadas a un segundo plano, incluso en un nivel meramente periodístico. El verdadero objetivo de Expo Zaragoza 2008, esto es, la generación de consenso, fue conseguido plenamente.<sup>20</sup> Y la necesidad de mantener vivo ese consenso animó diversas candidaturas a macro eventos (Expo Paisajes 2014, Capitalidad Europea de la Cultura 2016 y Juegos Olímpicos de Invierno 2022) que, al estallar la crisis, han sido abandonadas, una tras

<sup>19</sup> <http://www.latiza.es/CuentasPublicas.aspx?con=85180>

<sup>20</sup> Sin obviar a una minoría social que dio razones para oponerse a este proyecto: <http://expo-no.noblezabaturra.org/>

otra. Como cabía esperar, la crisis inmobiliaria ha dejado sin efecto tanto los movimientos especulativos que sirven de trasfondo a estos proyectos, como la necesidad o posibilidad de consensos ciudadanos en un clima de guerra social declarada por el poder.

De manera mucho más secundaria se sitúan las tímidas apuestas por la innovación y la cultura, entre las que caben destacar la todavía no implementada Milla Digital<sup>21</sup> o la fallida candidatura a la Capitalidad Cultural Europea de 2016. Como ejemplo de este reciente interés de la gobernanza zaragozana por los centros culturales en tanto polo de desarrollo urbano y atractivo económico, resultan especialmente paradigmáticos dos casos recientes. Tanto la Harinera de San José como el Museo del Fuego son claros ejemplos de cómo la estrategia del Ayuntamiento de Zaragoza de construir contenedores sin prever el diseño y la dotación de los contenidos, y sin que éstos tengan arraigo en las necesidades y capacidades de la comunidad, ha dado como resultado la existencia de enormes edificios vacíos en medio de la ciudad.

La estrategia cultural supone, en realidad, uno de los vértices de un proyecto mayor que intenta captar los valores simbólicos de la Zaragoza ciudad marca.<sup>22</sup> En este proceso, la ciudad y sus habitantes devienen objeto mismo de valor al intentar capitalizar la dimensión social y cultural de la metrópoli dentro de un contexto de competencia entre ciudades. Prueba de ello es que desde Ebrópolis<sup>23</sup> se exponga como uno de los hitos fundamentales desarrollados a partir del Plan Estratégico de Zaragoza y su Entorno de 2006: «La consecución de la marca de ciudad con un carácter metropolitano, moderno, activo y acorde con las necesidades de una ciudad posicionada en el ámbito del turismo, los congresos, la logística y la internacionalización de las industrias y del comercio».

---

<sup>21</sup> Actuación urbanística cerca de la estación del AVE donde iban a convivir viviendas, empresas y equipamientos en aras de «la innovación y el conocimiento»: <http://www.milladigital.org>

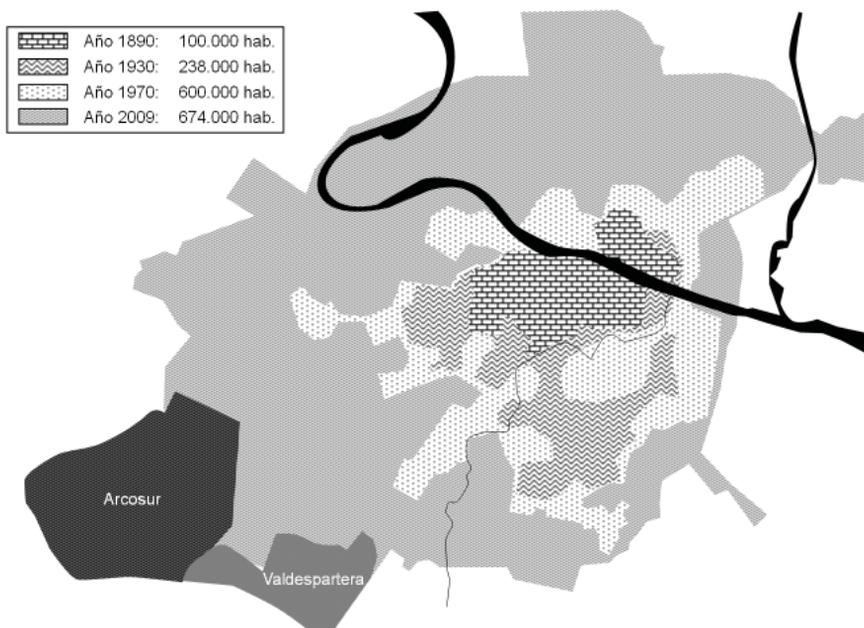
<sup>22</sup> Marca Zaragoza: <http://www.marcazaragoza.com/es/index.php>. Para una visión hiperrealista y cómica (como no puede ser de otro modo) de este asunto: <http://azofra.wordpress.com/2009/05/27/marca-%E2%80%9Czaragoza%E2%80%9D-o-como-hacer-de-la-ciudad-un-producto-comercial-para-atraer-inversiones/>

<sup>23</sup> Ebrópolis se fundó en 1998 como un foro de encuentro de entidades de los ámbitos privado y público, y tiene como misión esencial realizar el plan estratégico de Zaragoza y su entorno. Véase: <http://www.ebropolis.es>

## El boom inmobiliario

En la última década, Zaragoza ha conocido la eclosión de nuevos barrios a una velocidad de vértigo. Se ha producido una expansión urbana sin precedentes: Valdespartera pasa de ser topónimo rural a nombre de barrio, se crean las urbanizaciones de Montecanal y Parque Goya, y nacen los proyectos de Parque Venecia y del paradigmático Arcosur, ralentizado posteriormente por la crisis.

Figura 6.1 Crecimiento de Zaragoza (1890-2009)

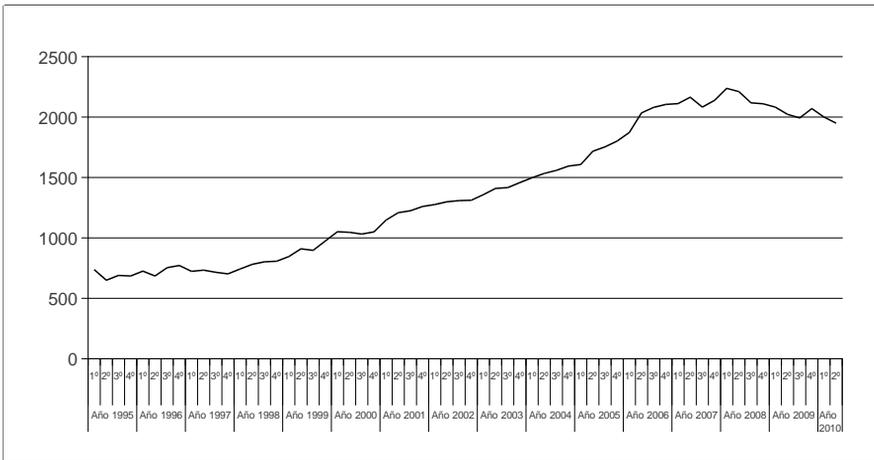


En definitiva, Zaragoza, como el resto de ciudades españolas, se ha expandido con la construcción de nuevos barrios en las periferias y de urbanizaciones en poblaciones cercanas, sin que el crecimiento de la población haya sido suficiente para explicar tal incremento de extensión. Junto a ello, ha crecido

el número de personas que no pueden acceder a una vivienda, porque los altos precios se lo han impedido. Mientras tanto, se siguen contando por decenas de miles las viviendas vacías en la ciudad.

La fiebre constructora del ciclo ha tenido como resultado un notable crecimiento del parque de viviendas en la provincia de Zaragoza, que el Ministerio de la Vivienda estima en 60.397 (14,1 % de incremento para el periodo 2001-2008), siendo la ciudad de Zaragoza y su entorno las que absorben la mayor parte de este crecimiento. En ese mismo periodo, el precio de la vivienda nueva (de menos de 2 años) creció un 83,9 %, en el marco de una tremenda subida del 203,3 % entre 1995 y 2008. De hecho, en 2005 Zaragoza fue la ciudad española con mayores incrementos del precio de la vivienda.

**Figura 6.2 Evolución del precio del m<sup>2</sup> de vivienda nueva en Zaragoza (1995-2010)**



Podría pensarse que este incremento se vio compensado por la facilidad de acceso al empleo y la subida de los salarios, pero las cifras demuestran que la explosión inmobiliaria supuso un grave quebranto para los demandantes de vivienda. Si en 1999 eran necesarios 5,8 años íntegros del coste salarial medio para comprar un piso de 90 m<sup>2</sup>, en 2006 esa cifra se había elevado hasta 9,4 años. En resumen, el boom inmobiliario costó 3,6 años de vida por vivienda libre construida. La cantidad puede considerarse equivalente para los alquileres, dado que el precio de los mismos evolucionó de forma similar.

Con el estallido de la burbuja, y la consiguiente pérdida de empleos, el escenario se ha tornado dramático, con un ritmo de 6 hogares desahuciados al día.<sup>24</sup> Todo ello en una ciudad en la que la cantidad de viviendas vacías se puede estimar en 54.000 unidades<sup>25</sup> para 2008 (en torno al 17 % de la vivienda existente). Se puede decir que no se ha actuado de forma firme contra este fenómeno, a pesar de las posibilidades existentes y del ejemplo de las experiencias de Cataluña, Navarra y País Vasco. Tampoco se aprovechó la posibilidad que ofrecía la reforma del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) de 2002, que permitía a los Ayuntamientos establecer un recargo de hasta el 50 % de la cuota líquida del IBI de uso residencial, si la vivienda se encontraba permanentemente desocupada.

El boom inmobiliario ha tenido también consecuencias en la configuración de la propia ciudad, con la creación de un amplio corredor de barrios nuevos, algunos ya finalizados y otros pendientes de ejecución, situados entre el tercer (Z30) y el cuarto cinturón (Z40) y que fueron finalizados poco antes de la Expo Zaragoza 2008. El Ayuntamiento ha utilizado esta vía para financiar su funcionamiento y diversos macroeventos y proyectos, en una continua huida hacia adelante con efectos que ya se están manifestando en el ahogo presupuestario municipal, al que colabora la necesidad de dotar de infraestructuras y servicios a estos nuevos barrios.

Interrelacionado con el fenómeno inmobiliario, otro elemento característico del periodo ha sido el importante crecimiento de centros comerciales y grandes superficies. Estos grandes espacios, muchas veces situados en el exterior de la ciudad consolidada, han crecido tanto en número como en aceptación por parte de la población. En mayo de 2001 se consiguió, con un alto consenso político, establecer una moratoria a la construcción de nuevas grandes superficies que duró apenas 4 años. En septiembre de 2005, y ante diferentes presiones, se levantó esta moratoria. La Confederación de

---

<sup>24</sup> *El Periódico de Aragón*, 3 de octubre de 2010.

<sup>25</sup> La última cifra oficial es del Censo 2001, con 32.293 viviendas vacías en la ciudad. Se han utilizado datos de evolución del parque de viviendas de la provincia de Zaragoza (Ministerio de Vivienda) y de los padrones municipales. La estimación supone que la proporción del parque de viviendas Zaragoza ciudad / Zaragoza provincia, y la proporción de población por vivienda ocupada se mantienen constantes para 2001-2008. Podría argumentarse que este último supuesto no es ajustado, debido a la proliferación de hogares unipersonales, pero ello puede compensarse por la tendencia a la masificación en la vivienda entre la población migrante, donde no son extraños los casos de viviendas con una familia viviendo en cada habitación.

Empresarios de Comercio de Aragón declaró que «la implantación de Ikea se ha utilizado como “caballo de Troya” para abrir paso a otros proyectos que combinan tanto intereses comerciales como inmobiliarios».<sup>26</sup>

La cifra de grandes espacios comerciales ha pasado de 8 en 2005 a los 11 previstos para 2009, de los que dos años después sólo uno no ha llegado a levantarse si bien algún otro continúa su proceso de expansión. El salto es mucho mayor si se tiene en cuenta la superficie comercial, que prácticamente se triplica, desde los 227.250 m<sup>2</sup> de 2005, a los 624.320 m<sup>2</sup> que se preveían para 2011. La densidad comercial, sólo superada a nivel estatal por la Comunidad de Madrid y superior en un 70 % a la media nacional (295 m<sup>2</sup> por cada mil habitantes), resulta en 500 m<sup>2</sup> de gran superficie comercial por cada mil habitantes.

*Para muestra un botón: la escalofriante historia de Arcosur*

Arcosur es un ejemplo paradigmático de esta expansión urbanística descontrolada. El Plan Parcial de este Sector de Suelo Urbanizable No Delimitado Residencial (SUZ 89/3 «Arcosur») consiste en la creación de un nuevo barrio en la periferia de la ciudad, que supone la edificación de más de 26.500 viviendas (que comenzaron siendo 20.700).<sup>27</sup> El proyecto pretende dar alojamiento a unas 70.000 personas —que abandonarán la ciudad consolidada para irse a la periferia— en un entorno alejado entre 11 y 16 km del centro de la ciudad. Se plantea así una urbanización de 4.400.000 m<sup>2</sup> en una zona de baja calidad ambiental afectada por el cono de ruidos del aeropuerto de Zaragoza. Dicho de otro modo, Arcosur supone la estocada definitiva al modelo de ciudad compacta que ha caracterizado a Zaragoza desde siempre. Se trata además de una inversión muy dudosa para las arcas públicas. En un estudio realizado en 2011 para el Máster en Sociología de las Políticas Públicas y Sociales, de la Universidad de Zaragoza, en el que se valoraba desde un punto de vista socio-económico el impacto de Arcosur, se concluía que «entre el Ayuntamiento y el Gobierno de Aragón, deberán hacer frente a un total de 111.325.470,40 euros de inversión en nuevos equipamientos, y cada año se verán obligados a gastar unos 25.562.721,00 euros en su mantenimiento y funcionamiento cotidiano». Computando gastos y beneficios se obtenía un resultado a 20 años de más de 280 millones de euros en pérdidas.

<sup>26</sup> Véase [http://www.abc.es/hemeroteca/historico-06-09-2005/abc/Nacional/el-levantamiento-de-la-moratoria-para-las-grandes-superficies-ira-a-los-tribunales\\_61668806184.html](http://www.abc.es/hemeroteca/historico-06-09-2005/abc/Nacional/el-levantamiento-de-la-moratoria-para-las-grandes-superficies-ira-a-los-tribunales_61668806184.html)

<sup>27</sup> «Los 20.700 pisos de Arcosur salen con el voto de PP y PAR», *El Periódico de Aragón*, 29 de marzo de 2003.

Hoy, Arcosur es un desierto salpicado de esqueletos de construcciones a medio hacer, y que cualquier visitante puede ver cuando viene desde el aeropuerto. Ciertamente, es una escalofriante carta de presentación de Zaragoza. La radiografía de una ciudad que pudo haber presumido de su compacidad y equilibrio, y que finalmente acabó por sucumbir al urbanismo-capital.

## La gobernanza

En los últimos años se ha generalizado un empleo del concepto de gobernanza con un matiz positivo entendido como «la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado, que proporciona a éste parte de su legitimidad».<sup>28</sup> Este discurso, avalado desde los niveles oficiales, contrasta sin embargo con una realidad en la que la «participación» de la ciudadanía y de los entes sociales no pasa de un mero maquillaje de la puesta en marcha de políticas en beneficio primordial de cierta élite. Por ello, a lo largo de este texto se usa el término de «gobernanza» desde una perspectiva crítica, que lo entiende más bien como la forma de gobierno real, conformado por los poderes electos y los *de facto*, y siempre con la connivencia de ciertos entes de la llamada sociedad civil. En definitiva, la gobernanza ha servido para mantener privilegios, lanzar nuevas apuestas o estrategias y favorecer un consenso entre la población en torno a los intereses de los poderes *de facto*.

Se trata de un entramado informal, no planificado y tampoco falto de tensiones internas, resultado de una inercia anterior, y conformado en torno a una oligarquía de tradición local. A esta trama se han sumado algunas nuevas figuras de reciente aparición ligadas al negocio inmobiliario. Entre esta oligarquía o poderes *de facto*, los poderes electos y el resto de actores más o menos protagonistas se establecen diferentes tipos de relaciones —orgánicas, de posesión y control, de simbiosis, de subordinación, etc. Estas relaciones aparecen muchas veces encarnadas en personas concretas que funcionan a modo de correas de transmisión entre los diferentes nodos del sistema, haciendo circular información privilegiada al servicio de objetivos privados e intereses particulares o partidistas. Es un hecho el tránsito de ciertos personajes de un nodo político a otro económico y viceversa,<sup>29</sup> a través de las llamadas «puertas giratorias».

---

<sup>28</sup> <http://es.wikipedia.org/wiki/Gobernanza>

<sup>29</sup> Véase: <http://heraldodeoregon.wordpress.com/2011/07/15/curriculum-vitae-de-los-nuevos-consejeros-del-gobierno-de-aragon/>

Incardinados en esta red podemos situar ya algunos de los instrumentos que han utilizado las grandes corporaciones para obtener rentas públicas, como las externalizaciones de servicios de la administración pública, los conciertos (como los de enseñanza primaria) y en general los partenariados público-privados, entre los que cabe destacar de manera preferente los específicos de Expo Zaragoza 2008.

En última instancia, la gobernanza supone que el Ayuntamiento y la DGA se pongan al servicio del mantenimiento o desarrollo de unas desiguales relaciones de poder. De esta manera, los poderes públicos anteponen los intereses de los poderes *de facto* a los del conjunto de la ciudadanía, procurándose, eso sí, un espeso maquillaje de patriotismo y optimismo localista.

En el caso zaragozano, la gobernanza local podría asimilarse a una mesa, cuyas tres patas principales serían las dos grandes cajas de ahorro (Ibercaja y CAI) con una importante participación de la Iglesia Católica, las empresas inmobiliarias (que a efectos prácticos se han desenvuelto como auténticos traficantes de suelo) y los poderes públicos (Ayuntamiento de Zaragoza y DGA). La cuarta pata la constituirían otros nodos de menor entidad pero también interconectados: las grandes industrias y las organizaciones empresariales, los medios de comunicación (que juegan un importante papel en la conformación del consenso ciudadano y entre los que destaca el grupo Heraldo), los proyectos de gran envergadura (como Expo Zaragoza 2008 o Aramón), y, con un papel secundario, las organizaciones civiles (como la Universidad de Zaragoza, las entidades prestadoras de servicios sociales y otros entes tradicionalmente considerados portavoces de la sociedad civil como sindicatos y asociaciones vecinales) que han hecho por legitimar este proceso con más o menos altibajos. Un punto de encuentro entre la mayor parte de estos grupos, aunque sea meramente a modo de escaparate publicitario, es Ebrópolis, la asociación que impulsa el Plan Estratégico de Zaragoza y de los municipios de su entorno.

En la figura 3 se han tratado de sintetizar algunas de estas relaciones. Arriba y en el centro se sitúan las dos principales cajas de ahorros que cuentan con importantes enlaces y parentescos con diferentes estructuras de la Iglesia Católica: CAI, que tuvo su origen en la liga de Acción Católica,<sup>30</sup> e Ibercaja, creada a partir de la Real Sociedad Económica

<sup>30</sup> Voz «Caja de Ahorros de la Inmaculada» en <http://www.encyclopedia-aragonesa.com>

Aragonesa de Amigos del País<sup>31</sup> que durante el siglo XX estuvo fuertemente ligada a grupos católicos. El mecenazgo de las cajas comprende el apoyo a múltiples causas promovidas por el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza, ubicados en la parte centro-derecha del gráfico, y que en definitiva atraviesan o controlan operaciones de toda la estructura. Por ejemplo, si en la parte superior derecha se representa a los medios de comunicación, debe destacarse el estrecho vínculo (representado con una línea más gruesa) de las cajas con el periódico de mayor tirada en la comunidad, el *Heraldo de Aragón*.<sup>32</sup> En definitiva estas vinculaciones se han hecho presentes en proyectos ya nombrados, como el del Grupo Aramón SA, primer grupo empresarial español de turismo de nieve y montaña en el Pirineo aragonés; o el Sistema Ibérico turolense, constituido en 2002 y participado a partes iguales por el Gobierno de Aragón y por Ibercaja; o la Expo Zaragoza 2008, en la que las cajas financiaban una apuesta aparentemente dirigida por el Ayuntamiento de Zaragoza, a cambio de edificios y ciertas permutas de suelo, al tiempo que la campaña de comunicación con el fin de conseguir el apoyo y consenso social se lanzaba desde los medios.

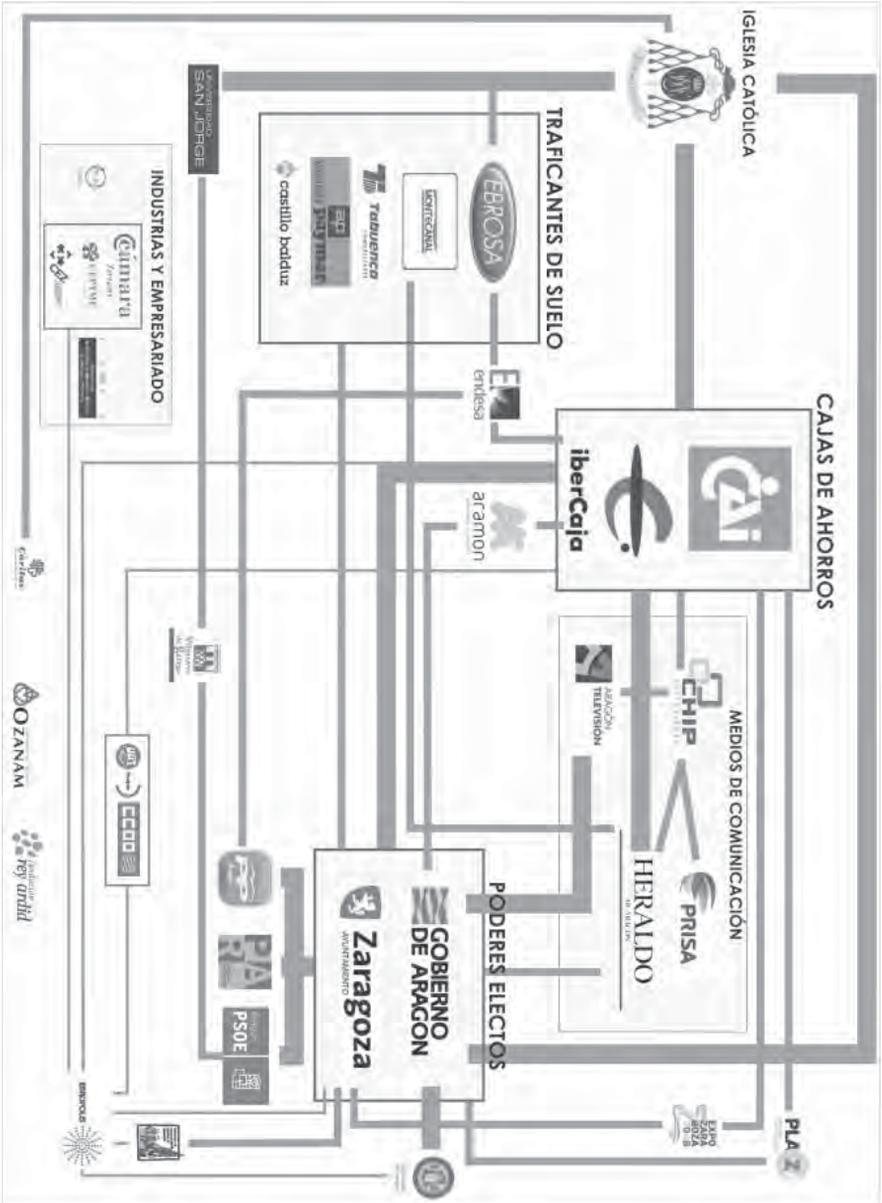
El recuadro del centro-izquierda del gráfico también tiene que ver con el poder económico, en este caso empresarial, y más concretamente con el negocio inmobiliario que ha sido el punto de llegada de ciertas fortunas inicialmente creadas en empresas de otros sectores. Así, destacan Ebroza (controlada por Ángel Luengo), Montecanal (López Madrazo), Tabuena (Tabuena), Paymar (Giménez Lombar), Castillo Balduz (Castillo Balduz) y Codesport (famosa por compartir su mayor accionista con el Real Zaragoza SAD, a donde llegó para ocupar el cargo de presidente, después de que dimitiera un antiguo consejero de Economía del Gobierno de Aragón).<sup>33</sup> Por último, a mediados de los años noventa, la construcción de la variante del 3<sup>er</sup> cinturón (Z30) de la ciudad permitió la entrada de nuevas constructoras vascas y navarras, pero sobre todo madrileñas como Vallehermoso o Martinsa-Fadesa en el barrio periférico de San Mateo de Gállego.

<sup>31</sup> Voz «IberCaja» en <http://www.encyclopedia-aragonesa.com>

<sup>32</sup> Si dos familias tradicionalmente poderosas en la ciudad, Bruned y Yarza, controlaban aproximadamente la mitad respectivamente del mismo, posteriormente se produjo una venta que situó a los Yarza con el 70 % y a Ibercaja con el 30 %, como los accionistas absolutos. Algo después la CAI acabó adquiriendo un 10 % de los Yarza, y un 5 % de Ibercaja.

<sup>33</sup> Agapito Iglesias es presidente de Codesport y del Real Zaragoza; cuando compró el club en 2006 nombró presidente a Eduardo Bandrés, hasta entonces consejero del Gobierno de Aragón, pero ocupó este puesto en 2009 tras la dimisión de Bandrés.[N. de E.]

Figura 6.3 Mapa de la gobernanza en Aragón



En la parte inferior derecha se sitúan otras instituciones como las universidades y los sindicatos, y en la central instituciones como fundaciones de servicios sociales con peso relevante. Finalmente, en la parte inferior izquierda se agrupan empresas como la Opel de General Motors, que simboliza el sector industrial, que cuenta con otras empresas destacadas como Balay-BHS<sup>34</sup> y Pikolin, y otras organizaciones empresariales (sectoriales y comerciales), con importante poder, como ECOS (Federación de empresarios de comercio y servicios de Zaragoza y provincia) y la Cámara de Comercio.

### **Más afecciones y destrucción de los comunes**

El cambio en la consideración de la vivienda, tomada antes como bien de inversión que como bien de primera necesidad, ha conllevado una seria degradación en las expectativas y condiciones de vida de la mayor parte de la población zaragozana. Pero ésta no ha sido la única afección. A continuación se muestran algunas de las consecuencias negativas derivadas de los cambios producidos de manera interrelacionada o paralela en las condiciones sociales y de producción, en el trabajo y en el empleo.<sup>35</sup> Se insiste en aspectos muy importantes de la vida, que muchas veces han sido ignorados o desvalorizados desde el discurso más o menos oficial propio del periodo.

#### *Precarización del empleo*

Desde los años ochenta, la temporalidad y la precariedad en el empleo han aumentado de forma considerable. Sectores importantes de la población han ido encadenando contratos temporales y actividades más basadas en la polivalencia que en un oficio específico. Se ha constatado así un aumento (de casi un 60 % en Aragón, entre 1996 y 2007) del empleo a jornada parcial,

---

<sup>34</sup> Balay-BHS Electrodomésticos España S.A. es una compañía española integrada en el grupo europeo BSH Bosch und Siemens Haugeräte GmbH. Encabeza el mercado español de electrodomésticos a través de sus marcas Bosch, Siemens, Gaggenau, Neff, Ufesa y Balay. En 1989 se produjo la reprivatización del grupo Salfe-Balay, que culmina en 1998 cuando Balay quedó definitivamente integrada en la estructura de BSH al adquirir esta el 100 % del capital.

<sup>35</sup> En este estudio quedan diferenciados los conceptos de «empleo» referido al trabajo remunerado por cuenta propia o ajena y «trabajo» con el que se designa toda actividad humana que genera valor de uso como por ejemplo buena parte de los cuidados, las actividades asociativas, etc.

un cierto crecimiento del número de inscripciones en el régimen de autónomos de la Seguridad Social, una mayor temporalidad en los contratos, un nivel superior de pluriempleo, unos niveles salariales estancados y un sector claramente desregulado, como el de los llamados «falsos autónomos», que ha ido creciendo de forma considerable. Y todo ello íntimamente ligado a una pretendida bonanza económica general que, lejos de disminuir la temporalidad y la precariedad del empleo, parece que ha colaborado a su consolidación.

Esta realidad tiene un carácter ambivalente, en el que la clara pérdida de derechos y de seguridad vital se contraponen a conceptos como la empleabilidad, el desarrollo personal o la autonomía (sea real o no) frente a quienes ejercen puestos de jefatura. Mientras la generación anterior tenía un oficio que la definía y caracterizaba de por vida (ya fuera ama de casa, fontanero o telefonista), hoy en día lo que define el empleo es la flexibilidad: carreras profesionales que enlazan un empleo tras otro, ya sea por pura precariedad o por deseo de ascenso profesional. Así es como la fuga a las grandes capitales cercanas, citada en apartados anteriores, tiene también un carácter de ampliación de los horizontes laborales y vitales.

### *La movilización general. La necesidad de emplearse*

De manera paralela a la precarización del empleo, también ha ido aumentando de manera significativa el número de personas empleadas según el proceso que denominamos con el término «movilización general». Este concepto, importado con toda clase de reservas del ámbito castrense, se utiliza en este caso para ilustrar el significativo aumento del porcentaje de población empleada en el periodo analizado.

En la provincia de Zaragoza la ocupación creció en un 69,1 % entre 1985 y 2005, alcanzando las 418.330 personas ocupadas. Se trata de un crecimiento muy significativo, que se debe en primer lugar al incremento del empleo femenino, que en estos 20 años creció un 158 %, un porcentaje que cuadruplicó al de los hombres.

Este cambio se produce, en gran parte, como respuesta al significativo aumento del porcentaje de renta familiar que es necesario dedicar al pago de la vivienda. Hace veinte años, con el sueldo de una persona adulta se

mantenía una familia con otra persona adulta, generalmente mujer, dedicada al cuidado de dependientes y labores de reproducción de la vida como limpieza, comida, compra, etc. En la actualidad, en cambio, un solo sueldo no consigue resolver las necesidades de mantenimiento de una familia, por lo que hacen falta dos salarios. Así, la unidad familiar estándar (admitiendo que este concepto ha variado también de manera significativa) ha perdido ocho horas diarias de trabajo de cuidados para convertirlas en empleo, a fin de mantener siempre una situación económica similar. El cuidado de la vida y de los dependientes se ha mercantilizado y precarizado, por no hablar del nivel de sujeción vital que sufren las personas, sometidas, mucho más de lo que lo estuvo la generación anterior, al chantaje del empleo.

Las causas de esta movilización general tienen que ver, como se ha explicado, con las necesidades de mercado, pero también con un cambio en los roles de género que ha empujado a un porcentaje cada vez mayor de mujeres a buscar autonomía de renta (y en cierto modo de vida) frente a la autoridad familiar masculina.

Otro factor de gran importancia en este campo ha sido la incorporación al ámbito del empleo de una gran cantidad de población inmigrante. En la Delimitación Comarcal de Zaragoza la cantidad total de población inmigrante se multiplicó por 16 entre 1996 y 2007 (IAEST), pasando de 4.392 a 70.025 personas. Respecto al porcentaje que ocupa este segmento de población en el empleo, cabe reseñar que en la provincia de Zaragoza la tasa de personas extranjeras contratadas sobre el total<sup>36</sup> pasó entre los años 2002 y 2006 del 12,41 % al 24,82 %, lo que da una idea aproximada de la magnitud de la aportación de la población inmigrante a esta movilización general (y no solo autóctona) que ha experimentado la sociedad zaragozana y aragonesa.

La movilización general ha formado parte de la fase de reacción capitalista, y ha conllevado un franco deterioro de la capacidad de negociación de las personas empleadas y, en consecuencia, de sus salarios y condiciones laborales. Todo esto se ha producido simultáneamente a un gran incremento del coste de la vivienda.

---

<sup>36</sup> *Plan integral para la convivencia intercultural en Aragón 2008-2011*, Gobierno de Aragón.

*Crisis multidimensional: la crisis de los cuidados en Aragón*

En este apartado abordamos las transformaciones económico-sociales que se han producido en el ámbito de la redistribución y de la reorganización de los trabajos de cuidados y de sostenibilidad de la vida. Se trata, por lo tanto, de la base reproductiva que ha venido sosteniendo el modelo productivo capitalista. El proceso a través del cual se ha ido desestabilizando el modelo de organización de estos trabajos de sostenibilidad es lo que se ha denominado «crisis de los cuidados».<sup>37</sup>

**Tabla 6.1 Distribución de las tareas de cuidados en Aragón según quien las realiza principalmente (número de personas de 16 o más años, 2006)**

	Tareas del hogar	Cuidado de menores de 15 años	Cuidado de mayores de 74 años	Cuidado de personas con diversidad funcionalidad
<b>Total</b>	1.089.925	234.800	73.223	50.383
Sólo el hombre	31.265	2.697	5.316	3.941
Sólo la mujer	508.544	104.634	31.689	15.214
La pareja	212.550	81.794	5.643	8.992
Hombre con otra persona distinta de la pareja	25.450	2.952	1.895	1.826
Mujer con otra persona distinta de la pareja	64.209	11.142	2.735	839
Otra persona o situación	247.906	31.580	25.945	19.641

Fuente: Encuesta Nacional de Salud. Año 2006. Elaboración: Instituto Aragonés de Estadística. Datos básicos de las mujeres 2008. Hábitos de vida.

<sup>37</sup> Se denomina «crisis de los cuidados» al «complejo proceso de desestabilización de un modelo previo de reparto de responsabilidades sobre los cuidados y la sostenibilidad de la vida, que conlleva una redistribución de las mismas y una reorganización de los trabajos de cuidados. Este proceso se está cerrando actualmente de forma no sólo insuficiente y precarizadora, sino reaccionaria, en la medida en que se basa en los mismos ejes de desigualdad social e invisibilidad del trabajo y de los agentes sociales que presentaba el modelo de partida. Esta crisis de los cuidados tiene unas implicaciones de género centrales, ya que, en gran medida, el reparto histórico de los trabajos de cuidados ha estado asociado a las relaciones de poder de género, así, tanto los fenómenos de desequilibrio como de reequilibrio están profundamente marcados por el género». Y están, además, atravesados por otras relaciones de poder relacionadas con la clase, la etnia y la regularización administrativa. A. Pérez Orozco, «Amenaza tormenta: La crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico», *Revista de economía crítica*, núm. 5, 2006, pp. 7-37.

Atendiendo a la tabla 6.1 de reparto de los cuidados en Aragón, destaca que «sólo la mujer» se encarga del grueso de las tareas, tanto de atención de la casa como de las personas, ya sean menores, mayores o con alguna discapacidad o limitación. En los datos referidos a la pareja no se detalla cuánto de ese trabajo es realizado por un hombre y cuánto por una mujer, pero en términos generales, tal y como señalan las estadísticas, las horas que las mujeres dedican al desempeño de estas tareas es sustancialmente mayor. En «otra persona o situación» se incluye a terceras personas que desarrollan de forma remunerada ese trabajo, ya sea a través de iniciativas privadas o públicas, ya a través de algún tipo de servicio social. Especialmente en las tareas del hogar, «otra persona o situación» es la segunda «protagonista» de la realización de estas tareas, se trata principalmente de la contratación de «empleadas de hogar».

En definitiva, se puede observar que los cuidados siguen estando bajo responsabilidad de las mujeres a través de diferentes vías, aunque no de forma homogénea. Dicho de otro modo, las posiciones femeninas son múltiples, y se han producido fuertes trasvases<sup>38</sup> de trabajo de cuidados entre los distintos sectores de la población femenina.

De los datos referidos a Aragón para el año 2006, ha de señalarse asimismo que, por un lado, las mujeres dedican a las tareas del hogar 27,4 horas a la semana, casi el doble de tiempo que los hombres. Y por otro, que el cuidado de menores, de mayores y de personas discapacitadas recae fundamentalmente en mujeres.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Una de las líneas fundamentales de trasvase, de mayor importancia en las familias de clase media y trabajadora, se da en el seno de la familia extensa siguiendo una doble lógica de consanguinidad y de género. Esto es, los trabajos de cuidados son asimilados dentro de los grupos domésticos y familiares por las mujeres, ya sean las hijas, las abuelas, las tías, la prima... y de forma más reciente los abuelos. La otra vía de redistribución principal, basada en la externalización del hogar, sigue ejes de estratificación social como la clase y la etnia. Los trabajos de cuidados remunerados, tanto si tienen lugar en el sistema doméstico como en el extra-doméstico (aunque en el primero llevan asociada la invisibilidad propia del espacio) y a pesar de las diferencias, pueden calificarse de precarios en términos del tipo de contrato, duración, salarios, etc. Estas cadenas atraviesan las esferas de lo no monetizado, del espacio doméstico e, incluso, de las naciones y los estados. El máximo exponente son las denominadas «cadenas mundiales del afecto y la asistencia» (Hochschild, 2001 en Pérez Orozco, *op. cit.*, p. 26) o las «cadenas globales del cuidado», que están conformadas por mujeres en distintos puntos geográficos que se transfieren cuidados unas a otras. Un extremo de la cadena puede ser una mujer en un país pobre que cuida (remunerada o no) a familiares de otra mujer que ha tenido que migrar y que, a su vez, está cuidando a familiares de una mujer en un país rico para que ella (al mismo tiempo que su pareja) pueda acudir a su empleo.

<sup>39</sup> Datos básicos de las mujeres en Aragón 2007, Instituto Aragonés de la Mujer.

Los factores que han contribuido a esta crisis son múltiples. Entre los más relevantes se encuentran la progresiva inserción de las mujeres en el mercado laboral, los cambios en las unidades de convivencia, el proceso de individualización y pérdida de redes sociales informales, el modelo de crecimiento urbano, los cambios en las condiciones y contenido del empleo (feminización o devenir mujer del empleo),<sup>40</sup> el envejecimiento de la población y el aumento de los costes de reproducción en el postfordismo.<sup>41</sup>

En cuanto al incremento del número de mujeres que se han incorporado o intentan hacerlo al mercado laboral en Aragón, en tan sólo 11 años esta cifra casi se ha duplicado, pasando de 132.680 en 1996 a 253.009 en 2007. En referencia a la provincia de Zaragoza, en 20 años, de 1985 a 2005, este aumento fue del 158 %.

Con respecto a las labores del hogar, a pesar de la relativa pérdida de preponderancia del trabajo de las mujeres, éstas siguen siendo con diferencia las máximas responsables. Según esos datos, en 2007 se encargaban de un 95,3 % de estas tareas mientras que en 1996 llegaban a un porcentaje del 98,8 %. Aunque ha aumentado el número de hombres que se ocupan de las labores del hogar, pasando de 1.706 en 1996 a 4.211 en 2007, siguen representando una porción mínima en la asunción de estas responsabilidades. Además, en términos generales y a pesar del aumento del número de hombres en la realización de las mismas, el cómputo general de personas que las realizan ha disminuido significativamente. Se ha pasado de 140.098 en 1996 a 89.252 en 2007. Esto quiere decir que se ha reducido en un 36,3 % las personas que realizan «labores del hogar», al menos de manera exclusiva.

---

<sup>40</sup> El empleo se ha feminizado, o domesticado como dicen otras. Es decir, los empleos dentro del mercado están adquiriendo las características propias del trabajo fuera del mercado. En términos de condiciones, por ejemplo, si trabajas en el mercado no sabes cuál va a ser tu remuneración (por ejemplo a través del sistema de comisiones). Cada vez hay menos límites entre el tiempo de empleo y el tiempo de vida, y cada vez están menos claros los espacios de empleo y de no empleo. Todo se flexibiliza en términos de tiempos y espacios, y de derechos y deberes asociados, y la negociación tiende a individualizarse y a realizarse desde casa. En términos de contenido, el empleo también se está feminizando. Cada vez se exige que sea más polivalente y multifuncional, no súper especializado sino mediante el criterio de saber un poco de todo, igual que el ama de casa, para dar respuesta a todas las necesidades, pero sin reconocer ciertas condiciones laborales. (Notas extraídas de Nociones Comunes. Seminario «Perspectivas feministas. Medio Siglo de Rupturas». Sesión «Territorio doméstico: trabajo, sexualidad y economía», 7 de junio de 2010. Amaia Pérez Orozco. Para ver el seminario: [http://www.livestream.com/traficantesdesuenos/video?clipId=placa6c37e5-b36c-492b-afd0-de161766ad58&utm\\_source=lslibrary&utm\\_medium=ui-thumb](http://www.livestream.com/traficantesdesuenos/video?clipId=placa6c37e5-b36c-492b-afd0-de161766ad58&utm_source=lslibrary&utm_medium=ui-thumb))

<sup>41</sup> Ya que los/as hijos/as residen en el hogar familiar hasta edades más avanzadas, y las familias son la principal fuente de financiación de su formación cuyos costes son cada vez mayores.

La incorporación de las mujeres al mercado laboral no se ha hecho sin dificultades. El empleo de jornada parcial ha aumentado en Aragón en casi un 60 % de 1996 a 2007, teniendo en cuenta, además, que se trata de una modalidad laboral muy feminizada. En 1996, las mujeres ocupadas de forma parcial suponían el 81,2 % y en el año 2007 llegaron a alcanzar el 87,72 %. En ese mismo año, el 30 % de las mujeres que trabajaban con este tipo de jornada, lo hacían en la medida en que no habían encontrado ningún otro puesto para emplearse a jornada completa. En 1996, el porcentaje de mujeres empleadas con esta misma situación era del 13,29 %, de lo que se deduce que es una dificultad que ha ido en aumento en este periodo de 11 años.

Según datos del IAEST, el 34,63 % (18.598 de 53.700) de las mujeres que solicitaron reducción de jornada en Aragón en el año 2007 lo hicieron para atender las «obligaciones familiares o enfermedad propia», frente al 8,8 % que lo solicitaron en 1996 (1.796 de 20.267). A estas cifras habría que añadir el hecho de que, en este periodo, que comprende de 1996 a 2007, se ha duplicado el porcentaje de mujeres que no «quieren jornada completa», representando en 2007 un 16,46 %. Aunque no aparecen recogidas las causas de este hecho, es presumible que un alto porcentaje de estas mujeres no prefieren la jornada completa en la medida en que se sienten comprometidas con otras tareas de las que han de encargarse.

Teniendo en cuenta que ha disminuido el número de personas que se encargan de los trabajos de cuidados, en su propio hogar, estos datos nos obligan a preguntarnos acerca de quién está asumiendo esta responsabilidad. Ante estos cambios ¿cómo se están reorganizando los cuidados?

### *Las medidas: la implementación de la Ley de Dependencia*

La entrada en vigor de la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, conocida como la Ley de Dependencia,<sup>42</sup> incluía entre sus objetivos el reconocimiento de la necesidad de que se articulara todo un sistema dirigido al cuidado de estas

---

<sup>42</sup> Los datos de la Ley de Dependencia están extraídos de la ponencia «El sistema de “la dependencia” y su desarrollo en Aragón» de M<sup>a</sup> del Mar del Rincón Ruiz y Ángel Sanz Cintoria para el II Congreso Anual REPS Panel 7. Sesión 3. CSIC, Madrid, septiembre-octubre, 2010.

personas. En sus intenciones estaba que este sistema se sostuviera fundamentalmente en los servicios y que las prestaciones económicas fueran algo más marginal.<sup>43</sup>

Pero la implementación de esta ley dista mucho de estas intenciones. Por un lado, uno de sus principales efectos es la fuerte preponderancia, en la práctica, de las prestaciones económicas. Estas prestaciones corresponden a ingresos económicos de 300 a 450 euros para cuidadoras informales responsables de realizar cuidados 24 horas al día. A nivel local, la proporción entre ayudas de ambas opciones es similar, si tenemos en cuenta que tanto en Aragón como en la DC de Zaragoza,<sup>44</sup> el 80 y el 82 % respectivamente del porcentaje de las ayudas son prestaciones económicas y sólo el 19,9 y el 18 % son prestación de servicios.

Por otro lado hay que tener en cuenta que tanto las plazas residenciales como las plazas en centros de día son predominantemente privadas. Las cifras, entre enero de 2008 y enero de 2010, no cambian de forma significativa, siendo el porcentaje de plazas residenciales privadas el 78 % y las públicas (IASS) y concertadas el 22 %.<sup>45</sup>

La consecuencia final de estos datos es que las situaciones de dependencia siguen siendo sostenidas de manera primordial a través de cuidados informales. Así, la proporción entre atención formal e informal en la metrópoli zaragozana según los datos de la Delimitación Comarcal,<sup>46</sup> al igual que ocurre en el conjunto de Aragón, arrojan una distribución de 40,6 % de atención formal frente a 59,4 % de atención informal.

Como conclusión, cabe plantear si la política implementada sigue siendo de corte familista en la medida en que se apoya fundamentalmente en el cuidado informal de las mujeres, mientras los servicios son en su mayoría de titularidad privada. De esta manera, las medidas adoptadas acaban suponiendo una reprivatización del cuidado de las personas en dos direcciones: en la gestión privada-familiar de los cuidados y en el carácter privado de las empresas que gestionan los servicios. Así es como se está conformando un cierre reaccionario de la crisis de los cuidados.

---

<sup>43</sup> Los datos se refieren al alcance para las personas mayores, aunque el alcance de la ley incluye otros segmentos de población con diversidad funcional y menores dependientes.

<sup>44</sup> Gobierno de Aragón, 2010 y elaboración propia a partir de M. M. Rincón, y A. Sanz, *op. cit.*

<sup>45</sup> M. M. Rincón, y A. Sanz, *op. cit.*

<sup>46</sup> Gobierno de Aragón, 2010 y elaboración propia en M. M. Rincón, y A. Sanz, *op. cit.*

*La privatización de los servicios sociales. Hacia la destrucción de los comunes*

El giro hacia la privatización en la implementación de la Ley de la Dependencia es un ejemplo de la tendencia general de todos los servicios sociales. A continuación se analizan estas mismas políticas en algunos servicios sociales municipales, lo que guarda una íntima relación con los problemas de financiación del propio Ayuntamiento de Zaragoza.<sup>47</sup>

Desde el inicio del periodo considerado, una parte importante de los servicios prestados por el Ayuntamiento de Zaragoza se ha ido «externalizando». El método ha consistido en convertir costes fijos en variables. En otras palabras, se parte de un servicio prestado por el Ayuntamiento con unas personas empleadas con condiciones laborales dignas y unas prioridades basadas en la calidad del servicio para transformarlo en otro prestado por una empresa privada con una plantilla en condiciones más precarias, sueldos que apenas llegan a los 1.000 euros al mes y unas prioridades en las que se introduce el beneficio económico de la empresa como elemento determinante en la toma de decisiones.

En cuanto a los servicios sociales municipales, los primeros en ser privatizados, en los años noventa, fueron los Centros de Tiempo Libre (CTLs) e, inmediatamente después, el servicio de Telealarma. Estos servicios han sufrido, además, importantes recortes, tanto en las condiciones laborales de las personas empleadas como en la calidad del propio servicio. Los centros deportivos municipales se muestran asimismo como paradigma de la privatización mediante prácticas de externalización.

Más recientes son las privatizaciones de la tercera planta de la Casa de Amparo<sup>48</sup> y de la lavandería del Albergue (a partir del 1 de julio de 2011). Ambos servicios estaban dirigidos por la misma persona, que a su vez forma

---

<sup>47</sup> No serán analizados sin embargo otros ámbitos administrativos diferentes como la Sanidad o la Educación en los que también se observan cambios destructivos.

<sup>48</sup> La Residencia Casa de Amparo es una residencia pública municipal, dirigida a la atención social de personas en situación de dependencia. Consta de tres plantas, en la tercera están las personas con mayor grado de dependencia y sin familia que se pueda hacer cargo de ellas. En abril de 2011, se externalizaron los servicios de esta planta. La empresa Vitalia Plus (presidida por José María Cosculluela) se hizo cargo de su gestión por 4,3 millones de euros anuales. En consecuencia, la sección sindical de CGT denunció el deterioro de la calidad del servicio al reducirse a la mitad el número de trabajadores por puesto, con sueldos de 900 euros, reducción en el uso de la grúa para mover a los pacientes y medidas de ahorro eléctrico que

parte de la Asociación Estatal de Directores y Gestores de Servicios Sociales,<sup>49</sup> entidad que en el IV Dictamen del Observatorio de la ley de Dependencia (junio de 2011) puntuaba con «sobresaliente» a la Comunidad de Aragón en la implementación de la Ley.<sup>50</sup> De la misma forma que se laurean por la manera de implementar la ley, abren las puertas a la privatización.

Según el sector, estos servicios externalizados son prestados bien por pequeñas empresas zaragozanas creadas en ocasiones por los mismos trabajadores, bien por las grandes empresas españolas transnacionales (FCC, Endesa o Ferrovial), sin olvidar empresas de tamaño medio de capital aragonés (TUZSA o López Navarro) o determinadas fundaciones (Federico Ozanam, Rey Ardid, etc.). En cualquier caso, lo cierto es que las grandes empresas han ido ganando terreno en un círculo vicioso en el que las contrataciones se desarrollan en buena medida sobre la base de la contratación de deudas extrapresupuestarias que se van acumulando, de tal manera que los pagos pendientes con las contrataciones municipales consiguen aplazarse a cambio de cierta garantía en la consecución de posteriores contrataciones. A fecha de 31 de diciembre de 2010 el total de deuda extrapresupuestaria del Ayuntamiento de Zaragoza con sus contrataciones era de 173,5 millones de euros, con un presupuesto total anual que oscila entre los 600 y los 800 millones de euros, y cuyas principales partidas eran: TUZSA 45,13 millones, FCC 27,14, Endesa 4,79, Ferrovial 2,28, Valoriza 1,97 y Construcciones López Navarro 1,11.

A nivel autonómico, el Gobierno de Aragón ha elevado durante estos años la velocidad de la privatización de la Sanidad hasta cotas insospechadas. Esta estrategia comenzó con los servicios no sanitarios, como la hostelería y la lavandería de los hospitales; continuó con la externalización de laboratorios y radiofarmacia; se profundizó con la privatización directa del Banco de Sangre y Tejidos de Aragón; y en última instancia se ha consolidado con

---

afectan directamente a los pacientes como la limitación de las horas de televisión, entre otras. ¿Quién se beneficia de todo esto? Las arcas municipales no, más allá de cosméticas contables ya que por lo recogido «en un estudio interno, trabajadores y sindicatos, estuvieron de acuerdo en reestructurar los servicios por un coste inferior a los 3 millones de euros» (Blog de Javier Puy, 12 de enero de 2011, disponible en: <http://javierpuygarces.blogspot.com/2011/01/upyd-critica-la-forma-en-la-que-se-ha.html>). Las personas usuarias del centro tampoco, ya que resulta obvia la caída de la calidad del servicio al vincularla al ahorro económico. Las personas empleadas en la planta no sólo tienen unos sueldos muy inferiores a las de sus compañeras de la primera y la segunda planta, sino que las condiciones en las que tienen que realizar el trabajo no tienen comparación. No queda, entonces, más que la empresa adjudicataria.

<sup>49</sup> Véase: <http://www.directoressociales.com>

<sup>50</sup> Véase: [http://www.balancedeladependencia.com/La-Asociacion-Estatal-de-Directores-y-Gerentes-en-Servicios-Sociales-presenta-el-VII-Dictamen-del-Observatorio-de-la\\_a810.html](http://www.balancedeladependencia.com/La-Asociacion-Estatal-de-Directores-y-Gerentes-en-Servicios-Sociales-presenta-el-VII-Dictamen-del-Observatorio-de-la_a810.html)

la privatización del servicio de citación telefónica y con el desarrollo de los Centros de Alta Resolución Comarcales, de gestión privada, pero financiados con dinero público.

Uno de los principales rasgos en la configuración de los servicios sociales y en el «devenir empresa» de las administraciones públicas es el de la eficiencia cuantitativa. De esta manera, la neoliberalización de los servicios sociales supone la imposición de un tipo de eficiencia puramente cuantitativo «que reduce la valoración de los efectos sociales de determinado recurso o dispositivo a la cuantificación de las atenciones efectuadas con menor cantidad de recursos, olvidando en todo momento la incidencia social real de los recursos». <sup>51</sup> Ello supone una suerte de banalización de los servicios sociales y de los servicios públicos en general, a través de la cual no se valora ni la calidad del servicio, ni la evaluación de los objetivos conseguidos. Estos criterios de eficiencia económica son bien conocidos por las empresas <sup>52</sup> que, a través de sus filiales, se presentan como candidatas a asumir la gestión técnica de los servicios públicos. <sup>53</sup> Ante los efectos de las privatizaciones de los servicios municipales de Zaragoza, no han dejado de surgir respuestas de las personas empleadas <sup>54</sup> por las contratas del Ayuntamiento a la precarización de sus condiciones laborales.

De igual modo, en un sector como la prestación domiciliaria en el que la Ley de Dependencia ha abierto un jugoso nicho de mercado, han aparecido nuevas empresas como Clece (la división de servicios del grupo constructor ACS, presidido por Florentino Pérez) que han ido tomando posiciones en las nuevas adjudicaciones. <sup>55</sup>

---

<sup>51</sup> D. Ávila y M. Malo, «Manos invisibles. De la lógica neoliberal en lo social», Madrid, Universidad Nómada, 2009, p. 17.

<sup>52</sup> Como El Corte Inglés, diversas constructoras como Sacyr o FCC, Arquisocial, o Eulen que lo mismo se ocupa del negocio de la seguridad privada que gestiona casas de acogida para mujeres que han sido maltratadas.

<sup>53</sup> Un ejemplo lo constituye el anterior concurso de Casas de Juventud de septiembre de 2009, en el que se bloqueó el proceso porque Arquisocial presentó proyectos para la gestión con presupuesto cero, por lo que obtuvo todos los puntos económicos.

<sup>54</sup> Plataforma de Trabajadores/as de las Contratas del Ayuntamiento de Zaragoza. Véase <http://contratasayuntamiento.blogspot.com/>

<sup>55</sup> Aprobada la adjudicación definitiva a Servisar y Clece del servicio de Prestaciones Sociales Domiciliarias. El importe total anual para el contrato se estima en torno a 14.545.278,23 euros (IVA incluido). 20 minutos, 16 de diciembre de 2010.

Se trata sólo de algunos ejemplos, en el campo de los servicios sociales, de lo que ya viene siendo una práctica habitual y cada vez más extendida en los servicios públicos en general: la adjudicación de la limpieza de la ciudad a FCC, el mantenimiento de escuelas y polideportivos a EULEN, pero también la gestión de los Centros de Tiempo Libre o de la Casa de Acogida a Mujeres Maltratadas,<sup>56</sup> los servicios de ayuda a domicilio y teleasistencia... y así un número considerable de servicios públicos, lo que plantea negros presagios para el escenario actual de crisis, de caída de los ingresos fiscales y la extrema austeridad presupuestaria.

En referencia al problema de la vivienda que se ha tratado anteriormente, también ha podido comprobarse que gran parte de las ayudas dirigidas por el Ayuntamiento y otros niveles de la administración hacia las personas en riesgo de exclusión social han acabado por ser destinadas finalmente a pagos de hipotecas y alquileres y, por lo tanto, al beneficio directo de entidades bancarias y grandes propietarios.

Según los datos de la Memoria de Servicios Sociales Municipales del año 2009, de las solicitudes de ayudas de urgencias, las que tienen que ver con el pago de la vivienda representan el 32 % del total, pero en cuanto al importe de las ayudas suponen un 57 %. La gestión de estas ayudas es municipal, se encargan de las mismas los Centros Municipales de Servicios Sociales (CMSS).<sup>57</sup> Según fuentes de la administración local esta proporción ha crecido, y en los años 2010-2011 suponen entre un 80 % y un 90 % del total de la cuantía de las ayudas de emergencia. En contraposición, de la memoria de servicios sociales municipales del año 2009, cabe destacar que el porcentaje destinado a la infancia (que incluye ayudas a guarderías, comedores, material o transporte escolar, entre otras) fue sólo de un 3 % respecto del total.

Por todo ello, y a modo de recapitulación, es preciso señalar la existencia de importantes ayudas a la vivienda disfrazadas de ayudas sociales a las que hay que sumar las ayudas a la rehabilitación y el alquiler bonificado, administradas por el Servicio Municipal de Rehabilitación, el Servicio de Juventud del Ayuntamiento, el Toc-Toc del Gobierno de Aragón, o las subvenciones a la rehabilitación de la DGA.

---

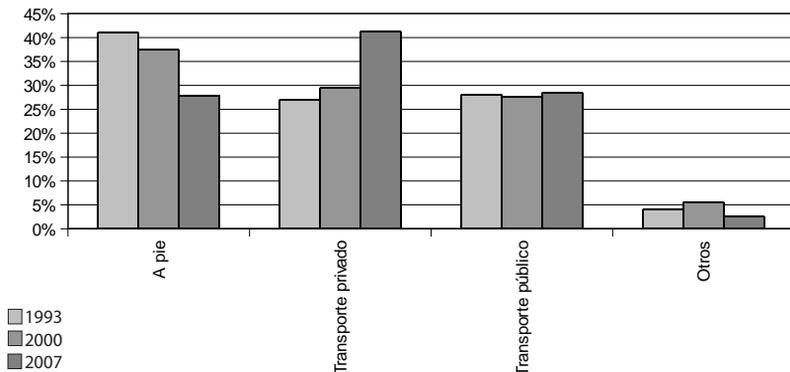
<sup>56</sup> Se produjo un intento al respecto pero finalmente, gracias a la resistencia de las empleadas, se consiguió impedir, aunque se acabaron externalizando los servicios de la Casa de la Mujer.

<sup>57</sup> Los CMSS se ocupan de atención primaria, información, orientación sobre servicios, recursos y prestaciones del ámbito social.

*La movilidad urbana*

La expansión de la ciudad, además de tener importantes costes para el común en forma de ahogo municipal, ha generado una importante intensificación en el uso del vehículo privado, que ha pasado de suponer el 27 % de los desplazamientos diarios (1993) al 41,2 % (2007). En efecto, el parque de turismos se ha incrementado en un 13,4 % entre 2000 y 2009 hasta alcanzar la cifra de 256.296.<sup>58</sup> Según el propio Ayuntamiento, «en los últimos años, Zaragoza y su entorno están avanzando hacia la congestión por el crecimiento de la motorización, con una fuerte expansión urbanística en la que algunas zonas se han expandido sin que el transporte público haya sido capaz de absorber todos los flujos de tráfico adicionales de los nuevos residentes».<sup>59</sup> Así, el modelo urbano extendido influye en un modelo de movilidad que da mayor importancia al vehículo privado, lo que incide en el cambio de los modos de vida y consumo en la dirección de la segregación de usos y el crecimiento de los grandes centros comerciales periféricos.

**Figura 6.4 Evolución de los desplazamientos diarios por tipo de transporte (1993-2007)**



<sup>58</sup> La cifra de turismos en Zaragoza es sin duda bastante mayor, dado que muchos propietarios prefieren pagar el impuesto de circulación en su municipio de origen, a pesar de vivir y trabajar en Zaragoza.

<sup>59</sup> J. C. Arnal, F. Asín y J. Blanco, *op. cit.* La reciente implantación del Consorcio de Transportes del Área de Zaragoza apenas ha podido hacer frente a esta situación aunque posiblemente sea una de las pocas entidades públicas que asume como ámbito de actuación cierto concepto de «metrópoli»: <http://www.consorciozaragoza.es/>

La respuesta municipal a esta situación se ha basado, por un lado, en la consecución del cierre de los cinturones de ronda, ampliamente celebrada por la ciudadanía y su gobernanza, y cuya financiación estatal ha servido de justificación última de la Expo Zaragoza 2008. Los cinturones suponen una solución costosa (independientemente de quién la pague) y temporal, por cuanto su aparición genera un incentivo a la búsqueda de vivienda más barata en la periferia y en el área metropolitana de la ciudad, incrementando el número y la distancia de los desplazamientos, y tendiendo progresivamente a colapsar la red y a generar la necesidad de nuevos cinturones.

Por otro lado, el Ayuntamiento ha comenzado a desarrollar un Plan de Movilidad Sostenible, cuyo análisis en profundidad excede las posibilidades de este artículo. Hasta el momento, las intervenciones más visibles han sido la puesta en marcha de la primera fase de la línea 1 del tranvía Parque Goya-Valdespartera (que constituye una buena opción, una vez que la hinchazón urbanística ya no tiene remedio) y el sistema de alquiler temporal Bizi-Zaragoza, unido al desarrollo de una cierta red de carriles-bici. Esta última iniciativa ha tenido una amplia aceptación entre la ciudadanía, de manera que los desplazamientos en bicicleta han crecido de forma notable, hasta los 60.000 diarios en 2011, lo que ya supone el 3 % del total. La promoción de este medio de transporte limpio, sano y eficiente tiene que ser en todo caso todavía mayor. Además, es necesario evaluar en qué medida los desplazamientos en bicicleta han sustituido al vehículo privado o a desplazamientos que con anterioridad se desarrollaban a pie o en transporte público. Asimismo, se ha detectado que con la desaparición, por la llegada del tranvía, de líneas de autobús que se adentraban en los barrios, especialmente del sur de la ciudad, y la necesidad de realizar transbordos o desplazamientos a pie, en algunos casos el tranvía ha tenido el efecto contrario al esperado. Algunos individuos han vuelto a utilizar el vehículo privado, lo que se añade a la mayor congestión de tráfico en el centro de la ciudad creada por la supresión de un carril en cada sentido de los paseos «Gran Vía», «Fernando el Católico» e «Isabel la Católica» (aun cuando fuera un cambio esperado e incluso deseado por asociaciones de barrios que defienden la evolución hacia un mayor transporte a pie y en bicicleta).

En todo caso, las soluciones que se vienen desarrollando son paliativas de un mal autogenerado en la época del ladrillo. Se ponen además en marcha en una época de crisis, desviando recursos que serían muy necesarios para la cobertura de derechos y necesidades básicas de una población excluida que crece día a día. A estos costes se une el incremento general de los tiempos

de desplazamiento, que se añade a la pérdida de tiempo no mercantilizado provocada por la «movilización general» agravando todavía más la crisis de los cuidados ya descrita con una repercusión clara a nivel personal y social.

### *La desapropiación del espacio público*

Durante estos años de supuesta bonanza económica no ha dejado de expresarse cierto conflicto en el espacio público zaragozano en torno a las nociones de miedo e inseguridad, por un lado, y frente a las de pérdida de convivencia y de diversidad, por otro. La zonificación de la ciudad, con el desarrollo de polígonos monofuncionales (residenciales como Valdespartera, comerciales como Puerto Venecia y de trabajo como PLAZA) ha agudizado el uso masivo del vehículo, convirtiendo el espacio público en una suerte de arterias de comunicación, sin otra utilidad que la de llegar de un espacio privado a otro.

Con esta separación de funciones urbanas, unida a la escisión de las clases sociales y, muy ligada a ésta, la de los grupos culturales, se ha ido difuminando el concepto de ciudad como lugar de convivencia, con la consiguiente pérdida de su función política: compartir, negociar, consensuar y manejar el conflicto de manera controlada gracias al contacto cotidiano entre sujetos y colectivos diferentes. La potenciación de espacios de ocio mercantilizado, por parte de las instituciones, y la degradación de la convivencia en el espacio público tradicional, debido a la disminución del control informal de la propia ciudadanía, son aspectos de esta pérdida de funcionalidad política de la ciudad y han justificado el aumento desproporcionado del control y la limitación de usos del espacio público.

Institucionalmente se ha materializado, explícitamente, la intención de limitar, impedir y sancionar cualquier acto realizado de forma espontánea por los vecinos de Zaragoza, en la Ordenanza llamada «Fomento de la convivencia ciudadana y protección del espacio público», que muchos ciudadanos han conseguido ignorar en movimientos como los recientes del 15M. La Ordenanza ha prohibido,<sup>60</sup> entre otras cuestiones: «Las reuniones o concentraciones en la vía pública, espacios de tránsito o zonas verdes para hacer actividades recreativas (con o sin ingesta de alcohol)», con lo que cualquier actividad en el espacio público puede ser impedida y

---

<sup>60</sup> Ecologistas en Acción, febrero de 2008: <http://www.ecologistasenaccion.org/article10374.html>

sancionada; o «repartir octavillas, pegar carteles o pegatinas, colocar pancartas en los balcones o las acampadas en vía pública sin autorización», artículos especialmente dirigidos a criminalizar a los movimientos sociales; incluso «jugar, patinar, comer y beber (excepto si se hace en las terrazas de los bares), actos lúdicos como malabares, teatro o arte (fuera de los locales reservados a tal efecto), tender la ropa, etc.».

Otro importante paso en esta apuesta por el control y la «seguridad» ha sido la escalada, tanto pública como privada, en la instalación de cámaras de videovigilancia en las calles. Como presunta respuesta a casos aislados o poco significativos, se han tratado de desplazar los síntomas en lugar de remediar la raíz del supuesto problema. Entre las cámaras de la administración y de particulares que no deberían enfocar a la vía pública pero que es casi imposible que no lo hagan, un reciente censo, no exhaustivo, recoge la existencia de al menos 1.095 cámaras de vigilancia<sup>61</sup> en Zaragoza.

Finalmente, se ha logrado que gran parte de este espacio haya sido abandonado por determinados segmentos de la estructura social, y dejado exclusivamente a otros. Este hecho ha conllevado la emergencia de comunidades habitacionales cerradas a modo de espacios defendibles, que pueden tomar forma de urbanizaciones con espacios de ocio propios en un interior accesible desde una única entrada fuertemente vigilada, como en los casos de La Floresta, La Azucarera del Rabal, Gómez Laguna y otros.

Consecuentemente, esta ideología del búnker se ha querido trasladar al espacio público urbano con el objetivo de proporcionarle la suficiente sensación de inseguridad y hacerlo así lo suficientemente inhabitable. Algunas medidas al respecto han sido el cerramiento nocturno de parques o la supresión de bancos y fuentes como estrategia fundamental para expulsar a personas usuarias indeseadas que, finalmente, puede llegar a ser cualquiera ya que, con medidas de esta índole, el espacio acaba volviéndose ciertamente inhabitable para toda persona que pretenda usarlo como algo más que un mero escenario virtual.

Otros procesos paralelos e interconectados con éste han sido la elitización de buena parte del centro histórico, el vaciado de gente de las calles de la ciudad compacta, el cierre masivo de pequeños comercios, y la instalación de centros comerciales y grandes superficies. Posiblemente estos centros comerciales constituyen el mejor indicador de los cambios en la concepción y

---

<sup>61</sup> *La Calle de Todos*, núm. 83, 2009.

uso del espacio público en Zaragoza en los últimos 20 años. Éstos han contribuido a la adaptación de la ciudad al vehículo motorizado y, con su derecho de (no) admisión, estos pseudoespacios públicos se han ido consolidando como enclaves exclusivos, sustitutos del espacio público, en donde el ocio se convierte en consumo y viceversa.

Detrás de todas estas iniciativas municipales podría rastrearse cierta influencia de las clases media y alta, las cuales, con la idea-fuerza del «no en mi jardín», han intentado limpiar de conflictos urbanos ciertos sectores de la ciudad, al mismo tiempo que construían núcleos habitacionales bunkerizados que dan la espalda a una calle que se siente como hostil.

### **Hacia el futuro. Reflexiones y preguntas**

Con este estudio hemos intentado comprender las dinámicas del capitalismo en Zaragoza, en esta segunda piel que habitamos. Para finalizar queremos compartir una serie de reflexiones y preguntas que surgen de este análisis y que plantean importantes interrogantes para las futuras intervenciones políticas.

¿Hacia qué tipo de ciudad caminamos? Pensamos que todavía estamos a tiempo de apostar por una ciudad compacta, habitable y humana, pero... ¿Qué quieren decir en concreto estas palabras y qué habría que hacer para que eso sea una realidad? ¿Qué políticas deberían poner en marcha el Ayuntamiento y la DGA? ¿Cómo garantizar los ingresos suficientes para garantizar su consecución? ¿Cómo salir del agujero de liquidez de las instituciones? ¿Qué hacer con Arcosur? ¿Es deseable o factible este desmesurado desarrollo urbanístico?

A pesar de que existen alrededor de 50.000 viviendas<sup>62</sup> vacías en Zaragoza (más todas las planeadas de nueva construcción), el derecho a una vivienda digna sigue sin estar garantizado. Al mismo tiempo, cuando un porcentaje importante (y cada vez mayor por la disminución de rentas) de los

---

<sup>62</sup> ¿De quién son estas viviendas? ¿Cuántas más se han vaciado en los últimos años a causa de los desahucios? ¿Cuántas están en manos de cajas y bancos?

presupuestos familiares y de los servicios sociales se van a pagar alquileres o hipotecas ¿qué medidas se podrían implementar para disminuir drásticamente esta necesidad de pago?

¿De qué «vamos a vivir», cuando la General Motors (más temprano que tarde) se marche? Con una apuesta por la logística con un recorrido limitado y unos puestos de trabajo más que precarios ¿es factible o deseable seguir apostando por la atracción de capital exterior tipo Gran Scala, ExpoFloralia, Olimpiadas, más grandes superficies...? ¿Cuál es el precio no declarado de estas apuestas? ¿Qué otro tipo de apuestas de desarrollo económico pueden surgir? ¿Cuánta y qué tipo de riqueza generaría una huerta de cercanía? ¿Qué beneficios se pueden esperar de una apuesta real por la cultura? ¿Puede la economía alternativa y solidaria (REAS) generar un movimiento económico-social relevante en nuestra ciudad?

¿Es deseable que todo el mundo tenga un puesto de trabajo de ocho horas? ¿Es eso posible? En este contexto de crisis en el que se destruye rápidamente el empleo<sup>63</sup> y desaparecen las políticas de apoyo social (como las prestaciones por desempleo), ¿de qué van a vivir los habitantes de la ciudad?

Naturalmente, ahora hay más gente que antes de la crisis potencialmente disponible para llevar a cabo labores de cuidado, pero ¿qué tipo de dinámicas sociales deben empujarse para que esta ordenación no se dé nuevamente por cuestiones de género, clase o etnia?

Tras la Expo2008 y con la crisis, hemos entrado en la época del «post-consenso». Adaptado a los nuevos tiempos, el discurso oficial sigue dos líneas, a menudo contradictorias pero que conviven sin dificultad. Por un lado está el discurso de «entre todos podemos»: para salir de ésta y volver a un periodo de prosperidad, «todos» tenemos que «apretarnos el cinturón» y hay que renunciar incluso a lo razonable en pro de ese «bien común». Y por otro lado, el discurso de gestión del disenso en clave de guerra entre pobres: los que son de aquí y los que no, los que tienen derecho y los que «impiden» que se tenga derecho. Ante esto ¿qué tipo de discurso, con capacidad de calado social, puede romper con estas lógicas perversas?

---

<sup>63</sup> Muchos de ellos solamente defendibles por la necesidad de renta de los trabajadores y no por la escasa o nula utilidad social del trabajo en sí.

¿Cómo revertir un gobierno al servicio de la oligarquía y no del bien común? ¿Cómo hacer frente al entramado de poderes fácticos que hemos descrito en el texto? ¿Cómo avanzar hacia mayores cotas de democracia? ¿Pueden ser útiles herramientas del tipo «democracia 4.0»<sup>64</sup>?

Saludamos con alegría las nuevas formas de hacer política que están surgiendo: 15M, redes sociales... Pero ¿suponen realmente un cambio de época? ¿Una superación de los movimientos sociales de las últimas décadas? Y más allá de las amplias y creativas movilizaciones sociales que están siendo capaces de impulsar: ¿seremos capaces de imponer las nuevas lógicas de las que hablábamos en el párrafo anterior? ¿Seremos capaces, en este momento de privatización y desmantelamiento de lo público, de impulsar la necesaria reapropiación colectiva de lo que debe ser común?

---

<sup>64</sup> <http://www.demo4punto0.net/>



## 7. Tras el tsunami inmobiliario. Salir del atolladero

Fernando Gaja i Díaz

El llamado «tsunami inmobiliario» no es, pese a lo que la metáfora parece indicar, un accidente natural imprevisible, es el resultado de unas políticas inmobiliarias pensadas e implementadas para forzar el desarrollo económico a cualquier coste, a fin de salir lo más rápidamente posible del marasmo que sucedió a la Guerra Civil; que el modelo se haya hipertrofiado hasta acabar agotándose, en un ejemplar caso de «muerte por exceso de éxito», tampoco es algo que podamos situar en el campo de los eventos imprevisibles. En este texto vamos a considerar las condiciones que han permitido este supuesto milagro, sus orígenes, su desarrollo y finalmente su agotamiento, la crisis, especialmente en uno de sus teatros de operaciones por excelencia: el litoral mediterráneo peninsular, y por extensión las Baleares, otorgando un mayor detalle al estudio de un caso concreto, el del País Valenciano, para abordar finalmente las perspectivas de futuro, el «después», los desafíos y problemas que el legado de este descomunal boom nos plantea.

\*\*\*

El 9 de agosto de 2007 estallaba la denominada «crisis de las hipotecas basura» (*subprime*) al hacerse público que uno de los principales bancos europeos, el BNP Paribas, suspendía la actividad de varios fondos propios por falta de liquidez. Era el punto de arranque de una crisis financiera global en la que todavía estamos inmersos; este desplome se trasladó fulminantemente al sector inmobiliario valenciano, evidenciando la vulnerabilidad de una actividad que ya presentaba síntomas alarmantes, y que cayó arrastrada por el colapso financiero internacional. Aquí no nos vamos a extender

en la descripción y el análisis de esta crisis, sino en sus consecuencias para el sector inmobiliario y para el modelo urbanístico implementado en el País Valenciano.

Con el fin de describir lo ocurrido, en la que se ha dado en denominar la «década milagrosa», el «ladrillazo» o la «burbuja inmobiliaria», se ha recurrido también a la expresión «tsunami urbanístico o inmobiliario». Utilizaré esta última por la contundencia de la imagen a la hora de nombrar lo sucedido en el litoral. No obstante, se trata de una indicación equívoca, un maremoto es un fenómeno natural, imprevisible, aunque se conozcan sus causas, sus zonas de riesgo; se trata en definitiva de un suceso en el que la actividad humana no juega ningún papel en su génesis. Todo lo contrario de lo que ha pasado con el ciclo de hiperproducción inmobiliaria. Voy a comenzar, pues, intentando explicar el «antes», como se llegó a la situación que acabó por explotar a caballo del cambio de siglo. Para ello vamos a caracterizar la magnitud del fenómeno, sus singularidades en el País Valenciano, esto es, el «durante», para finalmente adentrarnos en la consideración de las perspectivas de futuro, tanto del tendencial o continuista, como de las posibles alternativas de cambio: el «después».

El ciclo de hiperproducción inmobiliaria descarga entre 1996-2007, un intervalo perfectamente acotable. Antes, en la etapa de preparación de las condiciones que hicieron posible dicha explosión, podemos distinguir cuatro fases diferenciadas. La primera entre 1939-1957 (por poner fechas, marcadas por el final de la guerra y la creación del Ministerio de la Vivienda, o la aprobación del Plan de Estabilización en 1959), la de la *autarquía*, vino marcada por una muy escasa actividad constructiva, sin embargo es el momento en el que se sientan las bases de lo que luego ocurrirá. La segunda *desarrollista*, entre 1957-1973 (cerrada con la llamada «primera crisis del petróleo») es de plena expansión, de consolidación, de maduración del modelo. La tercera de 1973 a 1996, un alto en el camino, en un convulso contexto de crisis social, política, y económica, a la que podemos identificar como una etapa de *transición*, y en la que con sus altibajos, oscilaciones, avances y retrocesos el modelo continúa su fortalecimiento. La última por fin, la del hiperdesarrollo, la del *tsunami*, entre 1996-2007, de apogeo, traca final, culminación y clímax del modelo.

¿Y después? Después es donde estamos: en la crisis, si por crisis entendemos el agotamiento del modelo, la hora del cambio, aunque no sepamos exactamente cómo ni en qué vamos a reconvertirlo o sustituirlo. A ello vamos a dedicar una parte importante de este texto, porque llevábamos ya una década sumidos en esta calamidad, y va siendo hora de pensar una salida.

### «Antes»

Lo ocurrido durante el periodo 1996-2007 no fue el efecto aleatorio de unas fuerzas imprevisiblemente desatadas, de las fuerzas del «mercado»; no fue un accidente, ni una catástrofe imprevisible: fue el corolario de la conjunción de unos factores que sumados produjeron una explosión inmobiliaria de magnitudes inéditas. Con causas que tenían un objetivo común: el crecimiento, el desarrollo del sector inmobiliario, el aumento de la producción, sin que importara demasiado a qué coste. Algunos de estos elementos fueron deliberadamente implementados para lograr tal objetivo, otros derivaron de factores exteriores, pero su sinergia produjo un efecto multiplicador, que condujo a lo que resumida e impudicamente se puede calificar como «muerte por sobredosis de éxito».

Hay que remontarse a la postguerra para entender la apuesta por el sector inmobiliario. Un contexto económico y social de desplome sin precedentes llevó a la consideración de la construcción como motor e impulsor de un crecimiento económico que entonces era una prioridad absoluta, según un modelo nada original por cierto, y que ha sido utilizado por doquier en las sociedades menos desarrolladas. El empeño no era fácil, el sector (toda la economía) estaba descapitalizado, tecnológicamente atrasado, y aunque existía una gran demanda (las condiciones del alojamiento eran pésimas, con un fuerte déficit y fenómenos de subarriendo y chabolismo muy extendidos) su capacidad adquisitiva era muy débil: la mayor parte de la población se situaba en lo que consideraríamos demanda insolvente. Sin capital, sin tecnología, sin materiales —no se olvide que en los primeros años de la dictadura los materiales de construcción eran sumamente escasos, y que algunos estaban racionados—, sin demanda solvente, ¿cómo se operó el «milagro»?; ¿cómo se produjo el «despegue» del sector?; ¿cómo se puso en marcha una maquinaria que luego se ha desbocado hasta acabar estrellada, fuera de control?

No hay tal milagro, el proceso arranca gracias a la acción de la Administración Pública;<sup>1</sup> es ella quien encarga las primeras promociones de vivienda —poco importa a nuestros efectos, aquí y ahora, su marcado carácter clientelar—, quien formula y aprueba un planeamiento pensado para «poner suelo» en el mercado; quien hará la vista gorda cuando los promotores incumplan la normativa, cuando las calidades no sean aceptables, cuando no se completen las infraestructuras de la urbanización, cuando se edifique en suelos en los que nunca se debería haber consentido. Todo se permite, todo se autoriza so pretexto de lograr la máxima producción. Recuerdo haber leído la frase atribuida a un ministro de Vivienda, quien ante las quejas por la falta de la mínima urbanización que la ley exigía, contestó lapidariamente: «Primero vivienda, después urbanismo».

Fue, por lo tanto, la Administración Pública quien amamantó y crió al sector inmobiliario, hasta que ya crecido y madurado, éste se emancipó, repudiando a quien con tanto mimo lo había atendido, aunque luego no haya tenido empacho en volver a recurrir a ella cuando, con motivo de alguna crisis cíclica, se ha visto en la necesidad. La política pública de vivienda en este Estado ha sido fundamentalmente política de fomento empresarial, y muy escasamente política social. No lo olvidemos cuando nos preguntemos por la práctica inexistencia de un parque de viviendas sociales en alquiler —con alguna excepción autonómica. El reducido patrimonio público que llegó a existir fue privatizado en la Transición, vendido a sus ocupantes, quienes por cierto poco tardarían en darse en cuenta de la añagaza de la que habían sido objeto.

Y tan importante como la apuesta por la construcción —o más porque perdurará a lo largo de más de medio siglo, sin titubeos—, como el apoyo al conglomerado promoción-construcción, ha sido la opción clara y sin fisuras por un régimen de tenencia: el de la vivienda en propiedad. Alexandra Delgado<sup>2</sup> reproduce un revelador aforismo, recogido por Isidro López y Emmanuel Rodríguez: «España, un país de propietarios, no de proletarios», coincidente con aquel otro publicitado por el régimen: «Un propietario más, un comunista menos», en los que quedaba patente la carga ideológica de una

---

<sup>1</sup> Para un análisis de los orígenes de la intervención pública en el desarrollo del sector inmobiliario, cfr. Gaja i Díaz, Fernando, *La promoción pública de la vivienda en Valencia (1939-1976)*, COPUT, València, 1999.

<sup>2</sup> Alexandra Delgado Jiménez, «Política de vivienda en España: vivienda, mercado y actuaciones protegidas» Pueblos, Revista de Información y Debate, 2010, pp. 52-53, <http://www.revistapueblos.org/spip.php?article1991>. Cfr. Isidro López y Emmanuel Rodríguez (Observatorio Metropolitano), *Fin de ciclo. Financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)*, Traficantes de sueños, Madrid, 2010.

medida con un hondo calado económico. Para acabar de liquidar la opción por el alquiler, en 1985, la oferta de viviendas en alquiler (privadas, las públicas eran residuales) fue apuntillada por el denominado Decreto Boyer.<sup>3</sup>

Como consecuencia de todo ello, este Estado presenta una de las proporciones de vivienda en propiedad más alto de la UE. Los datos de la Agencia Europea de Estadística (Eurostat) indican que en 2009 tenía el mayor porcentaje de viviendas en propiedad de la antigua UE-15 (83,2 %). La media para la UE-27 se situaba en un 73,5 %, por la desviación introducida por los Estados de Europa Oriental (Rumanía 96,5 %; Lituania 91 %; Hungría 89,8 %; Eslovaquia 89,5 %;...) donde los procesos de privatización (¿o privación?) del patrimonio público han sido drásticos, alterando las condiciones del alojamiento de forma casi instantánea, y deteriorándolas, a medida que la Administración abandonaba su mantenimiento. No por casualidad esos Estados lideran las estadísticas de viviendas en malas condiciones, entre los que destaca Rumanía donde un 28,6 % de sus viviendas presenta graves deficiencias de habitabilidad.<sup>4</sup>

Si en los cuarenta y en los cincuenta la acción pública fue protagónica en el desarrollo del sector, en los sesenta y setenta se redujo, al tiempo que la intervención privada crecía, se consolidaba y acababa por no precisar de su ayuda; o mejor dicho la precisaba de otra forma, no por medio de encargos directos de vivienda social sino por subvenciones, desgravaciones, etc., hasta la extinción de la promoción directa a mediados de los setenta, en la Transición. Superada la crisis de los ochenta, el sector se encontraba a principios de los noventa con una capacidad de producción infrautilizada. La situación había dado la vuelta respecto a la de postguerra: financieramente y técnicamente estaba en plena forma, y disponía de una demanda «bulímica», ansiosa por comprar «patrimonio», a la que se había hecho creer —y así había sido hasta entonces— que no había inversión más segura ni más rentable que la inmobiliaria. El combustible estaba servido, sólo faltaba activar el detonador. En ese sentido la reconversión de la vivienda de bien de uso en bien patrimonial, su preferente concepción como activo, como objeto de inversión financiero iba a actuar de forma contundente.

---

<sup>3</sup> Decreto Boyer, designación coloquial que en materia de alquileres se refiere a las modificaciones introducidas en esta normativa por el Real Decreto Ley 2/1985, fundamentalmente la supresión de la prórroga forzosa en los arriendos de vivienda o local de negocio que se pactaran con posterioridad a esta norma. Real Decreto-Ley 2/1985, de 30 de abril, sobre medidas de política económica.

<sup>4</sup> Véase: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-11-004/EN/KS-SF-11-004-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-004/EN/KS-SF-11-004-EN.PDF)

En las etapas de preparación del «ladrillazo» (1939-1979) las singularidades del País Valenciano son escasas; un régimen centralista hasta lo grotesco no toleraba apenas la aparición de diferencias y matices. Podríamos reseñar, naturalmente, el inicio de la producción inmobiliaria orientada al turismo, con un modelo que vincula turismo y alojamiento barato y masivo, y del que Benidorm será su faro y guía,<sup>5</sup> un modelo de turismo masivo y barato de «sol y playa» (las famosas «3S»: *Sun, Sex and Sangría*), que sucintamente podemos describir por su concentración en poco espacio (alta densidad, alta compacidad), combinando el alojamiento de hotel para los visitantes del exterior (los «guiris») y de apartamento para los ciudadanos del interior. Mientras las Baleares comienzan a especializarse en lo que se consolidará como su rasgo distintivo, el «turismo de hotel», el litoral peninsular opta por el que podríamos identificar como el «turismo de apartamento», o de segunda residencia. La unión de turismo y construcción no es una singularidad específica del País Valenciano, se ha dado en todas las autonomías con litoral.

### «Durante». Los datos

Los datos no dejan lugar para la duda, desde mediados de la década de los noventa el número de viviendas construidas en el Estado español se ha incrementado de forma desmedida hasta llegar a su máximo histórico en 2006, cuando alcanza la cifra de 915.068 (de las que 110.668 son en el País Valenciano).<sup>6</sup> Esa cifra equivale a unas 20 viviendas por cada 1.000 habitantes; el País Valenciano desbordaba las 25 viviendas por cada mil habitantes, pasando de las 65 en las comarcas septentrionales, mientras que por aportar algún elemento de comparación, ese indicador se situaba en cinco para Alemania y no llegaba a ocho en Francia.<sup>7</sup> La abundancia y la disponibilidad de datos para caracterizar el

---

<sup>5</sup> Todavía hoy Benidorm supone más de la mitad de todo el negocio hotelero del País Valenciano (el 57 % de las pernoctaciones). Véase Balaguer: «Benidorm supone la mitad del turismo», [http://www.elpais.com/articulo/Comunidad/Valenciana/Benidorm/supone/mitad/turismo/elpepiespval/20110720elpval\\_17/Tes, El País, miércoles, 20 de julio de 2011, a partir de datos procedentes del estudio elaborado por la consultora Hosbec Monitor, mayo de 2011.](http://www.elpais.com/articulo/Comunidad/Valenciana/Benidorm/supone/mitad/turismo/elpepiespval/20110720elpval_17/Tes, El País, miércoles, 20 de julio de 2011, a partir de datos procedentes del estudio elaborado por la consultora Hosbec Monitor, mayo de 2011.)

<sup>6</sup> Desde 1998 y durante casi una década se superaron las 400.000 viviendas/año, cifra que había sido considerada como el máximo absoluto de producción del sector. Cfr. *Las estadísticas del Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España: Viviendas en proyectos visados*. Véase: [http://www.csaec.com/index.php?option=com\\_wrapper&view=wrapper&Itemid=221](http://www.csaec.com/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=221)

<sup>7</sup> Ricardo Vergés Escuin, *Burbujas de producción inmobiliaria y estadística de actividad profesional*.

tsunami recomiendan no alargarse en algo que es una evidencia: en la década del «ladrillazo» se superó todo lo que la sensatez y la racionalidad parecen aconsejar. Ahora toca pagarlo, como gráficamente decía *The Economist* en una portada que se ha hecho célebre *The Party is Over*.<sup>8</sup>

### *La lógica: razones para un ciclo hiperurbanizador*

Como ya hemos indicado, calificar al boom inmobiliario de «tsunami» introduce un equívoco; da a entender que todo ha sido una catástrofe natural, cuando es el resultado de un proceso que se inició en los años cincuenta, la consecuencia de las fuerzas que entonces se activaron. Convendría distinguir, no obstante, dos lógicas diferenciadas: una estructural y otra coyuntural. Sin remontarnos a lo que fue uno de los valores fundacionales del Urbanismo moderno, firmemente anclado en el desarrollismo, la absurda creencia de que el crecimiento permanente e ilimitado era posible (que podríamos denominar como la «Maldición de Adán y Eva» o del «Génesis»: «creced y multiplicaos»), vamos a destacar los aspectos específicos del caso español, de un sector inmobiliario conducido a la hipertrofia y que, encima, se comporta de forma depredadora, sin ningún respeto ni miramiento por el paisaje, los recursos, especialmente el suelo, o simplemente por su propia viabilidad.

#### a) La lógica estructural: nacido para la hipertrofia

El modelo de «desarrollo» económico se erige, en el momento de su lanzamiento en los años cincuenta, a partir de tres factores: la emigración, la construcción y el turismo masivo. Desaparecida prácticamente la primera, incluso invertida —los flujos inmigratorios y las remesas de salida han superado con mucho sus contrarios—, el modelo se ha consolidado acrecentando los otros dos. Son además actividades conexas: la construcción ha estado en buena medida vinculada al turismo; y viceversa, la demanda turística, sin mencionar el fenómeno más reciente del llamado turismo residencial, ha tirado de la promoción inmobiliaria. Se trata de un modelo de desarrollo

---

*Incidencias institucionales y problemas de estado*, 2007, p. 21. Véase: <http://www.ricardoverges.com/pdf/InformeVisados.pdf>

<sup>8</sup> *The Economist*, 6 de noviembre de 2008: «Banks, bricks and mortar», véase: <http://www.economist.com/node/12501011>

económico en el que la construcción y el turismo han adquirido un peso excesivo en el PIB: el primero llegaba en 2004 al 18,2 %, <sup>9</sup> mientras el segundo alcanzaba en 1999 su máximo histórico con un 12,1 %. <sup>10</sup>

## b) La lógica coyuntural

El modelo explota a finales del siglo XX por la coincidencia de diversos factores, tanto de orden económico como normativo y urbanístico, que impulsan su aceleración y que lo conducen a su inevitable agotamiento. Entre los primeros, es preciso destacar una coyuntura excepcional que se traduce en un boom económico general (1996-2007), unas tasas financieras inusualmente bajas, que disparan el volumen de la deuda, la implantación del euro (1 de enero de 2002) que genera la necesidad de blanqueo de capitales ocultos —por su opacidad el sector inmobiliario es y ha sido tradicionalmente un sector destinatario de capitales necesitados de «afloramiento»— y finalmente la ausencia de alternativas inversoras comparables, dada la volatilidad de los mercados bursátiles. Durante esta «década maravillosa» la rentabilidad, nominal, de las inversiones inmobiliarias no conocerá parangón; la revalorización continua, que se sitúa en un promedio del 15 % anual, doblará los precios inmobiliarios aproximadamente cada lustro.

A esta concatenación de factores económicos debe sumarse la aportación al boom de las causas de orden urbanístico, en este caso específicamente valencianas. En 1994 se aprobó la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU). Este texto suponía una auténtica revolución en la medida en que invertía las relaciones entre propietarios fundiarios y promotores, en beneficio de estos últimos. Como hipótesis de partida, la LRAU atribuía la responsabilidad de la paralización de las operaciones de desarrollo del planeamiento urbanístico a los terratenientes, calificados poco menos que de residuo feudal, de casta parasitaria, y a partir de ahí declarados incapaces para la acción empresarial que requiere la actividad urbanizadora, que es conceptualizada como actividad mercantil, como negocio. Así, en la práctica, aunque no en las declaraciones formales, se negaba su tradicional conceptualización como servicio público.

---

<sup>9</sup> SEOPAN, *El sector de la construcción española*, marzo de 2005. Véase [http://www.aehs.info/pp-tEvent/Event\\_42.ppt](http://www.aehs.info/pp-tEvent/Event_42.ppt)

<sup>10</sup> Instituto Nacional de Estadística, *Boletín Informativo. Cuenta Satélite del Turismo*, núm. 2, 2002, p. 1. Véase: [http://www.ine.es/revistas/cifraine/cifrasine\\_satelit.pdf](http://www.ine.es/revistas/cifraine/cifrasine_satelit.pdf)

Para «modernizar» el sector, para impulsar la producción de suelo urbanizado, se rompía un principio secular: el del *Ius Aedificandi*, es decir, la atribución en *exclusiva* al propietario del suelo de la potestad de edificar. Con la LRAU se implantaba la posibilidad de que un tercero, el «urbanizador», pudiera acometer las obras de urbanización sin disponer de propiedad alguna, con el único requisito de su nombramiento por parte de la autoridad pública, tras la presentación y aprobación de un proyecto. Éste era denominado Programa de Actuación Integrada (PAI) y era tramitado por un proceso casi sumarísimo que dejaba desprotegidos a los propietarios del suelo. Detrás del eufemismo de «modernizar el sector» había así una apuesta por la reducción del papel de la Administración Pública, un abandono de sus responsabilidades, la entrega de la acción urbanística al sector privado, la anteposición del beneficio privado al servicio público.

La LRAU modificaba las reglas del juego urbanístico en favor del capital inmobiliario que era considerado, y explícitamente calificado, como agente modernizador. Se trataba de un proceso de desamortización de la propiedad del suelo urbano (y urbanizable), desde las «manos muertas» de los propietarios a los promotores.<sup>11</sup> Téngase en cuenta que el promotor, oficialmente comisionado como «urbanizador», dispone de atribuciones más propias de la Administración Pública y que van desde la facultad de poder fijar unilateralmente precios y repercusiones, hasta la de poder cobrar ejecutivamente su labor, bien sea en metálico o en especie. Aunque todo esto se instrumentaba con el objetivo de «desbloquear» el suelo urbanizable y reducir su precio, los datos disponibles indican que esta reducción no se ha producido en modo alguno, y que por contra se ha favorecido la concentración de la propiedad del suelo, en un entorno anteriormente caracterizado por el minifundismo.<sup>12</sup> Pese a ello, en 2006, un año antes del pinchazo, su

---

<sup>11</sup> Creo que no exageraba cuando en un texto publicado en 2008 (pero escrito en marzo de 2006) calificué a la aplicación de esta ley como de una operación de «desamortización», por medio de la cual se transferían rentas de una clase en declive (los propietarios fundiarios rústicos) a otra en ascenso (la vinculada al complejo de la financiación-promoción). Cfr. Fernando Gaja i Díaz, «Una desamortización a finales del siglo XX: El «urbanizador» en la Legislación Urbanística Valenciana» en Francisco Blanes Calvo (coordinador), *Ordenación del Territorio y Urbanismo en Castilla-La Mancha*, Ciudad Real, Almud Ediciones de Castilla-La Mancha, Biblioteca Añil, núm. 35, 2008, pp. 137-142.

<sup>12</sup> Discrepa de esta opinión Eugenio Burriel, para quien la LRAU no ha sido causa específica de la espiral especulativa. Argumenta Burriel que esos procesos se han dado en otras comunidades donde ni esta ley ni textos similares han estado vigentes (Catalunya, Andalucía y Murcia). El razonamiento puede ser volteado a partir del reconocimiento de esos fenómenos en el País Valenciano, arguyendo que la razón de ser de la LRAU era precisamente la evitación de tales anomalías, cosa que obviamente no ha logrado. Reconozcamos no obstante que la cuestión queda abierta, a falta de investigaciones adicionales. Véase Burriel, «La década “prodigiosa” del

figura y su comportamiento todavía era saludado panegíricamente: «Desde la aprobación de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística y ante la carencia de suelo urbano en las distintas ciudades de la Comunidad Valenciana, la figura del agente urbanizador está tomando un creciente auge. Por ello, algunas de las sociedades incluidas en el estudio han ampliado su actividad a la de agente urbanizador, incrementando el importe neto de la cifra de negocios a través de la percepción de las correspondientes cuotas de urbanización mediante la realización de Planes de Actuación Integral (en adelante, PAIs)».<sup>13</sup>

A los cinco años de su aprobación publiqué un balance provisional.<sup>14</sup> Creo que las conclusiones que entonces establecí pueden mantenerse sensiblemente, con alguna matización o corrección de detalle. En síntesis, la LRAU ha contribuido al aumento de la producción de suelo urbanizado, pero no ha tenido efecto alguno en la reducción de los precios del suelo que han acompañado la espiral inflacionista inmobiliaria general, al mismo tiempo que ha cooperado en facilitar la concentración de la propiedad en manos de las grandes empresas urbanizadoras. El notable incremento de las hectáreas urbanizadas, pese la opacidad y la falta de transparencia con que la Administración maneja los datos, es evidente. Se ha urbanizado más, mucho más, pero se ha hecho sin apenas consideración y respeto por el paisaje, los ecosistemas, sin la consideración del suelo como un bien finito y la necesidad de las dotaciones de servicios o de energía, sin contemplar los costes externos, afectando en definitiva muy negativamente al ecosistema. Pero es que además los precios del suelo urbanizado no han bajado; su evolución responde plenamente al proceso inflacionista general que se ha dado en todo el Estado.

---

Urbanismo español (1997-2006)», Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona: Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008, 26-30 de mayo de 2008: <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/383.htm>.

<sup>13</sup> Juan Latorre *et alii*, *El Sector Inmobiliario en la Comunidad Valenciana a través de 21 grandes empresas 2004 – 2005*, Valencia, KPMG Auditores, 2006 p. 18. Un interesante estudio, redactado sin ningún espíritu crítico, pero que pone de manifiesto los hilos que atan la promoción con el sector financiero en el País Valenciano, y la importancia del suelo en la cartera de las principales empresas.

<sup>14</sup> Véase Gaja i Díaz, «La Producción de Suelo Urbanizado como Objetivo de la Actuación Urbanística», *Urban*, núm 5, 2000. En un sentido diametralmente opuesto el artículo de Fernández Fernández, «Nuevos instrumentos para la producción de ciudad: la gestión del urbanismo en la escala intermedia. La experiencia de la legislación valenciana», *Urban*, núm 6, 2003.

La aplicación de la LRAU ha dejado cortas las expectativas que se derivaban de su lectura.<sup>15</sup> Interpretada con una generosidad digna de mejor causa, ha sido un eficaz vehículo en la transferencia de rentas desde los propietarios fundiarios a los empresarios inmobiliarios, sin que esta transmisión haya supuesto una moderación en los precios inmobiliarios, tanto del suelo como de la edificación, al tiempo que impulsaba una concentración de la propiedad del suelo, en pocas y cualificadas manos.<sup>16</sup> El balance de la aplicación de la LRAU, en un contexto de fuerte expansión inmobiliaria en todo el Estado, revela un aumento considerable de la producción, pero también un encarecimiento de todos los productos, y la creciente e imparable hegemonía de las grandes empresas financiero-promotoras.

Adicionalmente, desde el punto de vista normativo, debe reseñarse que el Decreto 4/2000 conocido como «Decreto Rato» o del «Todo Urbanizable», por el que se permitía que el Suelo No Urbanizable de Régimen Común, el no sujeto a Protecciones Especiales, pudiera ser recalificado. En la práctica, el decreto suponía que su clasificación como No Urbanizable era «papel mojado», pudiendo ser incorporado en cualquier momento al proceso urbanizador mediante un simple expediente de recalificación. Este decreto no fue, sin embargo, aplicado en el País Valenciano, donde la existencia de una ley urbanística propia y anterior lo dejó sin efecto.<sup>17</sup> Una ventaja que

---

<sup>15</sup> Desde su aprobación, en 1994, hasta 2000 se habían aprobado 1.830 PAIs; sólo en 2007, justo antes de la convocatoria de elecciones autonómicas se aprobaron 200. Pilar Marcos, Sara del Río y Julio Barea, *Destrucción a toda costa. Informe de Greenpeace sobre la situación del litoral español*, Greenpeace, 2010, p. 56.

<sup>16</sup> En las últimas tres décadas la partida más abultada de las inversiones públicas ha sido la de las grandes infraestructuras, especialmente las de movilidad (autopistas, ferrocarriles de alta velocidad, aeropuertos,...). Se trata de actuaciones con claros beneficiarios: las constructoras, y que han supuesto el trasvase de ingentes capitales públicos a manos privadas (Olmos, 2011, p. 21-23). Se trata también de unas inversiones-transferencias de claro sesgo centralista, no desmentido ni siquiera en las declaraciones del ministro Blanco: «Esta es la España que queremos. Una España sin kilómetro cero. Donde todo sea centro y nada periferia». A propósito de la (no) construcción del «Corredor Mediterráneo», *El País*, 17 de marzo de 2011. El último delirante episodio de la obsesión centralista por la construcción de las grandes infraestructuras la ofrece la alternativa al susodicho corredor transmutada en lo que satíricamente se ha rebautizado como «Corredor Madriterráneo», cfr. Andrés Boix, «Corredor Madriterráneo», *El País*, 25 de julio de 2011. Véase: [http://www.elpais.com/articulo/Comunidad/Valenciana/Corredor/Madriterraneo/elpepuespval/20110725elpval\\_5/Tes](http://www.elpais.com/articulo/Comunidad/Valenciana/Corredor/Madriterraneo/elpepuespval/20110725elpval_5/Tes)

<sup>17</sup> El Real Decreto Ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes, conocido como la «Ley del Todo Urbanizable», aprobada durante el mandato del ministro de Economía Rodrigo Rato, modificaba la Ley del Suelo de 1998 (en concreto el artículo 9.2, donde se definían los suelos a clasificar como No Urbanizables), eliminando la subcategoría de los denominados, hasta entonces, de *Régimen Común*: los considerados inadecuados para el desarrollo urbano sin disponer por ello de valores especiales para su

quedó anulada en la medida en que se permitió y se «flexibilizó» hasta extremos impensables la posibilidad de modificar las determinaciones, incluso las estructurales, del planeamiento. Con el pretexto de *flexibilizar*, de desbloquear un mercado oligopólico, como lo es casi por definición el del suelo urbano, el planeamiento ha sido reducido a un mero formalismo, a huecos documentos, incapaces de regir el rumbo de la transformación urbana, en su afán por poner las mínimas trabas y/o requisitos a la acción empresarial.

Añádase a lo anterior un planeamiento municipal generalmente sobredimensionado que, basado en el convencimiento de que la mayoría de las operaciones propuestas en los planes nunca se iban a ejecutar, y sumado a la voluntad de dar satisfacción a los peticionarios, abultaba los documentos incorporando desproporcionadas e inviables operaciones. Todos los agentes implicados (Administración Pública, propietarios fundiarios, promotores inmobiliarios, técnicos, vecinos,...) eran conscientes de que se aprobaban documentos irrealizables a corto y medio plazo, de que se trataba de una especie de *urbanismo de papel*, o durmiente en el mejor (peor) de los casos. Pero de pronto, las circunstancias se aunaron para «despertar» esas operaciones latentes, que saltaron del papel a la realidad en apenas una década. El resultado: miles de hectáreas urbanizadas, en los lugares más inadecuados, y una concentración creciente de la propiedad del suelo urbanizado, en paralelo a un proceso inflacionista que superó ampliamente el incremento general de los precios, así como un stock de suelo cuyo mantenimiento supone para la Administración Pública unos costes difícilmente asumibles.

Destaquemos asimismo la pasividad de la Administración Pública que, anclada y paralizada en unas posiciones neoliberales optó por dejar hacer, cuando no alentó abiertamente la producción de suelo urbanizado sin reparar en costes, impactos y externalidades. Todo lo justificó la construcción de más y más suelo urbano, la edificación de un parque residencial sobredimensionado. En ocasiones la Administración quiso justificar su actuación con el caramelo de los equipamientos «gratis», que no eran en realidad tan

---

protección. Con el Decreto Rato sólo quedaban excluidos de la urbanización los suelos protegidos por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales; el resto era potencialmente urbanizable. Una posición compartida y refrendada por Mariano Rajoy quien todavía en 2008 afirmaba: «Debemos apostar por liberalizar el suelo, que es el que aumenta el precio. Hay suelo, pero las administraciones no dejan edificar. Soy partidario de que todo el suelo sea urbanizable y de que las limitaciones a la urbanización vengan impuestas por el respeto al medioambiente y a la ordenación del territorio. Habría así ciudades de más extensión, pero con bloques más bajos y mejor calidad de vida», *El Correo de Andalucía*, edición digital del 31 de mayo de 2008: <http://www.elcorreoweb.es/sevilla/014451/rajoy/propone/liberalizar/suelo/urbanizable>

gratuitos ya que normalmente se obtenían a cambio de recalificaciones altamente rentables, al tiempo que contribuían a que los equipamientos prometidos fueran inmediatamente insuficientes, desequilibrando el modelo urbanístico y agotando los recursos. Vale la pena enfatizar esa visión suntuaria y despilfarradora que ha sembrado nuestras ciudades de dotaciones con auditorios repetidos, polígonos industriales colindantes, instalaciones deportivas sobredimensionadas, etc.

En mi opinión, en el reprochable comportamiento (en general) de la Administración Pública, en la dejación de sus funciones, en su entrega a lo que podríamos denominar el «crecimentalismo» (la obsesión por el crecimiento), al «desarrollismo», en su sumisión al tándem financiero-inmobiliario concurren varios factores. Uno de ellos es la presión social: sería injusto no denunciar la complacencia, la aceptación, de la sociedad valenciana con un modelo exitoso a corto plazo, depredador, consumista, que parecía asegurar una riqueza sin fin, para (casi) todos. O la falta de principios políticos, éticos, sociales, la carencia de una sólida base ideológica de los partidos políticos —me refiero a la izquierda hegemónica, no a toda; la derecha los tiene bien claros, y su comportamiento ha sido plenamente coherente con ellos. O la corrupción, frente a la que no podemos pasar por alto de nuevo la indiferencia, cuando no la complicidad o el silencio de la mayor parte de la población.<sup>18</sup> Y por último citaría, el timo de las «mejoras», de las compensaciones legalmente ofrecidas por los urbanizadores para «facilitar» la tramitación y aprobación de suculentas operaciones. Auténticas migajas, como equipamientos que no compensaban suficientemente los déficit, o peor incluso: eran inútiles, suntuarios e inviables de mantener a largo plazo.

---

<sup>18</sup> Sería también injusto e inexacto no mencionar las personas y movimientos que nadando contracorriente han denunciado este estado de cosas, luchando para parar la destrucción organizada. Una minoría activa y organizada que ha plantado cara al poder político (y al económico), denunciando la corrupción, en medio de la incompreensión, o a veces el rechazo, de gran parte de la ciudadanía. Para no citar sólo a algunos, y dejar olvidados a otros muchos, remito a los artículos de Vicente Torres Castejón, Fernando Díaz Orueta o Manuel Alcaraz Ramos, quienes han estudiado con rigor y detenimiento los procesos de oposición a la barbarie urbanística (además de participar directamente en ellos). Cfr: Vicente Torres: «Nuevos y viejos movimientos ciudadanos en el País Valenciano», Congreso Movimientos sociales hoy: avanzando hacia una democracia transformadora, Universitat d'Estiu Rafael Altamira de la Universitat d'Alacant, 19-23 de julio de 2004, Alacant, <http://www.univerano.ua.es/es/cursosprevios/cursos2004/movimientos/torresconf.pdf>; Díaz Orueta, Fernando, «Regímenes urbanos y movimiento ciudadano en València», *Cuaderno Urbano, Espacio, cultura, sociedad*, vol. 9, núm. 9, 2009, pp. 275-294: [http://arq.unne.edu.ar/publicaciones/cuaderno\\_urbano/cu\\_9/articulos\\_de\\_fondo.html](http://arq.unne.edu.ar/publicaciones/cuaderno_urbano/cu_9/articulos_de_fondo.html); Manuel Alcaraz Ramos, *El Estado de derecho frente a la corrupción urbanística*, Madrid, Editorial La Ley, 2007.

*Singularidades del País Valenciano*

## a) Formas y procesos: cambios en la urbanización

Durante la década del boom inmobiliario hemos asistido a un cambio en los patrones y en los modos de urbanizar. Las nuevas formas de ocupación del territorio por la urbanización no son enteramente nuevas; lo que llama la atención es su distribución, su importancia porcentual, el que hayan dejado de ser formas minoritarias para pasar a ser dominantes. Para este análisis recogemos los datos aportados por el Observatorio de la Sostenibilidad en España en su informe *Sostenibilidad en España 2007*.<sup>19</sup>

Entre 1987 y 2000 el incremento de lo que el Observatorio de la Sostenibilidad en España llama «superficies artificiales» —un concepto que no sólo incluye los suelos urbanizados sino también los ocupados por las infraestructuras de movilidad y el transporte, así como por las minas e incluso vertederos— se calcula en 39.948,40 hm<sup>2</sup> (tabla 1). De ellas 16.557,24 hm<sup>2</sup> tuvieron un destino residencial (el OSE lo identifica en exclusiva con lo urbano), 12.376,36 hm<sup>2</sup> acogieron usos productivos y de infraestructuras (industrial, comercial,...), 8.487,26 hm<sup>2</sup> fueron «artificializadas» con destino a actividades mineras, vertederos, y «construcción» [sic], y finalmente 2.527,51 hm<sup>2</sup> se utilizaron para zona verde, no agrícola.

**Tabla 7.1 Cambios en la ocupación del suelo en la Comunidad Valenciana (1987-2000)**

País Valenciano	Superficie (hm <sup>2</sup> )		Cambio Neto	
	1987	2000	Δ Sup (hm <sup>2</sup> )	%
Ocupación del Suelo				
Zonas Urbanas (sic) = residenciales	54.634,79	71.192,03	16.557,24	30,3
Zonas industriales, comerciales y de transportes	15.638,95	28.015,31	12.376,36	79,1
Zonas de extracción minera, vertederos y de construcción	5.149,27	13.636,53	8.487,26	164,8
Zonas verdes artificiales, no agrícolas	1.229,70	3.757,21	2.527,51	205,5
<b>TOTAL SUPERFICIES ARTIFICIALES</b>	<b>76.652,71</b>	<b>116.601,08</b>	<b>39.948,37</b>	<b>52,1</b>

Fuente: Observatorio de la Sostenibilidad en España, elaboración propia

<sup>19</sup> Utilizamos la edición de 2007, aunque pueden consultarse las posteriores hasta 2011 (<http://www.sostenibilidad-es.org/es/informes/informes-anuales>), por ser el año en que el boom inmobiliario se agota.

Destaquemos que aunque las zonas residenciales siguen siendo las que más crecen en superficie absoluta, lo hacen en términos relativos por debajo de las áreas productivas y de las infraestructuras que casi doblan su superficie, o de las de extracción minera, vertederos y de construcción que las superan ampliamente.

Pero al observar los modelos del crecimiento de la urbanización (Tabla 2), constatamos que el mayor incremento, tanto absoluto como relativo, se da en lo que el OSE denomina «urbanizaciones exentas y/o ajardinadas», es decir, la urbanización residencial de baja densidad, seguidas por las «zonas comerciales e industriales», dos tipologías del crecimiento que están en la base de los fenómenos de dispersión y fragmentación del espacio urbano, confirmando la percepción de la importancia de los procesos de difusión urbana, del *sprawl*, en la última década.

**Tabla 7.2 Cambios en la ocupación del suelo en la Comunidad Valenciana (1987-2000), datos desagregados**

País Valenciano	Superficie (hm <sup>2</sup> )		Cambio Neto	
	1987	2000	Δ Sup (hm <sup>2</sup> )	%
Ocupación del Suelo	442,9	901,1	458,2	8,5
Tejido urbano continuo				
Estructura urbana laxa	15.638,95	28.015,31	12.376,36	103,5
Urbanizaciones exentas y/o ajardinadas	28.612,70	42.531,30	13.918,60	48,6
Zonas industriales o comerciales	10.659,90	18.939,50	8.279,60	77,7
Autopistas, autovías y terrenos asociados	3.195,30	6.836,10	3.640,80	113,9
Complejos ferroviarios	134,7	150,9	16,2	12
Zonas portuarias	976	1.346,70	370,7	38
Aeropuertos	673,1	742,1	69	10,3
Zonas de extracción minera	3.763,30	5.744,80	1.981,50	52,7
Escombreras y vertederos	188,6	178,8	-9,9	-5,2
Zonas en construcción	1.197,30	7.712,90	6.515,60	544,2
Zonas verdes urbanas	239,5	339,4	99,9	41,7
Instalaciones deportivas y recreativas	990,2	3.417,80	2.427,60	245,2
Superficies artificiales	76.652,70	116.601,10	39.948,40	52,1

Fuente: Observatorio de la Sostenibilidad en España

A partir de estos datos podemos definir el modelo urbanístico del «ladrillazo» como predominantemente de baja densidad. De una densidad urbana estándar en torno a las 100-125 viv/hm<sup>2</sup> se ha pasado a las 30-35, incluso en algunas áreas de vivienda unifamiliar se llega a las 10-15. Otro indicador significativo es el del aumento del consumo bruto de suelo por vivienda. De las cifras anteriores en torno a los 80-100 m<sup>2</sup>/viv se ha pasado a los 300-350 m<sup>2</sup>/viv, alcanzándose los 750-1.000 en zonas de vivienda unifamiliar. Un indicador que es todavía más revelador si se desglosa: el viario ha pasado de unos 8-10 m<sup>2</sup>/viv a 80-90 m<sup>2</sup>/viv incluso para zonas de densidades medias 30-35 viv/hm<sup>2</sup>.<sup>20</sup> En síntesis, se trata de un desarrollo urbano basado en tejidos de baja densidad, con predominio de los tipos de vivienda familiar: un voraz modelo en lo que se refiere al consumo de recursos, y un generador de hipermovilidad, de demanda cautiva de transporte y de unas infraestructuras que sólo se justifican por un mecanismo de círculo vicioso.

#### b) El País Valenciano: un territorio desequilibrado

El País Valenciano es, desde su constitución como el antiguo Reyno de València, un territorio desequilibrado, con un interior escasamente poblado, económicamente poco desarrollado, frente a un litoral densamente ocupado y productivamente mucho más activo —una dicotomía que se reproduce en el ámbito de lo cultural-nacional, con un interior de habla castellana y un litoral catalanoparlante. Esta situación de partida se ha agravado hasta extremos impensables en los dos últimos siglos: la cota 100 define una frontera real entre dos mundos (con alguna excepción como lo son las comarcas de L'Alcoià i El Comtat): por debajo, actividad, población, industria, agricultura de regadío; por encima, desertificación, emigración, agricultura de secano. El desarrollo del turismo y el boom inmobiliario han empeorado esta situación llevándola al límite, a un límite insostenible.

Los datos que aporta el Plan de Acción Territorial del Litoral Valenciano no requieren muchos comentarios. Bajo la cota 100 se ubica:<sup>21</sup> el 16,6 % de la superficie, el 70% de los cultivos de regadío, el 75 % de la población, las principales infraestructuras estratégicas (autopistas, aeropuertos, puertos, ferrocarriles,...), la mayor parte de los polígonos industriales y las más importantes zonas turísticas.

<sup>20</sup> Lopez de Lucio, Ramón, «Morfología y características de las nuevas periferias. Nueve paisajes residenciales en la región urbana de Madrid», *Revista Urban*, 2004, pp. 56-80.

<sup>21</sup> Generalitat Valenciana, Conselleria de Territori i Habitatge, *Plan de Acción Territorial del Litoral de la Comunidad Valenciana. Memoria Informativa*, 2006, p. 105.

El litoral ha sido el escenario privilegiado del boom inmobiliario, del «ladrillazo», en la medida en que ha sido capaz de reunir en un mismo espacio dos de sus componentes principales: turismo y urbanismo. El análisis de la ocupación de las bandas más próximas al mar revela que el 88 % de los primeros 20 metros está urbanizado, este porcentaje se sitúa en el 56 % si la ampliamos al primer kilómetro. Una costa que abarca unos 470 km, de los que solo una tercera parte han sido clasificados como No Urbanizables por el Planeamiento Urbanístico municipal.

Mención específica requiere el azote de los puertos deportivos, uno de los factores más negativos en la alteración de la hidrodinámica litoral. En 2008, el País Valenciano contaba con un puerto deportivo cada 11 kilómetros, una cifra al parecer insuficiente, ya que en ese año se presentaron propuestas para aumentar en un 80 % el número de amarres, sumando 14.000 a los 17.800 existentes. En total estaban previstas 213 actuaciones de creación de puertos deportivos o de ampliación de los ya existentes.<sup>22</sup> La incidencia de los puertos en la alteración de la interfaz tierra-mar tiene un impacto ecológico muy negativo: la regresión del litoral al alterarse la dinámica costera, lo que debe añadirse a la disminución de los aportes fluviales tanto por la reducción de las escorrentías por sobreocupación de la urbanización como por la alteración de los cursos de agua. La solución elegida por el Ministerio de Medioambiente, el «Programa de Regeneración Costera» es prácticamente inabordable. El coste medio por kilómetro lineal se estimaba a principios de los dosmil en unos 6 millones de euros, es decir, un millón de pesetas por metro de playa, una «externalidad» inasumible.<sup>23</sup> Además frecuentemente la regeneración es efímera, y se limita al vertido de arena que suele desaparecer con los temporales de invierno. Un dispendio intolerable e inútil que sólo beneficia a las empresas adjudicatarias de los contratos.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Pilar Marcos, Sara del Río y Julio Barea, *Destrucción a toda costa. Informe de Greenpeace sobre la situación del litoral español*, Greenpeace, 2010, p. 59.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 62. Compárese esta estimación con las cifras aportadas por Fayanas Escuer, Edmundo, «El escándalo de las obras públicas en España», *Rebelión*, 31 de julio de 2011, quien señala que mientras que un kilómetro de ferrocarril convencional cuesta unos tres millones de euros, uno de AVE a Madrid (todos los AVE, por ahora, son a Madrid, todos son «AVEM») puede variar entre los 12 y los 35 millones, en función de la orografía. La regeneración de un kilómetro de playa doblaría el coste de uno de ferrocarril convencional y podría llegar a costar la mitad de uno de alta velocidad, ya de por sí un despilfarro inabordable.

<sup>24</sup> Entre las que destaca «Dragados», en la órbita de ACS, como principal favorecida. Ecologistas en Acción, *Caos en la costa. Banderas Negras 2010*, Madrid, 2010, p. 44.

Como resultado, el País Valenciano cuenta con la costa más erosionada de la Península Ibérica: el 14 % se encuentra afectada por procesos graves de erosión,<sup>25</sup> un deterioro causado por la sobreocupación del frente litoral, destructor de la morfología de la costa y trampa retenedora de los sedimentos de las aguas de escorrentía, así como por la transformación de su perfil costero debido a la falta de planificación de las instalaciones portuarias, su exceso y saturación. Dada la alta vulnerabilidad de este ámbito, su valor ecológico y económico, y los problemas crecientes de sobreocupación y sobreexplotación, no debe sorprender que la Generalitat acometiera su ordenación conjunta mediante la formulación de un Plan de Acción Territorial.

b) Plan de Acción Territorial del Litoral: «Profundizar el litoral, ampliar el modelo»

Cuando el ciclo de hiperproducción ya empezaba a declinar, la Generalitat redactó y expuso al público, entre el 20 febrero y el 20 abril de 2006, el denominado «Plan de Acción Territorial del Litoral» (PATL), figura autonómica de planeamiento supramunicipal recogida en la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje. Este plan abarcaba los 60 municipios con litoral directo y otros 17 considerados de «influencia». Quienes pudimos analizarlo, y tuvimos que estudiarlo,<sup>26</sup> no podíamos salir de la perplejidad. Tras una información, un análisis y un diagnóstico impecables, en los que se destacaban y denunciaban la urbanización compulsiva de la franja litoral, la densificación y congestión de determinadas zonas, la hegemonía indiscutida de un modelo económico con fuerte presión sobre los recursos, en particular sobre el suelo, la realidad de un planeamiento urbanístico inconexo, casi siempre sobredimensionado, en suma los impactos y las negativas consecuencias del modelo de urbanización difusa generalizada, se llamaba la atención sobre las negativas consecuencias de este modelo, concretadas en:

- El deterioro de los espacios más frágiles, y muchas veces más valiosos (humedales, cordones dunares, deltas fluviales,...).

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 44. Ese 14 % más erosionado son aproximadamente unos 66 kms. Con un coste medio de 6 millones de euros por kilómetro conllevaría un gasto de unos 400 millones de euros, coste inicial se entiende.

<sup>26</sup> Gaja i Díaz, Fernando, *Informe sobre Plan de Acción Territorial del Litoral de la Comunidad Valenciana*, encargo del CTAV, València, inédito, 2006, 28 pp. Puede ser consultado y descargado, como todos los textos propios aquí reseñados, en: <http://personales.upv.es/fgaja/publicaciones/publicaciones.htm>

- La degradación del paisaje.
- La escasez de recursos hídricos (la baja calidad y contaminación de los acuíferos, los procesos de intrusión marina...).
- La erosión y regresión del litoral.
- La abundancia de desarrollos turísticos desequilibrados, espacial y estacionalmente.
- La excesiva especialización productiva en el sector servicios, así como la desequilibrada dependencia del turismo.
- La dependencia, ausencia de diversificación, en los subsectores complementarios, especialmente en el sector cuaternario.

Así como los corolarios específicos de tipo urbanístico de un panorama igualmente desalentador:

- La conurbación y formación de un continuo urbano.
- El efecto barrera de las infraestructuras
- La destrucción del paisaje y la conformación de una muralla de hormigón y ladrillo en la costa (el llamado «apantallamiento»).
- La colmatación del litoral que supera el 70 % en algunos municipios.
- El déficit de equipamientos e infraestructuras sanitarias, y de depuración de residuos de todo tipo.

Tras este análisis riguroso, tras la denuncia de un modelo inviable, el Plan cambiaba su registro para formular propuestas en las que «doblaba la apuesta», ampliando la urbanización desde un litoral exhausto y macizado a una segunda línea interior menos transformada. «Profundizar el litoral» fue el significativo lema con el que se presentó el documento; toda una declaración de principios, una explícita voluntad de proseguir con un modelo agotado en el litoral, una huida hacia delante. Por razones desconocidas, el Plan no ha sido tramitado, y tras su exposición al público en 2006 duerme en un cajón a la espera nadie sabe bien de qué.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Una situación que lleva camino de repetirse con el plan que mejor acogida ha tenido, el Plan de Acción Territorial de Protección de L'Horta de València.

Junto a esta idea central de trasladar el modelo desde un espacio agotado a otro todavía por colonizar, se formulaban algunas propuestas que nos interesan especialmente por cuanto se referían a la intervención sobre zonas ya consolidadas, conectando con los planteamientos finales de este texto, y que comentaremos en ese momento.

Aunque en su parte analítica el PATL presentaba un discurso conservacionista, en su parte propositiva se descubría como un documento de clara estirpe desarrollista o productivista. Su estrategia, ante el agotamiento del litoral, era la de abrir nuevas fronteras, nuevos espacios y ámbitos donde la actividad inmobiliaria pudiera proseguir sin dificultades, ni limitación. En palabras del propio plan, una estrategia que se definía a partir de la idea de «profundizar el litoral», en lugar de preservarlo y salvaguardarlo de la urbanización compulsiva de la que estaba siendo objeto.

A modo de resumen las principales propuestas eran las siguientes:

- Las denominadas «Áreas de Actuación Estratégica», entre las que destacaban la «Ruta Azul»<sup>28</sup> y «Mundo Ilusión».
- La reurbanización y reconversión de los polígonos industriales en áreas terciarias y residenciales, incorporando los que se presentaban como «otros usos de mayor valor añadido».
- El desplazamiento del negocio inmobiliario hacia el interior.
- Los campos de golf, pieza clave para la ansiada desestacionalización del turismo.
- La introducción de cláusulas de excepción en los terrenos ocupados por las desembocaduras de ríos y zonas con riesgo de inundación a fin de permitir su urbanización.
- Los complejos asistenciales-residenciales para la tercera edad.

---

<sup>28</sup> Proyecto promovido en 2003, consistente en el traslado de gran parte de las infraestructuras viarias que discurren junto al mar entre Sagunt y València (desplazamiento de la autopista V-31 hacia el interior, con la creación de un pasillo de infraestructuras por el que discurrirían agrupadas la citada carretera, el futuro AVE y el ferrocarril convencional), a fin de permitir la «puesta en valor» de ese fragmento del litoral, uno de los pocos «desaprovechados» de la costa valenciana. El proyecto original contemplaba la urbanización de todo el suelo remanente en esa franja litoral entre Sagunt y València (incluidos espacios protegidos como reservas naturales y marismas), unas 250 hm<sup>2</sup>, donde se proyectaban unas 6.000 viviendas, hoteles, centros comerciales e incluso un campo de golf de 27 hoyos (de 86,5 hm<sup>2</sup>). Datos de Pilar Marcos, Sara del Río y Julio Barea, *Destrucción a toda costa...*, p. 65.

Éstos eran los «nuevos campos de actividad» que el PATL pretendía abrir, cuando en buena lógica y siguiendo las conclusiones de su análisis debería haber introducido medidas tendentes a limitar, a acotar, la actividad de un sector, el inmobiliario, que se encontraba desbocado y sobredimensionado.

El PATL reconocía la necesidad de un cambio de rumbo, de una evolución hacia un modelo más sostenible: «Dicho objetivo exige un cambio de enfoque, sustituyendo las pautas centradas en un crecimiento continuado de las variables macroeconómicas tradicionales (renta, producción) por otras que se centren más en una concepción integral de la sociedad».<sup>29</sup> Sin embargo, a la hora de la verdad, de las determinaciones vinculantes, el PATL se transformaba en un documento continuista, desarrollista, cuyo objetivo central era la apertura de nuevos filones que permitieran el mantenimiento en los niveles alcanzados de la actividad inmobiliaria, en lugar de establecer límites y restricciones efectivos a la urbanización.

La cuestión clave, en la que el PATL no entró, era la de si es posible mantener un modelo de crecimiento o desarrollo perpetuo sin otro límite que el agotamiento total de los recursos, entre ellos el suelo; si no se había llegado ya al punto en que era necesario frenar, acotar el crecimiento de un sector, el inmobiliario, que no tenía medida, ni tope. El PATL, en medio de las oportunas e insoslayables invocaciones en pro de un modelo sostenible, no dejaba lugar a la duda: «Esto no implica paralizar cualquier actuación que se proponga, sino cambiar la forma de actuar. Se puede y se debe seguir creciendo»<sup>30</sup>... y para ello era necesario abrir nuevas fronteras, nuevos campos de actividad ante el previsible agotamiento de la veta costera.

En síntesis, la única oportunidad que suponía un planeamiento supra-municipal de un ámbito sometido a una presión extrema ha acabado, tras un análisis brillante, políticamente muy correcto, por «profundizar» y perpetuar un modelo expansivo y desarrollista, de ocupación extensiva e indiscriminada del suelo. Éste se ha plasmado en 26 actuaciones a cada cual más negativa; un modelo sin otro límite, ni otro destinatario, que el «mercado» (el inmobiliario en este caso).

---

<sup>29</sup> Generalitat Valenciana, *Plan de Acción Territorial del Litoral...*, p. 88.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 5

No dejaré de mencionar la enormidad del presupuesto del PATL: 14.000 millones de euros, de los que el 87 % se dedicaban a Infraestructuras (más hormigón), el 6 % a Medioambiente, y el 7 % a Urbanismo, aunque de este capítulo tres cuartas partes se atribuían a «diversificación de la oferta turística» considerada como actuación urbanística.<sup>31</sup>

El análisis estructural del crecimiento del suelo urbanizado en el boom inmobiliario en el País Valenciano pone de manifiesto el agravamiento del desequilibrio litoral-interior. El tsunami urbanizador se ha abatido, obviamente, sobre la costa mientras el interior, la segunda línea, ha sido considerado como un espacio de reserva. En el PATL se trazaba, como ya hemos indicado, una estrategia, apoyada en fuertes inversiones infraestructurales, para ampliar el modelo de ocupación turística del litoral más allá de la segunda línea de costa. Una estrategia que ya se está produciendo de forma espontánea ante la saturación de la franja más próxima al mar, la de la cota 100.

### «Después»

Un segundo hito en esta crónica de un colapso ineluctable: el 15 de septiembre de 2008 quebraba la banca Lehman Brothers. La bancarrota del gigante de inversión actuó como catalizador de una crisis pronosticada desde hacía tiempo, y a la que se había ignorado, haciendo oídos sordos de los numerosos avisos en circulación. El ciclo inmobiliario expansivo, en ese momento en su cénit, se desplomaba arrastrando a la economía estatal, pública y privada, a una profunda crisis. El País Valenciano, publicitado como la «Florida de Europa» y convertido en estandarte del ilusorio milagro del boom se abismó en caída casi libre.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Elaboración propia a partir de los datos del PATL, contenida en Gaja i Díaz, Fernando, *Informe sobre Plan de Acción Territorial del Litoral de la Comunidad Valenciana*, encargo del CTAV, València, inédito, 2006, pp. 10-11.

<sup>32</sup> Olivares, M. y Biot, «La explosión de la burbuja», *El País*, 5 de septiembre de 2011. Es interesante seguir los pasos dados posteriormente por los grandes promotores, héroes ayer y hoy villanos del boom: «El jueves 18 de abril de 2007, Astroc, la inmobiliaria que convirtió a Enrique Bañuelos en uno de los 100 hombres más ricos del mundo, perdió un 43 % de su valor en Bolsa. El lunes 23, las acciones perdieron otro 37 %. La firma estrella de la era del ladrillo había crecido de forma sostenida y había multiplicado su valor por 10 en menos de un año. Hasta que se desplomó». El presidente de Astroc, Enrique Bañuelos, ocupaba en la lista Forbes de 2007

Tras el pinchazo de la burbuja inmobiliaria, el ciclo deja como legado un aumento impensable del parque residencial —según los datos de Eurostat en 2006 en el Estado español se disponía de 560 viviendas por cada 1.000 habitantes, frente a las 447 de Francia o las 379 del Reino Unido. Igualmente dejaba una espectacular sobreoferta de suelo urbanizado, más preocupante si cabe, con la práctica desaparición, si exceptuamos alguna Comunidad Autónoma como la vasca, de la promoción pública de vivienda, simultánea al auge de la producción residencial privada. Su herencia venía constituida también por una fuerte concentración de la propiedad del suelo urbanizado en manos del tándem financieras-promotoras, la constitución de un mercado cada vez más oligopólico, y finalmente la paradoja de los elevados precios del suelo y la vivienda, argumento último con el que siempre se trató de justificar los desmanes de la sobreproducción. La pregunta central ahora y aquí es: ¿qué hacer, en ciernes de la crisis ecológica,<sup>33</sup> con el gigantesco stock

---

la posición número 95 ([http://www.forbes.com/lists/2007/10/07billionaires\\_Enrique-Banuelos\\_SRH2.html](http://www.forbes.com/lists/2007/10/07billionaires_Enrique-Banuelos_SRH2.html)) con una fortuna estimada en 7.700 millones de euros. Su compañía estrella había sido fundada tan sólo doce años antes, en 1995. Un año después había caído al número 897, y su riqueza se había reducido a 1.300 millones de dólares: [http://www.forbes.com/lists/2008/10/billionaires08\\_Enrique-Banuelos\\_SRH2.html](http://www.forbes.com/lists/2008/10/billionaires08_Enrique-Banuelos_SRH2.html). En 2009 la Fiscalía Anticorrupción lo procesó por «filtración de información». En la actualidad reside en Brasil con fuertes inversiones en el sector agroalimentario. Sus empresas, dedicadas a la producción de biodiesel, poseen más de 330.000 hm<sup>2</sup> de tierra: [http://www.cinco dias.com/articulo/empresas/banuelos-compra-grupo-vanguardia-crear-imperio-agricola-brasil/20110420cdsdiemp\\_4/](http://www.cinco dias.com/articulo/empresas/banuelos-compra-grupo-vanguardia-crear-imperio-agricola-brasil/20110420cdsdiemp_4/). Su caso ilustra perfectamente lo ocurrido en la década milagrosa, su fulgurante ascenso, su caída, su desaparición, y su reconversión en empresario alimentario. Preguntado en 2010 por Forbes (<http://www.forbes.com/2010/03/18/billionaire-interview-wealth-spain-brazil-property-banuelos.html>) sobre las inversiones de futuro, no dudó en contestar escuetamente «las tierras con agua, especialmente en Brasil» donde se ha reinstalado.

Otro caso que merece la pena reseñar es el de Jesus Ger, creador de Marina d'Or, quien tras la paralización de la operación ha puesto también tierra por medio para formar con el grupo dubaití Al Habtoor la empresa Habtoor-Marina d'Or Renewable Energy en el campo de las energías renovables. Finiquitada la era de la especulación inmobiliaria, los «volátiles» capitales que la impulsaron buscan nuevos campos en los que volver a ejercer: la alimentación y la energía; un aviso para navegantes.

En las antípodas de estas autocomplacientes visiones se sitúan los textos de Jose Manuel Naredo y Antonio Montiel Márquez, *El Modelo Inmobiliario Español. Y su culminación en el caso valenciano*, Barcelona, Icaria, 2011. Altamente recomendable.

<sup>33</sup> En algún texto he reflexionado sobre la crisis que aún no ha comenzado: la ecológica. La crisis financiera, en la que insisto no voy a entrar, puede ser la antesala de un quebranto mucho más grave: el del ecosistema planetario, materializado en primera instancia en la depleción de los recursos, y en su carestía galopante. Como he señalado en la nota anterior, no es casual que la alimentación y la energía estén deviniendo objeto de especulación, sustitutoria de la inmobiliaria.

de suelo y vivienda cuya digestión por el mercado parece imposible a corto o medio plazo, cuya reutilización no se vislumbra, y que implica un tremendo impacto sobre el ecosistema y las arcas públicas?

### *Paisajes después de la batalla*

En el País Valenciano hay vivienda, edificación de todo tipo y suelo urbanizado suficiente para las décadas por venir, y esto sólo en caso de asumir que el modelo urbanístico, y el económico, vaya a necesitar de esos insumos para seguir creciendo, antes de que la crisis ecológica nos golpee más duramente de lo que lo está haciendo la financiera, evidenciando cruelmente que la era del crecimiento ha terminado, sin que quisiéramos aceptarlo. La depleción de recursos básicos (agua, energías fósiles...), la translimitación (la superación de la huella ecológica del planeta sobrevenida según la mayor parte de los expertos en 1986), los impactos del cambio climático, etc., nos van a situar en un escenario en el que ni siquiera podemos pensar en tímidas salidas de absorción gradual del stock inmobiliario existente sobre la base de una continuidad de un modelo incrementalista —por no decir abiertamente «crecimentalista», si se me permite el palabro— «embridado»,<sup>34</sup> morigerado en sus demandas. Las salidas más temerosamente reformistas a la situación actual así lo proponen: digerir el atracón inmobiliario sobre la base de un modelo de crecimiento perpetuo, aunque ahora a menor velocidad. Pero incluso respecto a esta pacata opción, la reanudación el ciclo inmobiliario tras la resaca de «ladrillazo», caben serias dudas. Veamos por qué.

### *¿La reanudación del ciclo inmobiliario?*

Las medidas implementadas desde la Administración Pública para «salir» de la crisis van por esa vía: proponen, explícitamente en ocasiones, la necesidad de recuperar el «exitoso» modelo finisecular, obviando cualquier reflexión sobre la imposibilidad de resucitar tan exquisito cadáver. Las subvenciones, los mensajes, las acciones de los diferentes gobiernos apuntan

---

<sup>34</sup> La expresión de «capitalismo embridado» para describir los modelos socialdemócratas, regulados, la tomo de David Harvey (*Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Akal. Cuestiones de Antagonismo, 2007) en lo que me parece una traducción al castellano forzada pero ilustrativa y acertada del término inglés.

en esa dirección. Asumamos sus objetivos, sus planteamientos, ¿cuáles son las condiciones para que la maquinaria inmobiliaria pueda volver a ponerse en funcionamiento?

Se supone que la crisis económica debería haber aportado un poco de sensatez, que algunas cosas deberían replantearse, pero no parece que vaya a ser así, y no por una cuestión ideológica, sino por puro interés. El modelo ha sido tan altamente lucrativo, ha permitido unos procesos de acumulación tan fuera de todo precedente, que no es fácil que sus beneficiarios renuncien a él, conmovidos por las denuncias de sus perjudiciales impactos.

#### a) La absorción del stock de vivienda

La primera condición, la más obvia, sería la de una sensible reducción del stock de vivienda, su «absorción», la digestión del atracón de ladrillo, del «ladrillazo» —olvidando otro stock de más difícil digestión: el del suelo urbanizado, el del cemento y asfalto. Quiero detenerme con más detalle en la consideración de este primer factor para la vuelta a la senda de la «normalidad».

Las estimaciones del Servei d'Estudis de Catalunya Caixa<sup>35</sup> cifraban en 798.000 las viviendas sin vender en 2011 (un 3,2 % del parque edificado), una cifra que según se apunta no sólo no disminuye sino que crece por la incorporación de VPPs, cuyo ritmo de producción es superior al de venta. No deja de ser sorprendente que pese a todo se sigan construyendo más viviendas de las que se venden. Esta situación ha llevado a Xerardo Estévez, exalcalde de Santiago, a definir este paisaje urbano de viviendas sin ocupar como el de la «ciudad de las persianas bajadas». Añádase a este dato la sensible reducción en el ritmo de creación de hogares que el mismo informe sitúa en 138.000 anuales, frente a los 430.000 de media anual para el periodo 2000-2008.

Si afinamos los datos, todavía son más contundentes para el País Valenciano. En 2010, esta comunidad concentraba la cuarta parte de todo el stock de viviendas sin vender, por encima de las 200.000<sup>36</sup> (en porcentaje un 6,2 %),

<sup>35</sup> Véase: <http://www.elconfidencial.com/en-exclusiva/2011/stock-pisos-vender-continua-creciendo-alarga-20110621-80373.html>. Cfr. también Servicio de Estudios de CatalunyaCaixa, *Informe sobre el sector inmobiliario residencial en España. Análisis territorial para Cataluña, el área de influencia de Madrid, la Comunidad Valenciana y Andalucía*, 2011: [http://www.catalunyacaixa.com/docsdlv/Portal/Ficheros/Pdf/es/inmobiliario\\_mayo11.pdf](http://www.catalunyacaixa.com/docsdlv/Portal/Ficheros/Pdf/es/inmobiliario_mayo11.pdf)

<sup>36</sup> La información disponible no distingue entre las viviendas turísticas y las permanentes, algo realmente difícil de deslindar con precisión en bastantes casos, y sin embargo crucial a la hora

una cifra que la Administración autonómica rebaja a casi la mitad, 116.000.<sup>37</sup> Punto y aparte merece la situación de las comarcas septentrionales valencianas, un área donde el boom inmobiliario ha sido más contundente y tardío, y donde ese indicador llega nada menos que al 20,5 %. Dicho brevemente, el stock de viviendas en el País Valenciano dobla la media estatal, y alcanza un 640 % en las comarcas del norte. Parece que hay «digestión» para rato, y que la vuelta a la «normalidad» no es previsible a corto plazo.

Por otra parte, y ya fuera del marco ideológico fijado por el informe de referencia y para el que la vivienda es sólo un activo económico, y mientras el stock es o no absorbido por el mercado,<sup>38</sup> ¿en qué situación quedan todas las personas —«hogares» en la terminología del estudio— que no pueden acceder al alojamiento porque los precios están fuera de su alcance? Esta situación viene perfectamente descrita en una pintada que recuerdo haber leído: «Casas sin gente, gente sin casas».

La pérdida de poder adquisitivo de gran parte de la población, la polarización de rentas, va a hacer que quienes puedan «absorber» (comprar) ese stock sea seguramente quienes no lo necesitan. Visto desde el lado de la demanda, y posponiendo las reflexiones sobre la financiación, las dificultades se multiplican. La mayor parte de la población demandante de vivienda, como bien de uso no como inversión, ha perdido renta en los últimos 30 años. Los datos que aporta Vicenç Navarro son contundentes: entre 1980 y 2010 las rentas del trabajo como porcentaje de la renta total descendieron de un 66,8 % a un 56,6 %.<sup>39</sup>

---

de estimar el componente de la demanda debido a la compra por parte de ciudadanos de fuera del Estado, factor no despreciable en el llamado «turismo residencial».

<sup>37</sup> *El País*, «Dómine estima en 116.000 las viviendas sin vender», 6 de marzo de 2011. Véase: [http://www.elpais.com/articulo/Comunidad/Valenciana/Domine/estima/116000/viviendas/vender/elpepiespval/20110630elpval\\_9/Tes](http://www.elpais.com/articulo/Comunidad/Valenciana/Domine/estima/116000/viviendas/vender/elpepiespval/20110630elpval_9/Tes). Vicent Domine, Director General de Obras Públicas, Proyectos Urbanos y Vivienda, defiende esta cifra aportando datos de «fuentes directas», no estadísticas, suministrados por el Observatorio Valenciano de la Vivienda.

<sup>38</sup> La hipótesis de la absorción del stock asume que el mercado inmobiliario se autorregula, lo cual no es cierto, como tampoco lo es para el fundiario. La doctrina neoliberal insiste en esa falacia, pero sólo se autorregulan los mercados perfectos, y ambos son buenos ejemplos de todo lo contrario, de mercados imperfectos, por eso todas las Administraciones Públicas conscientes y eficientes los han intervenido.

<sup>39</sup> Vicenç Navarro, «Medidas para garantizar la sostenibilidad de las pensiones y la recuperación económica», 19 de marzo de 2010. Véase: <http://www.vnavarro.org/?p=4064>.

Una de las medidas propuestas desde el estallido de la burbuja inmobiliaria por el gobierno central, a fin de facilitar la digestión del stock de obra nueva sin vender ha sido la de su reconversión en vivienda protegida, según las «sugerencias» (más bien dictados) del Fondo Monetario Internacional, y a petición de los promotores. Para ello se modificó el Plan de la Vivienda (de 1 de diciembre de 2008) con «flexibilizaciones» que afectaban a los requisitos para alcanzar el carácter de protegida, a los precios y rentas máximas, pero sobre todo a la reducción a un año del periodo necesario para considerar una vivienda inicialmente libre como usada, y por lo tanto susceptible de acceder a la protección pública. Esta última medida desnaturaliza el objetivo de que accedan a la protección viviendas de segunda mano y no simplemente viviendas libres que no han podido ser vendidas. Además, favorece la reactivación del sector inmobiliario con fondos públicos. Se instaure así un modelo de política de vivienda que transforma el estatuto jurídico del parque inmobiliario para facilitar su salida en el mercado. Estas políticas podrían ser contempladas como medidas positivas, siempre que no sirvieran para facilitar el trasvase de fondos públicos a manos privadas, sino para facilitar el derecho a una vivienda digna y adecuada, en un entorno habitable y sostenible.<sup>40</sup>

En la misma línea puede reseñarse la petición por parte de los promotores de avales públicos por un monto de 600 millones de euros para vender su stock de pisos. Los mismos que luego claman por la neoliberalización de la Administración Pública no tienen empacho en ponerla a su servicio cuando lo creen conveniente o necesario.<sup>41</sup>

## b) El desbloqueo de la financiación

La segunda condición es el desbloqueo de la financiación. La crisis financiera ha producido una drástica reducción del crédito bancario, lo que sitúa esta condición en el terreno de la irrealidad.<sup>42</sup> Naturalmente no puede descartarse un cambio de escenario, pero al menos hoy por hoy, este requisito imprescindible para activar de nuevo la maquinaria de la hiperproducción inmobiliaria es poco

<sup>40</sup> Alexandra Delgado Jiménez, «Política de vivienda en España: vivienda, mercado y actuaciones protegidas», *Pueblos. Revista de Información y Debate*, 2010, pp. 52-53.

<sup>41</sup> Sara Velert, «Los promotores piden 600 millones en avales públicos para vender pisos», *El País*, 14 de noviembre de 2008.

<sup>42</sup> En el momento en que escribo estas líneas (julio de 2011), con Grecia resistiéndose a ser «rescatada», incluso con las primeras dudas sobre la continuidad del euro, en medio de ataques generalizados a las deudas públicas de algunos Estados de la UE, algo impensable hace unos años, aventurar cualquier escenario de futuro sobre la situación del sector financiero sería más que insensato por mi parte.

probable, o incluso mera quimera; sin disponibilidad de liquidez, sin tipos de interés bajos, sin dinero barato y profuso, el modelo no puede renacer. Efectivamente, la financiación abundante y los enormes beneficios, la transferencia de renta desde los demás actores al sector bancario, han sido la gasolina que ha hecho funcionar este motor —por no hablar de las draconianas condiciones que por medio de una legislación hecha a su medida pueden imponer a los solicitantes de préstamos hipotecarios, que excluyen *ab initio* la dación en pago. Conviene llamar la atención sobre el hecho de que, pese a la tan cacareada bajada o hundimiento de los precios inmobiliarios, la adquisición de una vivienda es cada vez más cara. En 2011 el coste de una hipoteca era más o menos el mismo que en 2005, a pesar de la bajada de los precios, oficialmente estimada en más de un 20 %. Además la caída de las ventas se debe a la no financiación bancaria, al establecimiento de condiciones mucho más duras, o al hecho de que la banca sólo financia su propio stock, pese a las protestas de los promotores-construtores.<sup>43</sup> Se trata de un panorama ante el que es difícil o imposible pensar en un escenario de financiación similar al de la etapa del boom.

### c) Marco institucional favorable

La tercera condición es la que considero más factible: un marco institucional favorable a la recuperación del modelo o, para decirlo sin ambages, la permisividad, la complicidad del poder político con la hiperproducción inmobiliaria; y con la clase que más se ha beneficiado de él: la alianza del capital financiero e inmobiliario, el poder económico en suma. El marco normativo abiertamente «flexibilizado», en favor del complejo financiero-inmobiliario, no se ha rectificado, incorporando algunas garantías o restricciones que pudieran impedir un nuevo tsunami. Una buena prueba de la connivencia entre el poder político y económico la constituye la legislación urbanística valenciana. No nos engañemos, las sorprendentes movilizaciones sociales, el movimiento de los «indignados», pueden haber cuestionado comportamientos y decisiones que sólo hace unos años eran aplaudidos por gran parte de una ciudadanía anestesiada por el consumismo y el falso «efecto riqueza», pero los poderes económico y político siguen intactos, y sus vinculaciones o sumisiones son las mismas que antes. En el supuesto de un resurgir de un ciclo expansivo de la actividad inmobiliaria, intentarán comportarse de igual forma, con la duda de si la movilización popular podría limitar sus atentados contra el ecosistema, el urbanismo, el paisaje, y la sociedad en su conjunto.

---

<sup>43</sup> Véase: <http://www.publico.es/dinero/385172/comprar-piso-es-cada-vez-mas-dificil-a-pesar-de-las-estadisticas>

#### d) Recursos

Finalmente la cuarta condición sería la de un fácil acceso a los recursos no financieros (suelo, agua, materiales, energía,...) que hasta hace poco eran percibidos como materias primas inagotables y baratas. Algunos de ellos están disponibles en cantidades exorbitantes: me refiero al suelo. Hay suelo urbanizado en abundancia, en exceso, listo para ser edificado, aunque la concentración de la propiedad en manos oligopólicas no permita calificarlo precisamente de barato. Pero en lo que respecta a otros insumos, el panorama no es similar. Los costes de algunos de ellos, especialmente la energía, el agua, pero también los materiales de construcción se elevarán considerablemente en los próximos años a medida que su disponibilidad baje, que se produzca la depleción, como en el caso del petróleo, fuente principal de la energía; o que se deba competir en los mercados mundiales («globales») por la adquisición de materias primas cuyo precios al alza no ha hecho más que empezar.

En definitiva, el retorno a un ciclo de hiperproducción inmobiliaria no parece una hipótesis muy verosímil. A su favor, además de la mencionada disponibilidad de suelo —condicionada por el hecho de que sus grandes detentadores, básicamente los bancos, no están en condiciones de bajar precios—, podríamos añadir la existencia de un sector hipertrofiado —mano de obra excedente, capacidad técnica ociosa, estructura empresarial,... —, la ausencia de alternativas, y por último pero no de menor importancia, la voluntad política, fuertemente condicionada por el poder económico, de apostar por la reanudación de un modelo que sigue valorándose, pese a todo, como exitoso y positivo en su conjunto.<sup>44</sup>

#### **Singularidades del País Valenciano: la «ciudad vacía»**

No podemos pensar en salidas a la situación actual sino no somos capaces de entenderla, de discernir dónde está lo fundamental y dónde lo accesorio, cuáles son las especificidades de cada nacionalidad, o región. Cuando se

---

<sup>44</sup> A la espera de la revivificación, el sector ha optado por la salida o huida al exterior; muchas son las grandes empresas, los técnicos y trabajadores que han trasladado su actividad a Brasil, a Marruecos, a Rumanía,... mientras llegan tiempos mejores, asumiendo la hipótesis oficial de que se trata de un ciclo y que pronto volveremos al milagro inmobiliario.

reflexiona sobre la salida de la crisis se menciona, siempre con la idea de reanudar el modelo, la cuestión del stock de vivienda sin vender como principal problema; y se suele hacer desde la óptica de los intereses de la promoción: la disponibilidad de una cantidad de productos inmobiliarios, de un stock sin vender, al que hay que dar salida para seguir produciendo. Mi óptica contempla otras consideraciones: la del consumo de recursos (suelo, agua, paisaje, todo tipo de materiales), la de las condiciones del acceso a la vivienda, o la de la necesidad de seguir produciendo simplemente para alimentar esta maquinaria diabólica.

*El suelo vacante: un stock todavía más difícil de digerir*

En el País Valenciano la cuestión clave es la del suelo urbanizado: existen, según los cálculos del OSE, unas 50.000 hm<sup>2</sup> de suelo urbano vacante.<sup>45</sup> Frente a las algo más de dos millones de hectáreas de suelo rústico, dicha superficie (un 2,27 % de la extensión total del País), puede parecer reducida, pero la cifra impone y adquiere todo su significado si se la compara con la del suelo urbanizado de la Ciutat de València que ascendía en 2005 a 3.710 ha;<sup>46</sup> es decir a fecha de 2010 hay en el País suelo urbanizado y vacante para más de trece «Valencias», una enormidad que añadir a la pesada digestión de las viviendas.

<sup>45</sup> Véase: [http://www.sostenibilidad-es.org/sites/default/files/\\_Informes/anuales/2010/sostenibilidad\\_2010.pdf](http://www.sostenibilidad-es.org/sites/default/files/_Informes/anuales/2010/sostenibilidad_2010.pdf) p. 376. La cifra me parece un poco elevada, teniendo en cuenta otros cálculos que estiman entre 30.000 y 40.000 las hectáreas urbanizadas en el periodo del «ladrillazo».

<sup>46</sup> Ajuntament de València, *Revisión simplificada del Plan General de València. Versión Preliminar. Documento de síntesis*, enero de 2008, p. 58. Estimación basada en el «refundido» de 2005 del PGOU de 1988. En esta medición se incluyen los suelos residenciales, industriales, terciarios, mixtos e incluso los dotacionales públicos, con la sola excepción de las 210 hm<sup>2</sup> del puerto, que por otra parte está llevando a cabo una ampliación para ocupar otros 599 hm<sup>2</sup> adicionales, en su casi totalidad terrenos ganados al mar.

**Tabla 7.3 Distribución del suelo no edificado, urbano vacante, según su titularidad por Comunidad Autónoma y «provincia», 2010**

Suelos urbanos vacantes

	Personas físicas		Personas jurídicas		Entes públicos		Total
	Superficie en m <sup>2</sup>	Nº parcelas	Superficie en m <sup>2</sup>	Nº parcelas	Superficie en m <sup>2</sup>	Nº parcelas	Superficie en m <sup>2</sup>
Alacant	73.870.290	43.117	99.101.971	26.437	50.864.262	8.827	
Castelló	36.715.629	30.420	39.816.251	12.602	9.000.191	3.046	
València	79.698.042	70.341	61.988.591	26.772	40.201.838	14.039	
P. Valenciano	190.283.961	143.878	200.906.813	65.811	100.066.291	25.912	

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 7.4 Distribución del suelo no edificado, rústico, según su titularidad por Comunidad Autónoma y provincia, 2010**

Suelos rústicos

	Personas físicas		Personas jurídicas		Entes públicos		Total
	Superficie en m <sup>2</sup>	Nº parcelas	Superficie en m <sup>2</sup>	Nº parcelas	Superficie en m <sup>2</sup>	Nº parcelas	Superficie en m <sup>2</sup>
Alacant	3.112.918.453	335.598	1.049.876.240	37.105	1.069.120.038	49.671	
Castelló	4.487.473.914	553.015	878.528.278	85.123	921.542.494	45.475	
València	5.237.784.316	876.333	1.053.089.208	63.246	3.808.475.884	160.589	
P. Valenciano	12.838.176.683	1.764.946	2.981.493.726	185.474	5.799.138.416	255.735	

Fuente: Elaboración propia.

Añadamos a estos datos que la transformación en la estructura de la propiedad ha hecho que estos suelos vacantes, perfectamente urbanizados, estén en manos de unos pocos agentes empresariales. Los principales terratenientes, los Soler, Ortiz, Ballester, Batalla (Lubasa), Ferrando (Edifesa), Lladró, Puchades (Edival), Actura (Bancaixa) o Urbem, están en buena medida vinculados al sector financiero, o son directamente empresas participadas

por él. Los datos aportados por Vázquez y Navarro<sup>47</sup> revelan que tan solo Actura (del grupo Bancaixa, hoy absorbido por Bankia) poseía más de 5.600 hm<sup>2</sup> de suelo urbanizado (València y media). Y una consideración todavía más relevante: estos señores del suelo no eran sus primitivos dueños, accedieron a su propiedad al desarrollar los PAIs (Programas de Actuación Urbanística) al amparo de la LRAU de 1994 —en bastantes casos en operaciones abusivas, con repercusiones y valoraciones que fueron frecuente objeto de impugnación judicial. Esta situación ha transformado el paisaje de las periferias urbanas, que han pasado de ser espacios de edificación sin urbanización, a otros de urbanización sin edificación, periferias vacías, campos de farolas.

Otra comparación nos puede ayudar a calibrar la magnitud del tsunami. Como la extensión total del País Valenciano es de 23.255.000.000 m<sup>2</sup>, deduciendo la superficie de suelos rústicos (21.618.808.825 m<sup>2</sup>), y la de las áreas urbanas vacantes (491.257.065 m<sup>2</sup>), resulta un total de suelos urbanizados de 1.144.934.110 m<sup>2</sup> (aproximadamente 115.000 hm<sup>2</sup>) es decir hay 1 m<sup>2</sup> vacante por cada 2,3 ocupados, o si se prefiere: casi la tercera parte de todo el suelo urbanizado está vacante; sencillamente una enormidad.

**Tabla 7.5 Distribución de los suelos rústicos, urbanizados vacantes, y urbanizados ocupados**

Superficie País Valenciano	23.255.000.000 m <sup>2</sup>	
Suelo Rústico	21.618.808.825 m <sup>2</sup>	
Suelo Urbanizado (SU = SUV + SUO)	1.636.191.175 m <sup>2</sup>	
Suelo Urbanizado Vacante (SUV)	491.257.065 m <sup>2</sup>	30,02 % de SU
Suelo Urbanizado Ocupado (SUO)	1.144.934.110 m <sup>2</sup>	69,98 % de SU

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del OSE.

<sup>47</sup> Cristina Vázquez y Santiago Navarro, «Una decena de promotoras controlan la mayor parte del suelo urbanizable», *El País*, Comunidad Valenciana, 15 de mayo de 2005. Véase: [http://www.elpais.com/articulo/Comunidad/Valenciana/decena/promotoras/controlan/mayor/parte/suelo/urbanizable/elpepiatval/20050515elpval\\_8/Tes](http://www.elpais.com/articulo/Comunidad/Valenciana/decena/promotoras/controlan/mayor/parte/suelo/urbanizable/elpepiatval/20050515elpval_8/Tes). Una situación de la que había dado cuenta con anterioridad, cfr. Gaja, 2000; Gaja, 2003; y Gaja, 2008.

Y para finalizar con esta caracterización del problema del stock de suelo urbanizado, añadamos que la caída de precios de este activo es más contundente que la de la vivienda.<sup>48</sup> Todo lo cual nos conduce a una pregunta cuya respuesta ignoro: ¿qué podemos hacer con los miles y miles de hm<sup>2</sup> de suelo urbanizado y vacante cuya ocupación y utilización no es verosímil?

*Tras el estallido de la burbuja inmobiliaria: perspectivas de futuro*

¿Efectivamente, a qué podemos destinar esos miles de hectáreas vacías, perfectamente urbanizadas, «llave en mano», que se extienden a lo largo del litoral del País, pero también en menor medida en su interior, y que en algunas comarcas, como por ejemplo La Plana, dominan el paisaje? Gran parte de esas miles de hectáreas urbanizadas, y nunca edificadas, estaban destinadas a usos turísticos, se encuentran lejos de las áreas urbanas, sin apenas equipamientos, mal conectadas, y sin actividades ni recursos económicos que permitan una vida urbana viable y plena. Hay ahí enterrados gran cantidad de recursos humanos, económicos, paisajísticos, ecológicos, sociales,... ilusiones y quimeras que nunca fructificarán. La boutade fácil, su demolición, debemos dejarla para otro momento. El problema de la reutilización de la ciudad vacante comienza a ser un tema de reflexión y debate en la urbanística contemporánea, sin que aparentemente se esté avanzando demasiado en la formulación de alternativas y salidas viables. «Sobra» ciudad, «sobra» urbanización, no sabemos qué hacer con esas enormes extensiones sin vida urbana, pero que demandan y consumen recursos.

### **¿Qué hacer con el suelo urbanizado vacante?**

Como he dicho, reconozco de entrada que no lo sé, pero voy a intentar apuntar algunas ideas. Cuatro son las opciones que se me ocurren para intervenir en esa vastedad de suelo urbanizado vacante:

---

<sup>48</sup> «Los solares para construir pisos han perdido un 43,5 % de su valor desde el máximo de final de 2006». Véase: <http://www.levante-emv.com/economia/2010/06/17/precio-suelo-urbano-valencia-desploma-niveles-ano-2003/715264.html>

- «Congelarlas» a la espera de su absorción por el mercado
- Abandonarlas, condenándolas a la degradación
- Retrotraer las actuaciones
- Reutilizarlas para otros usos y actividades

*«Congelarlas» a la espera de su absorción por el mercado*

Sabido es que uno de los factores de mayor deterioro de un bien inmueble es el desuso. Pero sin un uso apropiado, el mantenimiento de esos terrenos se convertirá en una pesada carga, con unos costes que se habrán de repartir tanto los propietarios de esos suelos como las Administraciones municipales, que no lo olvidemos tienen la obligación de mantener los suelos que hayan recibido como cesión gratuita y libre de cargas —de cargas anteriores se entiende, porque el mantenimiento es per se una pesada carga a la que tendrán que hacer frente en una situación de práctica inviabilidad financiera. No debemos dejar de comentar que la situación de las haciendas municipales es de quiebra fáctica: el desequilibrio, la inequidad, en el reparto de los ingresos fiscales entre la administración central, las comunidades autónomas y los municipios (por no hablar de esos entes llamados «diputaciones») corresponde con una situación que corre el riesgo de agravarse ante la actual ofensiva recentralizadora del Estado, que está llevando a algunas Comunidades Autónomas a plantearse la devolución de competencias o alternatively a asumir las competencias con dotaciones presupuestarias adecuadas.

¿Hasta cuándo podrán mantener los municipios esa situación de expectativa que implica unos costes tremendos? Por su parte, los «inversores» no esperarán indefinidamente, haciendo frente a gastos sin final previsible, a medida que las perspectivas de una puesta en el mercado se evaporen. Así que más vale pensar en salidas razonables, que dejarlo en manos de los «mercados», o de la capacidad de aguante financiero de los Ayuntamientos.

*Abandonar las zonas vacantes*

Una variante de lo anterior, una salida inmediata, es la de su simple abandono; pero ¿es legalmente posible?, ¿pueden los municipios declarar estos ámbitos como «fallidos» y desentenderse de ellos? Espero que no. De hecho ya hay sentencias que obligan a los Ayuntamientos a prestar los servicios urbanos

(iluminación, recogida de basuras, seguridad,...) sin consideración de los costes, como un derecho de la ciudadanía. Este hecho puede ser saludado positivamente como muestra de un respeto hacia los vecinos de esas zonas, pero podría llegar a ser sencillamente insostenible para las Corporaciones Municipales.

### *Retrotraer las actuaciones*

«Desurbanizar», «desantropizar», es un proceso carísimo que no se puede plantear como modelo general. La experiencia de la reversión de la urbanización, parcial, en el caso del Parque Natural de El Saler<sup>49</sup> nos da cuenta de los altísimos costes que se han tenido que sufragar, superiores a los originales, para recuperar la condición «natural» de un espacio de gran valor ecológico muy alterado por la urbanización. Estos costes no son únicamente los de la demolición de la obra ejecutada, sino que suponen largos, complejos y caros procesos de restitución y recuperación de los ecosistemas, y no menos conflictivos y dilatados procedimientos jurídicos. Pensemos además que en un polígono reparcelado, el restablecimiento de la estructura de la propiedad —recuperar la división catastral agraria primigenia— es una operación casi imposible, sino fuera simplemente absurda. Si la opción de retrotraer las cosas al estado inicial es quimérica, y la reutilización plantea problemas de todo orden, el abandono de las zonas vacantes simplemente no puede ser admitido.

No olvidemos además en manos de quiénes están los suelos vacantes: una buena parte de esos solares son hoy propiedad de bancos, que los tienen incorporados a sus balances como activos sobrevalorados para evitar una situación de quiebra contable. Cualquier medida que se intentara arbitrar en aras de la recuperación de una mínima lógica social, urbanística y ecológica contará con su aquiescencia o con su oposición. No sé si quizás sería

---

<sup>49</sup> El caso de la «desurbanización», y de la recuperación ecológica, del Parque Natural de El Saler (València), constituye una experiencia casi única de inversión (retrotracción) de la acción urbanizadora. Una experiencia en la que no podemos extendernos, y que ha sido valorada unánimemente como muy positiva (impulsada, todo hay que decirlo, por la reivindicación ciudadana —*El Saler per al poble*). Sin embargo, conviene destacar los costes de todo tipo (financieros, sociales, jurídicos,...) de la operación, y lo dilatado de la acción que se extiende a lo largo de más de 30 años, sin olvidar que se ha intervenido sobre una propiedad pública. El modelo que este caso representa no es generalizable ante el coste de la operación, y es sólo justificable por el extraordinario valor ecológico y social del área afectada. La moraleja es contundente: lo que se destruye en pocos meses, requiere años de trabajo e inversión para su recuperación.

preferible actuar selectivamente, «amputando» las zonas objeto de metástasis urbana, las más inviables o deterioradas, desocupando áreas litorales de alto valor para el ecosistema. En todo caso, la magnitud de la tarea y lo novedoso de esta actuación recomienda que antes de plantear ninguna estrategia se acometan diagnósticos y análisis de los que hoy por hoy se carecen.

### *Reutilización para otros usos y actividades diferentes de los previstos*

¿Podemos pensar en destinar para otros usos, distintos a aquéllos para los que fueron construidas, esas casi 50.000 hectáreas (y ante la magnitud del problema tanto da que sean 40.000 ó 30.000)? En todo caso, ocupar esa enorme superficie con la población consiguiente, con actividades productivas, conllevaría un aumento de la presión en el consumo de recursos cada vez más irresistible, sencillamente imposible.

El PATL (Plan de Acción Territorial del Litoral), junto a la propuesta estrella de ampliar el exitoso modelo desarrollista y de crecimiento permanente al interior, proponía —debemos empezar a hablar en pasado imperfecto, porque todo apunta a que el PATL nunca saldrá del estado de congelación o abandono a que ha sido sometido— tres medidas que debemos evaluar: a) la reconversión de las viviendas secundarias en primarias; b) la construcción de complejos residenciales-asistenciales (geriátricos); y c) la apuesta por los denominados «proyectos singulares», entre los que destacaban la «Ruta Azul» y los parques de ocio.

La primera de ellas es sólo parcialmente aplicable, ya que gran parte de las viviendas secundarias se encuentran alejadas de los núcleos urbanos, sin servicios ni equipamientos que permitan la vida cotidiana, y sólo son útiles para periodos vacacionales donde estas carencias se asumen y toleran. Por otra parte, el enorme volumen de suelo y viviendas vacantes descalifican esta alternativa como mínimamente realista.

En cuanto a la segunda, no sé cuántos millones de jubilados (y con qué poder adquisitivo) serían necesarios para poner en uso la inmensidad construida en el «ladrillazo». Quiero suponer, con toda la benevolencia de la que soy capaz, que la medida podría ser parcialmente aplicable en algunas zonas mejor conservadas y dotadas de «ventajas comparativas».

Respecto a los grandes proyectos de ocio y/o singulares, lo acaecido con «Terra Mítica» (Benidorm), la «Ciutat del Cine» (Alacant) o la «Ciutat de les Arts i les Ciències» (València) entre otros, me ahorra todo comentario. Proyectos megalómanos, agujeros negros para las finanzas públicas —y las privadas, la quiebra de la CAM, que la ha conducido a su «publicación»,<sup>50</sup> no es ajena a sus «inversiones», forzadas, en Terra Mítica. Concederé que el PATL fue cerrado en 2006, antes del pinchazo de la burbuja inmobiliaria (y financiera), cuando todavía la doctrina oficial apostaba por los grandes eventos, y las grandes inversiones generadoras de imágenes e «intangibles» (que se han desvanecido como humo en el cielo); descansen en paz. Omitiré comentar la bonita propuesta de recreación de la Vía Augusta, reactualizada y presentada como «Corredor Mediterráneo», vinculada a la red autonómica de Espacios Naturales Protegidos, y desprovista de toda credibilidad, de la más mínima veracidad. Pero la palma de los grandes y disparatados proyectos se la lleva, *ex aequo*, el conocido como «el Manhattan de Cullera» (oficialmente el PAI de la Bega [sic] del Xúquer), promovido por la Conselleria de Urbanismo, consistente en la urbanización del delta del río, en una zona de alto riesgo de inundabilidad —desconocedores de que la palabra Xúquer, proveniente del árabe significa «devastador». El proyecto abarca 1.000 hm<sup>2</sup> para 13.000 viviendas dispuestas en 33 rascacielos, 4 campos de golf y un puerto deportivo con 1.100 amarres.<sup>51</sup> O el plan de «Mundo Ilusión», continuador de Marina d'Or, entre Cabanes y Oropesa, con más de 40.000 viviendas turísticas. Lo más sorprendente es que en plena quiebra del modelo, las actuaciones en Marina d'Or prosigan en fase administrativa. La segunda fase, el PAI «Marina d'Or-Golf» en Cabanes-Oropesa con 1.792 hm<sup>2</sup>, 33.000 viviendas, 3 campos de golf, hoteles y servicios, ha sido aprobado en abril de 2010.<sup>52</sup> Esta aprobación incluye la cesión de 80 hm<sup>2</sup> a la Sociedad de Proyectos Temáticos, para la promoción de un centro de ocio vinculado a «Mundo Ilusión», un proyecto «fantasma» que ha supuesto ya un gasto millonario sin que se haya iniciado ninguna obra.<sup>53</sup>

<sup>50</sup> *Publicar*, poner o transferir al sector público un bien o servicio. Antónimo de *privatizar*, incorrectamente interpretado por «nacionalizar», un término equívoco o sin sentido en un Estado plurinacional.

<sup>51</sup> Marcos, Pilar; Río, Sara Del y Barea, Julio, *Destrucción a toda costa...* p. 60.

<sup>52</sup> Fabra, M., «El Consell prevé aprobar hoy el PAI de Marina d'Or Golf», *El País*, 23 de abril de 2010: [http://www.elpais.com/articulo/Comunidad/Valenciana/Consell/preve/aprobar/hoy/PAI/Marina/d/Or/Golf/elpepuespval/20100423elpval\\_1/Tes](http://www.elpais.com/articulo/Comunidad/Valenciana/Consell/preve/aprobar/hoy/PAI/Marina/d/Or/Golf/elpepuespval/20100423elpval_1/Tes)

<sup>53</sup> Ecologistas en Acción, *Caos en la costa. Banderas Negras 2010*, Madrid, junio de 2010, p. 13.

Cabe destacar que tres de los proyectos más descabellados, tres parques temáticos públicos (Terra Mítica, Ciudad de la Luz y Mundo Ilusión), máquinas de perder dinero, fueron promovidos por la Sociedad Proyectos Temáticos de la Comunidad Valenciana, una sociedad pública que recibió entre 2006 y 2009 más de 200 millones de euros de la Generalitat, a fin de impedir la quiebra de los parques, y ello sin contar las ampliaciones de capital aprobadas con el mismo objetivo.<sup>54</sup>

En 2010 la población del País Valenciano era de 5.111.706 habitantes (sin contar con la población estacional turística), ¿qué aumento supondría la ocupación, la reutilización plena, de esas enormes extensiones urbanizadas vacantes? Renuncio a efectuar cálculos y comparaciones, a establecer escenarios que sólo tienen un denominador común: su sinsentido. Pensemos en su ocupación con usos alternativos, porque la reutilización de los suelos urbanizados vacantes no puede abordarse desde el modelo y con los objetivos para los que fueron producidos.

Esta opción se enfrenta, además, a dos dificultades innegables: los costes de mantenimiento, y el propio diseño de estos espacios. Respecto a la primera, la Administración Pública tiene la obligación de proveer los servicios urbanos necesarios para el desenvolvimiento de la vida urbana: iluminación, limpieza, recogida y tratamiento de basuras, seguridad y policía, bomberos, correos, transporte, gestión y señalización del tráfico, conservación del espacio público, ajardinamiento... La falta de previsión que revela la gran expansión finisecular ha hecho que muchas Administraciones locales no puedan ahora sufragar los costes del mantenimiento de la urbanidad con los ingresos generados en esas zonas, que básicamente se apoyan en el IBI. En una primera fase, la urbanización fue el maná para los municipios: cobraban licencias, tasas,... ingresos en definitiva; apenas ocasionaban gastos; generaban empleo. Pero cuando la maquinaria se para, cuando ese móvil perpetuo de primera especie que creían haber descubierto se ha revelado como un espejismo, la situación se invierte: los impuestos recaudados en esas zonas no cubren los gastos, originando un agujero contable para unas economías como las municipales muy desfavorecidas. Algunos gobiernos han optado por desconectar la iluminación urbana, una de las partidas de mayor coste,

---

<sup>54</sup> Véase: [http://www.levante-emv.com/secciones/noticia.jsp?pRef=2009052300\\_19\\_593100\\_Comunitat-Valenciana-Consell-inyecta-grandes-proyectos-otros-millonees](http://www.levante-emv.com/secciones/noticia.jsp?pRef=2009052300_19_593100_Comunitat-Valenciana-Consell-inyecta-grandes-proyectos-otros-millonees). Cfr. asimismo Fernando Gaja i Díaz, *Planeamiento urbanístico sostenible en el País Valenciano, ¿un ejemplo ad contrari sensu?*, Informe para José Fariña y José Manuel Naredo, *Libro Blanco del Planeamiento Urbano Sostenible en España*, Madrid, Ministerio de la Vivienda, inédito, 2010.

pero han sido judicialmente obligados a reponer este servicio básico, obligatorio e imprescindible; como medida alternativa, han reducido los niveles de iluminación, apagando una o dos farolas de cada tres, una iniciativa que debería haberse contemplado por otros motivos, y para todo el suelo urbanizado, a la vista de los niveles de contaminación lumínica de muchas áreas urbanas, sobreiluminadas.

Para muestra un botón. Almenara, 5.705 habitantes en 2008, en la comarca de La Plana Baixa. En 2006 todavía alardeaba de no saber en qué invertir los «beneficios» obtenidos por la ejecución de un PAI<sup>55</sup> — «beneficios» que procedían de la «transformación» de la cesión de suelos lucrativos a un pago en metálico, una operación frecuentemente desfavorable para los Ayuntamientos, y origen de todo tipo de corruptelas e irregularidades. Dos años después tenía el dudoso honor de ocupar el segundo lugar en el ranking de transacciones inmobiliarias (por 1.000 habitantes) de todo el Estado.<sup>56</sup> A fecha de 2011 ha tenido que desconectar parcialmente el alumbrado de zonas de urbanizaciones vacías, y sobre las que nadie se atreve a vaticinar cuándo se podrán ocupar.<sup>57</sup>

Adicionalmente el propio diseño del espacio urbano hace que su adaptación a otros usos no sea fácil, ¿qué sentido pueden tener, en un sector ahora redestinado a la producción agrícola, los suelos reservados para dotaciones escolares, o los espacios ajardinados para juegos infantiles, perfectamente acabados, con todo un catálogo de elementos lúdicos? Los equipamientos y necesidades del espacio urbano no coinciden con las de los espacios productivos.

Una variante en esta alternativa. Si la iniciativa privada no es capaz de utilizar estos suelos para los fines para los que fueron construidos (o si ni siquiera es conveniente que lo haga), ¿por qué no plantear su «publicación»? Asumir el control y la dirección de operaciones con impactos muy negativos en los que la iniciativa privada se ha revelado insostenible.

---

<sup>55</sup> Salinas, Victoria, «Almenara ingresará 1,3 millones de euros por el aprovechamiento de Montealmenara II. El gobierno aún desconoce en qué invertirá los beneficios del acuerdo alcanzado con Pinar», LEMV, jueves, 2 de noviembre de 2006. Véase: <http://www.levante-emv.com/castello/2850/almenara-ingresara-13-millones-eurospor-aprovechamiento-montealmenara-ii/122526.html>

<sup>56</sup> Servicio de Estudios de Caja España, *Municipios de más de 1000 habitantes con mayor número de transacciones inmobiliarias en 2008 por 1000 habitantes*.

<sup>57</sup> Si queremos encontrar un auténtico récord Guinness del disparate urbanístico podemos mencionar el municipio de San Miguel de los Reyes (La Vega Baja), con 6.000 habitantes y un plan con suelo capaz de permitir la construcción de unas 70.000 viviendas.

## Conclusiones. Tras el boom, salidas y alternativas

Lamento concluir no concluyendo. Ya me gustaría presentar unas propuestas brillantes y ecológicas, para la reutilización de esa enorme vastedad de espacio urbanizado. Dejo abierta la opción para seguir pensando esa alternativa, la única mínimamente aceptable, y sugiero analizar lo que ha pasado y está pasando en otros contextos; en ese sentido el estudio del proyecto de investigación *Shrinking Cities* («Ciudades menguantes»), pionero en estas cuestiones, puede aportar alguna idea.<sup>58</sup>

Un punto sí parece inequívoco, e imprescindible: la transformación del territorio ya ocupado por la urbanización debe hacerse en el sentido de reducir su impacto, singularmente el consumo de recursos, cualquier solución que suponga una mayor presión sobre el ecosistema debe descartarse. Y además debe hacerse desde una revisión de principios: reinterpretando conceptos como progreso, rentabilidad, crecimiento o bienestar; reformulando los indicadores que sirven para cualificar las condiciones de vida de la sociedad, recuperando valores que han quedado en segundo plano como sostenibilidad, solidaridad o servicio público.

No hay una única salida, sino acciones combinadas que permitan, incorporando un plan de etapas dilatado, intentar la recuperación de lo deteriorado, de lo malversado; una intervención que podría implementarse a través de las siguientes etapas:

---

<sup>58</sup> Véase: <http://www.shrinkingcities.com/> «Cities are shrinking all over the world! Shrinking cities are a cultural challenge to us. In the Shrinking Cities project, architects, academics and artists investigate recent developments in Detroit, Ivanovo, Manchester / Liverpool and Halle / Leipzig - and make suggestions». Es sumamente interesante el caso de algunas ciudades de la ex RDA, donde la pérdida de población, no la sobreconstrucción, les ha llevado a enfrentarse al problema de la «ciudad vacía», aplicando contundentes medidas. En algunas zonas, los «Plattenbauten» (los típicos bloques del urbanismo de los años setenta-ochenta) han sido desmontados para reducir las alturas (de 10 a 4 alturas) para así «concentrar» la población que ha permanecido. Cfr. Philipp Oswald *et alli*, *Atlas of shrinking cities*, Hatje Cantz Publishers, Ostfildern, 2006: [http://www.amazon.com/Atlas-Shrinking-Cities-Elke-Beyer/dp/3775717145/ref=sr\\_1\\_1?ie=UTF8&s=books&qid=1269337565&sr=1-1](http://www.amazon.com/Atlas-Shrinking-Cities-Elke-Beyer/dp/3775717145/ref=sr_1_1?ie=UTF8&s=books&qid=1269337565&sr=1-1). Aprovecho la ocasión para agradecer a Sara Gómez Elorriaga la información que me ha facilitado sobre la situación de estas «ciudades menguantes» en Alemania.

- Una moratoria que impida el agravamiento del problema. En tanto no se decida cómo actuar sobre estos suelos, toda nueva operación de producción de más suelo urbanizado debe descartarse.
- El inventario de las áreas afectadas, definiendo las diferentes situaciones y un orden de prioridades que valore sus paisajes, distancias, calidad de los suelos, servicios disponibles, etc.
- La estimación de los costes de cada tipo de actuación en función de sus características.
- La creación de un sistema de gestión, similar a un fondo de compensación, en el que todos los afectados debieran compartir cargas y beneficios, a modo de una unidad de actuación.
- El establecimiento de normas vinculantes para esos suelos vacantes, fijando las obligaciones y los derechos de los propietarios, y de las Administraciones.
- Un «Plan de Estabilización» que tipifique, priorice, y «temporalice» las inversiones y las actuaciones.
- La recuperación del liderazgo por parte de la Administración, estableciendo sistemas de control democrático y de transparencia que hagan visibles los trámites, las actuaciones, los costes y los impactos.

Debo insistir finalmente en que cualquier «salida» asumible debe basarse en la asunción de los límites de los ecosistemas (local y global), en la aceptación de la existencia de una capacidad de carga máxima, y formularse con el objetivo de la restauración ambiental y la reconversión de unas actividades altamente depredadoras como lo han sido el turismo y la construcción; por no mencionar un auténtico nudo gordiano de la demanda: el cambio en el modelo de tenencia hegemónico. Y desde el punto de vista de la oferta, la «reconversión organizada» del sector de la construcción, su transformación hacia la rehabilitación, la reutilización del parque edificado frente a una «reconversión salvaje» que es simplemente el hundimiento. No sé si ello es posible dentro del estrecho y caduco marco del actual modelo urbanístico, social y económico, pero si sé que cualquier alternativa que no se plantee la superación de este agotado modelo está condenada a la inutilidad.



## 8. La profundización de la vía urbano-turística-financiera en Palma (2007-2011): políticas y materialización en tiempos de crisis

*Grup d'Investigació de Sostenibilitat i Territori*  
(A. Artigues, A. Bauzà, M. Blázquez,  
J. González, O. Rullan, S. Vives, I. Yrigoy)

Como es común a otros espacios insulares, las Illes Balears no gozan de las características de un territorio continental para la articulación y jerarquización plena de una red urbana regional conforme a los cánones continentales. Palma es la indiscutible cabecera de la red urbana pero, limitada por el hecho insular, otras ciudades pequeñas o medias de las islas menores se convierten en importantes centros de decisión y esto tanto en cuestiones políticas como económicas. Los actuales procesos de globalización están soslayando estas diferencias de fondo, modificando las relaciones interurbanas internas así como las que vinculan al archipiélago con el territorio europeo.

Con unos índices de crecimiento demográfico todavía elevados, a diferencia de lo que sucede en otras ciudades de este tamaño del Estado español, la capital balear supera los 400.000 habitantes (2011). Ninguna de las restantes ciudades de la red urbana de Balears alcanza los 55.000 habitantes. El hecho metropolitano adquiere una presencia mayor en sistemas urbanos monocéntricos, como es el caso de Palma, donde la principal ciudad no comparte funciones ni compete en la delimitación de áreas de influencia con otras ciudades de similar rango. Si consideramos que la región metropolitana de Palma alcanza toda la isla de Mallorca, la población metropolitana se aproxima a los 900.000 habitantes.

Como capital de uno de los principales destinos turísticos del mundo, Palma se ha integrado en la dinámica financiera global, lo que ha actuado como motor de su estrategia de crecimiento. Ésta se ha basado en la competencia como medio para lograr un lugar en la red urbana global, consolidada a través de las políticas urbanas neoliberales. Las funciones turística, de centro administrativo autonómico y de concentración de actividades de

servicios urbanos han convertido Palma en una «ciudad de éxito». Así, como en tantas otras ciudades, el eslogan publicitado por el Ayuntamiento es «Palma, una ciudad de negocios».

La «turistización» de Palma se ha consolidado a través de políticas especulativas espaciales basadas en la producción de la ciudad como motor de acumulación. El desarrollismo de los años sesenta ha contribuido a la desarticulación del espacio interior de la ciudad. Como se sabe, el urbanismo de la época no puso trabas a la expansión de la ciudad, lo que favoreció la desestructuración urbana de Palma. En el plazo de diez años se aprobaron los dos primeros PGOU de Palma (1963 y 1973). Ambos vinieron marcados por el signo del sobredimensionamiento del crecimiento. La proyección demográfica, muy por encima de los habitantes del momento, sirvió para justificar este modelo de ciudad desarrollista (González Pérez, en prensa). Por un lado, el PGOU de 1963 pretendía dar respuesta a las necesidades de la nueva actividad económica predominante, tanto en forma de instalaciones hoteleras y recreativas como en forma de inversiones urbanas que revalorizaran los capitales que se iban acumulando.

Por su parte, y a pesar de aprobarse en un nuevo contexto socioeconómico, el Plan de 1973 no abandonó los objetivos desarrollistas. En 1970, Palma tenía 234.098 habitantes. La proyección demográfica de este plan para 1985, año de aprobación de un nuevo PGOU, era de 540.000 habitantes. Es decir, el PGOU se justificó a partir de una proyección demográfica por la que, supuestamente, la población del municipio se duplicaría por dos en sólo doce años. Esto es importante porque en función de esta proyección se justificó la calificación intensiva de suelo urbano y urbanizable. Los cálculos fueron totalmente equivocados. La revisión padronal de 1985 contabilizó una población de 315.693 habitantes.

A pesar de estos antecedentes, y a partir de mediados de los años noventa, Palma soportó la intensificación de las políticas urbanas neoliberales. A este respecto, durante el periodo del llamado tercer *boom* turístico (1996-2007), la consolidación de Palma como ciudad emprendedora puede entenderse como el resultado de la solución espacio-temporal tomada por las elites urbanas a través de un nuevo giro empresarial.

En mayo de 1991, por primera vez desde el inicio de la Transición política española, una coalición conservadora (Partido Popular y la Unió Mallorquina) tomaba el poder en el Ayuntamiento. El nuevo alcalde, Joan Fageda, vinculado profesionalmente al sector de la construcción, actuó bajo la retórica

de la necesidad de una ciudad «más segura, una ciudad más limpia, una ciudad más cómoda, una ciudad donde se pueda beber agua limpia, una ciudad con jardines bien cuidados, una ciudad con un tráfico más fluido y un mejor transporte público». Y así abogó por un «instrumento de planificación urbana que tenía que ser claro y flexible» (Fageda, 1991: 7). Devenía así un nuevo discurso urbano, basado en criterios de flexibilidad y que consideraba el modelo anterior una utopía cocinada por la izquierda urbanística.

Este cambio hacia la «realidad» suponía una adaptación de la ciudad a la reestructuración económica global. De esta manera, se empezó a fabricar la estrategia para crear un modelo más competitivo en materia de turismo y especialización inmobiliaria. En este sentido, una de las piezas clave en el cambio del modelo urbanístico fue la revisión del Plan General de Ordenación Urbana, aprobado definitivamente en 1998.

Este plan contemplaba los Planes Especiales de Reforma Interior (PEPRI) que han llevado a la gentrificación de los barrios de la Gerrería (Morell, 2008) y la Calatrava (Franquesa, 2005). En 1997, la reestructuración de estos barrios recibió fondos para «la inversión productiva y la infraestructura» a través del Programa Urban, desarrollado en el marco de los Fondos Estructurales Europeos (FSE). Con ello se llevaba a cabo, y por primera vez, una política urbana mediante un partenariado público-privado.

Muchos de estos procesos son elementos característicos de la ciudad postindustrial. Un tipo de ciudad que tiene en la expansión suburbana y en la transformación de lo existente, dos de sus formas urbanas más características. El primero está basado en la baja densidad y se erige en gran consumidor de suelo. El segundo ha provocado nuevos procesos de cambio socio-espacial, como son la gentrificación y chabolización del espacio urbano. Ambos fenómenos encuentran un amplio desarrollo en Palma. En la actualidad, Palma ha quedado estructurada por un *continuum* urbano que supera ampliamente su término municipal. La crisis de la ciudad compacta y la apuesta por la ciudad difusa deben mucho a la especialización turística y a la suburbanización, es decir, a la expansión del fenómeno urbano y metropolitano por todo el territorio.

La expansión urbana en el último ciclo alcista ha supuesto el crecimiento del número de viviendas desde 134.976 unidades en 1991 a 167.877 en 2006. No obstante, el 23 % de las viviendas permanecen vacías, y el 9,4 % son segundas residencias (Murray, 2010). Este fenómeno se ha traducido, a la vez, en un fuerte crecimiento del precio de la vivienda, que ha alcanzado cifras

que superan el precio medio estatal (Ministerio de Fomento, 2006). Así, el metro cuadrado en 1995 se valoraba en 661 euros/m<sup>2</sup> y, en 2006 alcanzó los 2.237 euros/m<sup>2</sup>. El precio por m<sup>2</sup> en Palma aumentó en un 238 % en tan sólo diez años, este número se convierte en un 122,2 % si se tiene en cuenta la tasa de inflación anual (Sociedad de Taxación, 2006). En este escenario, la financiarización del suelo y la nueva política urbana han sido elementos claves para la disolución de la dicotomía propietario-promotor, y la constitución, con ello, de un proyecto oligárquico dirigido por las élites financiero-inmobiliarias de Palma. Las dos figuras han cristalizado en una misma persona o grupo empresarial: esto es, los promotores se han convertido en propietarios mediante la adquisición de suelos, y a su vez se han convertido, también, en el mecanismo fundamental del apalancamiento financiero de las compañías para llevar a cabo la expansión del negocio. Baste decir, en este sentido, que en el 87,2 % del suelo urbanizable del municipio, promotores y propietarios coinciden en la misma persona o empresa (Vives, 2011).

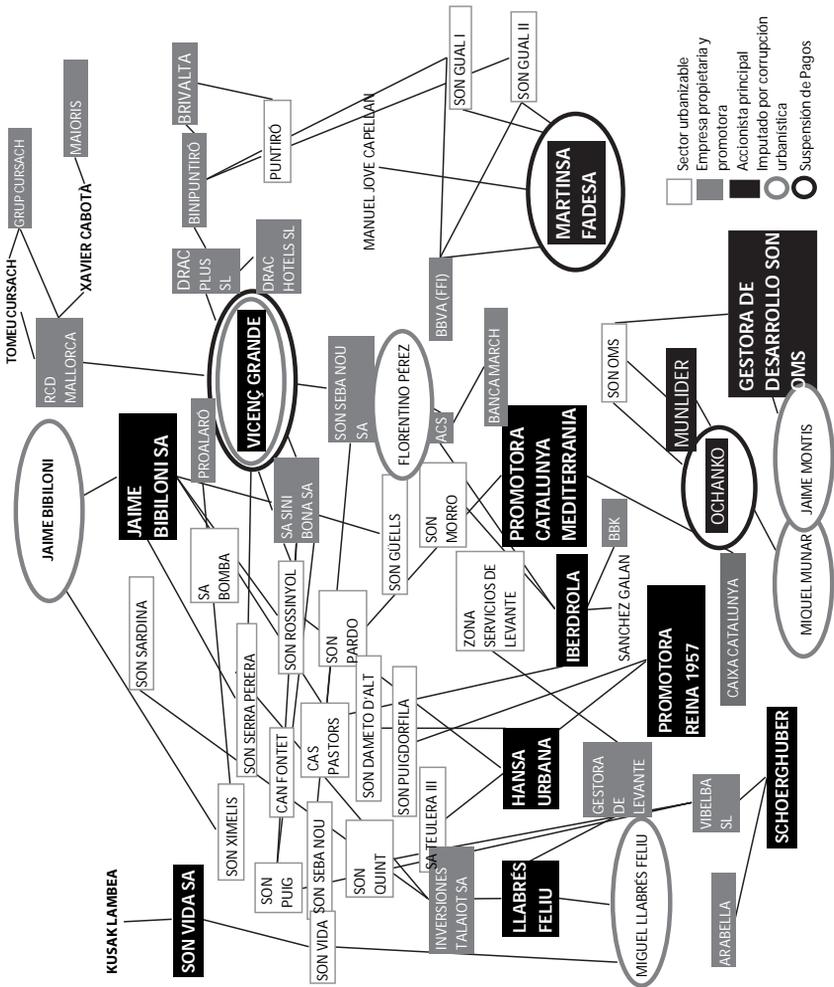
El negocio inmobiliario en la ciudad funciona sobre la base de circuitos locales (60 % de capital mallorquín), mientras que el capital español permanece en una posición secundaria (27,12 %) y el internacional tiene una presencia nula. El predominio del capital local se explica por el hecho de que la industria inmobiliaria estatal se forjara durante el Franquismo, consolidándose ya entonces en grandes grupos con múltiples empresas locales subordinadas. Cuando las competencias en ordenación del territorio y urbanismo pasaron a las comunidades autónomas, su influencia sobre la producción de ciudad reforzó a los gobiernos locales, reforzando a vez las estructuras de poder local (Vives, 2011).

En definitiva, la red oligárquica empresarial de Palma se ha constituido a partir de estrategias que han derivado en conocidos casos de corrupción y sonadas quiebras de algunas empresas. En un panorama inmobiliario de concentración de la propiedad del suelo, los once primeros propietarios/promotores poseen y han promocionado más del 65 % del suelo urbanizable de la ciudad.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vicens Grande (con el 13 % de la superficie total: 1.339.407 m<sup>2</sup>), Iberdrola (7,52 %, 780.118 m<sup>2</sup>), Ochanko, Gestora Desarrollo Son Oms, Munlider (6,45 %, 669.632 m<sup>2</sup>), Llabrés Feliu (6,25 %, 648.664 m<sup>2</sup>), Jaime Bibiloni (6,1 %, 633.275 m<sup>2</sup>), Fadesa (5,49 %, 569.600 m<sup>2</sup>), Reina, (4,86 %, 504.042 m<sup>2</sup>), Hansa Urbana (4,26 %, 442.230 m<sup>2</sup>) y Schoerghuber (4,01 %, 416.606 m<sup>2</sup>), Kusak Lambea (3,99 %, 413.607 m<sup>2</sup>) y Promotora Catalunya Mediterrania (Procam) (3,74 %, 387.978 m<sup>2</sup>).

Figura 8.1 Red oligárquica empresarial de Palma, 2010



Fuente: Vives, 2011.

Muchos de estos procesos se manifiestan en la estructura social de la ciudad. Sobre todo desde las primeras oleadas migratorias de la década de 1960, la construcción del espacio social de la ciudad se ha fundado en la segregación.

La desigualdad y la polarización social son algunas de sus consecuencias más notables. Palma constituye una ciudad tipo para el estudio comparado de flujos migratorios del Norte y el Sur sociológicos, por la alta representación de estas dos grandes procedencias y las peculiaridades de su distribución territorial. El aumento de la población extranjera ha sustentado la mayor parte del crecimiento demográfico de Palma durante la última década. Mientras la población de nacionalidad española decreció un 0,9 % entre 2001 y 2011, el incremento de la extranjera ha sido del 287,97 % en el mismo periodo. De acuerdo con las estadísticas padronales del Ayuntamiento de Palma, los extranjeros sumaban 89.148 habitantes en 2012, lo que resulta una tasa de extranjería del 21,16 %. En el municipio residen personas de 149 nacionalidades diferentes de la española, de las cuales 54 tienen más de 100 habitantes empadronados. A comienzos de la crisis, en 2008, los cuatro colectivos más numerosos eran todos de origen latinoamericano (Ecuador, Argentina, Bolivia y Colombia, por este orden),<sup>2</sup> seguidos de tres nacionalidades de la Unión Europea: Alemania, Italia, Bulgaria. En 2012, se ha consolidado un nuevo orden en las nacionalidades mejor representadas, reflejo del cambio en el panorama económico y el impacto que éste tiene sobre las clases sociales más desfavorecidas. Alemanes, italianos y búlgaros han pasado a ser actualmente los más cuantiosos en Palma, los tres por encima de los 6.500 habitantes. Le siguen en importancia los nacionales de Ecuador, Colombia, Rumanía y Argentina.

Aunque en las pautas de distribución territorial de los extranjeros existen notables diferencias según la nacionalidad de los inmigrantes, el Ensanche y los barrios turísticos del litoral (desde Sant Agustí en el oeste, hasta el Arenal en el este) obtienen las cifras más altas de extranjeros empadronados. Los espacios suburbanos y rururbanos situados más allá de la vía de circunvalación tienen, con algunas excepciones (como Rafal Vell), pocos extranjeros. El barrio de Pere Garau, con 14.112 extranjeros (un tasa de 50,63 %), es el que presenta un número de extranjeros más elevado. Sin embargo, la distribución territorial de los datos absolutos difiere notablemente de los relativos. En este sentido, las tasas más altas están en tres tipos de barrios: ciudad histórica (125 ha, tanto en la gentrificada como la degradada); Ensanche; y los barrios turísticos litorales, fundamentalmente de Poniente y más próximos a la ciudad central.

En definitiva, un primer diagnóstico enseña una ciudad fracturada urbana y socialmente. El Ensanche de principios del siglo XX está sobredensificado y tiene graves problemas de carencia de equipamientos, entre los que

---

<sup>2</sup> Las cuatro nacionalidades superan los 15.800 habitantes, con un máximo de 7.359 ciudadanos de Ecuador.

destaca el deficiente estado del espacio público. Los numerosos polígonos de viviendas, como contenedores de grandes bolsas de pobreza y de población inmigrante excluida, se distancian de las dinámicas generales de la ciudad. Al mismo tiempo, la ciudad histórica apuesta por una rehabilitación dirigida por las prácticas especulativas y el negocio turístico-inmobiliario (González Pérez, 2006). Todos estos fenómenos concluyen en tensiones entre el centro y la periferia, entre el espacio interior de la ciudad y las nuevas áreas de expansión, entre el proyecto y el plan, entre el espacio público y el privado, entre el medio ambiente y el economicismo propio del capitalismo neoliberal, entre las clases dirigentes y la población obrera, entre la población autóctona y la inmigrante rechazada (González y Piñeira, 2004).

### **Adaptación de los megaproyectos del ciclo alcista a la etapa de crisis**

Como se ha visto, durante el periodo alcista, Palma había asumido la lógica urbana del neoliberalismo. Con esta lógica, se había adoptado como prioridad principal la creación, por diversos medios, de las condiciones más favorables para la atracción de capitales y la generación de beneficios, que permitieran escalar posiciones en la jerarquía urbana global. Se trataba del «urbanismo emprendedor», en el que resultaba esencial la asociación público-privada a fin de impulsar y desarrollar estrategias de transformación urbana y mejorar el posicionamiento en los negocios globales.

En las ciudades emprendedoras, una de las principales vías de producción de espacio y a la vez de atracción de capitales, son los *Large-Scale Urban Development Projects* (LSUDP). Según Swyngedouw *et al.* (2002) un LSUDP plasma la materialización de las relaciones de poder que emergen en las áreas urbanas. A la vez, los LSUDP juegan un papel clave en este urbanismo neoliberal, ya que son «la expresión material de una lógica de desarrollo que considera los megaproyectos y el *place-marketing* como medios para generar crecimiento futuro y para llevar a cabo una lucha competitiva que atraiga inversiones de capital» (Swyngedouw *et al.* 2002: 546).

En el contexto de crisis actual, se está produciendo, no obstante, una reformulación de los megaproyectos. En este sentido, el menor flujo de capitales públicos y privados está ralentizando los proyectos, al tiempo que se da un mayor impulso a los mecanismos de atracción de capitales privados. Sin embargo, la priorización de este tipo de proyectos por parte de los gobiernos

emprendedores orienta los escasos fondos públicos a este tipo de iniciativas, aunque esto suponga un incremento —o al menos una justificación— del recorte público de la esfera social.

Una de las categorías que Díaz Orueta y Fainstein (2009: 761) han identificado dentro de la generación más reciente de megaproyectos es la regeneración de fachadas marítimas, dos ejemplos de este tipo de iniciativas se están desarrollando en Palma, es el caso del Palacio de Congresos y del proyecto de reforma integral de la Platja de Palma.

### *La transformación de la fachada marítima de Palma y el proyecto de Palacio de Congresos*

La transformación de la fachada marítima de Palma en su sector oriental, y la construcción en ella de un nuevo Palacio de Congresos así como un hotel de alta categoría anexo, constituyen un ejemplo casi paradigmático de este urbanismo empresarial neoliberal. El proceso de transformación se inició formalmente en el primer año de la legislatura 2003-2007, cuando el PP detentaba tanto el gobierno autonómico como el del ayuntamiento de la capital; sin embargo el proyecto ha tenido continuidad a lo largo del periodo 2007-2011, con gobiernos autonómico y municipal de coalición del PSOE con nacionalistas de centroderecha y de izquierda. Por supuesto, a día de hoy, con la vuelta del PP al gobierno y con mayoría absoluta, el proyecto sigue adelante.

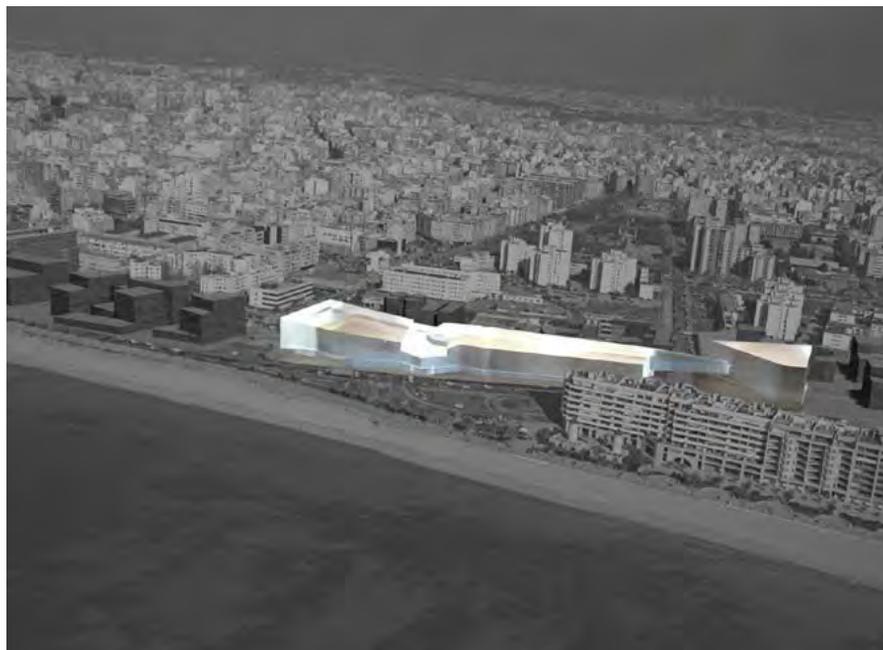
En 2003, y mediante una modificación del vigente Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) se pretendía una actuación sobre un total de 41,3 ha, en dos fases de cuatro años cada una. Además de reordenar el tráfico rodado —tramo urbano de la autopista al aeropuerto—, colmataba en su límite meridional el barrio del Polígono de Levante con diversos edificios institucionales. En la primera línea litoral —más suculenta en renta de situación monopolística (Harvey, 2005)<sup>3</sup>— se preveía la construcción de tres bloques residenciales de lujo (7 plantas) en solares adquiridos por Mapfre y la constructora Núñez y Navarro, a lo que se añadía la «joya de la corona», consistente en un palacio de congresos (17.500 m<sup>2</sup>) complementado con un hotel (10.500 m<sup>2</sup>, 285 plazas 4 e.s.) y una gran superficie comercial (1.800 m<sup>2</sup>). A fin

<sup>3</sup> «El frente marítimo de una ciudad es un bien único, limitado y escaso. [...] Además, este bien resulta más relevante si se halla en una posición de centralidad, con acceso fácil y potencialidad para convertirse en un condensador de actividades urbanas y cívicas». Memoria de la modificación del PGOU sector Levante – Fachada Marítima, BOIB, núm. 177, 12 de diciembre de 2006.

de desarrollar y dirigir políticamente este megaproyecto, el ayuntamiento palmesano y el gobierno autonómico constituyeron en 2004 el consorcio «Palau de Congressos de Palma, S.A.».

Desde los primeros momentos, las instituciones publicitaron el proyecto como una actuación estratégica para el crecimiento económico de la ciudad —y de la isla en su conjunto. Un proyecto que abría nuevas oportunidades internacionales al negocio de «turismo de reuniones», que habría de contribuir a la desestacionalización y a la renovación de un sector muy centrado en el «sol y playa». Se trataba de una iniciativa que, con la excepción del movimiento vecinal *Salvem sa Façana* y algún empresario del sector (Auditorium de Palma), contó con el inmediato apoyo del lobby local *Mallorca Convention Bureau*, al que se fueron sumando la Asociación Hotelera de Palma, la Federación Hotelera de Mallorca, Fomento de Turismo de Mallorca, la Cámara de Comercio de Mallorca y el portal español Hosteltur, líder de noticias de turismo.

**Figura 8.2** La actuación en la fachada marítima de Palma con el Palacio de Congressos



Siguiendo la pauta corriente en operaciones urbanísticas similares, el consorcio institucional, tan pronto como en 2004, emplazó a un concurso internacional de proyectos con el fin de contar con el marchamo de algún arquitecto de renombre (Rogers, Moneo...). El proyecto del navarro Patxi Mangado resultó ganador. En 2006 el consorcio convocó el correspondiente concurso para la construcción y gestión del megaproyecto con una concesión a 40 años. La adjudicataria seleccionada en febrero de 2007 fue la UTE «Centre de Congressos Internacional de Palma S.A.», formada por Barceló Corporación (50 %), Globalia (20 %), Sampol Ingeniería y Obras (15 %), Iberostar (10 %) y Acciona Infraestructuras (5 %). A ésta última se le encargó la construcción del complejo, con un presupuesto total de 131,3 millones de euros, treinta de los cuales iban a ser subvencionados por las instituciones, que además aportaban los solares.

El inicio de las obras en 2007 quedó interrumpido por las elecciones municipales y autonómicas. Por una parte, dentro de los tacticismos de campaña, el consejo insular de Mallorca de centroderecha declaró como Bien Catalogado el edificio de la antigua sede de GESA-ENDESA trastocando los intereses de Núñez y Navarro en primera línea, mientras que, por otra, el nuevo Gobierno municipal de coalición centro-socialdemócrata, a pesar de sus iniciales declaraciones de rechazo a las grandes infraestructuras y a los macroproyectos inmobiliarios,<sup>4</sup> apostó por la continuidad del palacio de congresos, si bien con algunos cambios de cierto calado que comportaron sucesivas modificaciones del PGOU en su sector Levante, y que fueron aprobadas en octubre de 2009. Los cambios más significativos consistieron en: primero, suspensión de las licencias de obra concedidas en primera línea y, posteriormente, eliminación de estos usos residenciales a favor de un espacio libre público y de equipamientos colectivos, transfiriendo el aprovechamiento urbanístico de los solares de Mapfre y Núñez y Navarro a parcelas interiores de propiedad pública; segundo, el proyecto de palacio de congresos y el hotel fueron modificados ya que la superficie inicialmente prevista no era de plena titularidad pública, la edificabilidad del hotel se redujo en unos 5.600 m<sup>2</sup>, lo que se compensó con mayor altura.

A mediados de 2008, ya entrada la crisis, Iberostar, Globalia y Sampol Ingeniería se desvincularon sucesivamente de la UTE, quedando como únicos partícipes el Grupo Barceló (mayoritario) y Acciona (minoritario y ejecutor de la obra). Por aquel entonces se presagiaba ya que la fórmula de «gobernanza» y «partenariado público-privado» sólo era factible cuando las instituciones

---

<sup>4</sup> A. Manresa, «El acuerdo rechaza resucitar la ecotasa», *El País*, 23 de junio de 2007.

velaban fielmente por los intereses de los empresarios. En abril de 2009, el Grupo Barceló hizo pública su intención de abandonar el megaproyecto, alegando que las modificaciones introducidas por el Gobierno municipal habían alterado sustancialmente la «viabilidad económica inicialmente calculada». En aquellos momentos las administraciones habían aportado ya 20 de los 30 millones de euros a los que se habían comprometido, además de los solares. La situación había de agravarse aún más cuando Acciona reclamó mayor dotación financiera por parte de las entidades públicas y despidió al 85 % de la plantilla de la obra. En el mismo sentido, en octubre de 2009, el presidente de la patronal balear (CAEB) reclamaba mayores aportaciones de las administraciones para una «infraestructura estratégica» que «beneficiaba a todo Balears y no sólo a algunos empresarios». Sin embargo, menos de un año más tarde (agosto de 2010), los grupos empresariales que habían aplaudido el megaproyecto en 2003 —Fomento del Turismo, Federación Hotelera de Mallorca, Sol-Meliá, entre otros—, rechazaban implicarse en el mismo aduciendo «escasa rentabilidad».

Cuando a finales de 2010 el barco parecía que iba a hundirse o, como poco, que iba a quedar varado en el *skyline* palmesano, el ayuntamiento avaló un préstamo de otros 30 millones de euros para continuar las obras. Igualmente, el Gobierno central firmó un convenio con el de Balears para, entre otras cantidades destinadas a proyectos de mejora turística, asignar 20 millones más al palacio de congresos (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 2010).

En febrero de 2011 se firmó finalmente el acuerdo entre el Ayuntamiento de Palma y el Gobierno autonómico, de un lado, y el Grupo Barceló, de otro, que sellaba la desvinculación plena de éste en el megaproyecto sin que fuera obligado a ejecutar el aval de 5,2 millones de euros dispuesto en caso de incumplimiento contractual y asumiendo las administraciones la financiación de la obra hasta 80 millones. El futuro concesionario sólo quedó obligado al pago de un canon de 40 millones por la explotación del complejo que debería finalizar Acciona. Esta claudicación de la administración frente al sector privado y tan generosas derramas de dinero público en un proyecto «estratégico» —según cómo y según cuándo para los intereses del empresariado— tenían lugar en el contexto de intensos recortes sociales que ha caracterizado la segunda fase de medidas anti-crisis.

Desde las elecciones de mayo de 2011, el nuevo alcalde del PP, a escasos días de su toma de posesión, inició todos los contactos pertinentes para que Acciona reanudase las obras paralizadas unilateralmente el 10 de junio,

reclamando el pago de 27 millones de euros por certificaciones pendientes.<sup>5</sup> Por su parte, el nuevo consejero de Turismo, en una entrevista a un medio local, además de reafirmar la voluntad de desbloquear el megaproyecto, manifestaba: «Hay que empezar a quitarse los complejos. Cualquier proyecto empresarial que sea viable y de interés para Balears va a ser bienvenido. Se estudiará con todos los sectores, pero la norma general tiene que ser un “sí” y luego ya veremos las pegas».<sup>6</sup>

En septiembre de 2011 se reanudaban las obras, después de que el Govern pagara 10 de los 30 millones de euros que debía a Acciona, aunque desde el ejecutivo se aseguraba que a partir de ahora se irían ajustando los trabajos según las posibilidades de pago.<sup>7</sup>

### *El proyecto de reforma urbano-turística de la Platja de Palma*

La Platja de Palma es uno de los enclaves turísticos de sol y playa más importantes de las Illes Balears, ubicado al este de la ciudad de Palma, entre los municipios de Palma y Lluçmajor. En la actualidad, esta zona turística cuenta con una superficie de 1.000 hectáreas, 30.099 habitantes, 43.109 plazas turísticas y 1.248.420 turistas anuales (Consortio Platja de Palma, 2010a).

La reforma de la Platja de Palma se inició en 2004 con la creación del Consorcio para la mejora y embellecimiento de la Platja de Palma —formado por una representación del ejecutivo central, el autonómico, el Consell Insular de Mallorca y los Ayuntamientos de Palma y Lluçmajor— con el fin de gestionar las actuaciones de las instituciones firmantes en la zona.

Por su parte, el gobierno central aprobó en 2007 el Plan Horizonte 2020, con el objetivo de impulsar proyectos extraordinarios de recalificación de destinos maduros. La Platja de Palma, junto al sur de Gran Canaria y la Costa del Sol, se convirtió en «zona piloto» del plan. El organismo impulsor de dicho proyecto fue la Secretaría de Estado de Turismo, cuyo responsable es el mallorquín Joan Mesquida (anteriormente director general de la Policía Nacional y la Guardia

---

<sup>5</sup> «Isern mantiene todos los frentes abiertos para reanudar las obras», *Diario de Mallorca*, 10 de julio de 2011.

<sup>6</sup> F. Guijarro, «¿Por qué no tener un parque temático? Hay que quitarse complejos», *Diario de Mallorca*, 7 de julio de 2011.

<sup>7</sup> «Reanudan las obras del Palacio de Congresos», *Diario de Mallorca*, 1 de septiembre de 2011.

Civil). A partir de 2007, el Consorcio se redefinió como un órgano de gestión urbanística con facultades para formular nuevas ordenaciones en los ámbitos afectados y para ejecutar y promover las actuaciones urbanísticas. Además, la Secretaría de Estado de Turismo creó en 2008 un cargo clave para reforzar políticamente el proyecto: el «Alto Comisionado del Gobierno de España para la reforma de la Platja de Palma», que recayó en Margarita Nájera, ex-alcaldesa socialista de Calvià<sup>8</sup> en el periodo 1991-2003.

Posteriormente se aprobó, ya en 2010, la Ley 8/2010 de Revalorización Integral de la Platja de Palma, que confirmaba las competencias plenas del Consorcio en todo lo relativo a la ordenación territorial, urbanística y turística de la Platja de Palma. Esta ley creaba una figura de planeamiento *ad hoc*, el Plan de Reconversión Integral (PRI). Paralelamente al PRI se presentó el Plan de Acción Integral (PAI), un nuevo documento estratégico cuyas directrices urbanísticas fueron el propio PRI.

**Figura 8.3 Principales actuaciones propuestas por el PRI de la Playa de Palma**



Fuente: Consorcio de la Playa de Palma

<sup>8</sup> Municipio del oeste de la Bahía de Palma, en donde se hallan —al margen de la Platja de Palma— los enclaves de sol y playa más importantes de la isla. Se da la circunstancia que desde 1991 hasta 1999, Joan Mesquida había sido responsable económico del municipio

De forma paralela al despliegue (*roll-out*) de una nueva arquitectura institucional propia del «urbanismo neoliberal», se hizo necesaria la articulación de una estrategia de consenso a favor del megaproyecto. Se gestó así una típica «alianza pro-crecimiento» entre políticos, propietarios del suelo, sector turístico e incluso vecinos. En cualquier caso, esta estrategia de consenso se derrumbó a lo largo del segundo semestre de 2010. Por un lado, los residentes se posicionaron en contra del proyecto, al incluir éste la expropiación — para su posterior derribo — de 300 viviendas con el objetivo de «esponjar» estas áreas de alta densidad. Formaron así una plataforma vecinal en contra de las expropiaciones, y la cuestión saltó inmediatamente a la arena política, cuando la oposición (entonces conservadora) manifestó su rechazo a los derribos. En noviembre de 2010, acechados los gobernantes por el desgaste político que se estaba produciendo en el final de la legislatura, y tras la presentación de 1.335 alegaciones al PRI, el Consorcio anunció la suspensión de la aprobación inicial del Plan de Reconversión. No obstante, aunque el PRI ha quedado paralizado, y con ello las acciones más polémicas, Joan Mesquida se afanó en declarar que el PAI continuaba en vigor. Así pues, en la práctica, el proyecto ha seguido adelante.

Aunque en un principio el presupuesto anual del Consorcio no superaba los cinco millones de euros, tras la decidida apuesta política por el proyecto el presupuesto para el año 2010 aumentó hasta alcanzar la cifra de más de 127 millones de euros. El capital presupuestado estaba destinado a inversiones en infraestructura pública (85 millones), compra de suelo (25 millones), gastos de personal (10 millones) y realización y difusión de documentos del Consorcio (tres millones) (Consorcio Platja de Palma, 2010b).

Las obras realizadas hasta la fecha han consistido principalmente en mejoras en pavimentos, canalizaciones y alumbrado público, y han sido adjudicadas a constructoras locales, entre las que destacan ACSA-TRANEXMA (con el 32,65 %) y AGLOMSA (20,85 %),<sup>9</sup> en otras palabras, dos empresas acumulan la mitad del importe de las licitaciones. Además, cabe destacar que el Consorcio tiene el propósito de llevar a cabo compras de suelo. Particularmente, se propuso la adquisición de terrenos ubicados en torno a una zona llamada La Porciúncula y el humedal de Ses Fontanelles. Estas operaciones de suelo son especialmente relevantes en una isla en la que las figuras del propietario de suelo y del promotor se han fusionado (Vives, en prensa).

---

<sup>9</sup> Estos datos se han obtenido a partir de las adjudicaciones de las licitaciones de las obras del Consorcio de la Platja de Palma, cuya información se puede consultar en [www.consorcioplatjadepalma.com](http://www.consorcioplatjadepalma.com)

De hecho, los propietarios de estos terrenos son Vicente Grande<sup>10</sup> y Aqua Mágica,<sup>11</sup> respectivamente. Las compras suponen el refuerzo de la «triple alianza» entre promotores, constructores y políticos locales (Naredo y Montiel 2011).

Sin embargo, las obras licitadas, adjudicadas y finalizadas por el Consorcio apenas sumaban hasta agosto de 2011, un total de cinco millones de euros, un importe ínfimo en comparación con los 127 millones del presupuesto de 2010. Todo esto parece indicar que los gestores del megaproyecto no han recibido las partidas presupuestarias asignadas. Ante este hecho, el Consorcio ha llevado a cabo una serie de estrategias para conseguir liquidez e inversiones, como por ejemplo el anteproyecto de Ley de exenciones y beneficios fiscales para inversores en la zona; la declaración del espacio como «Área de Rehabilitación Integral» con el fin de acceder a fondos europeos; o la firma de convenios con el ICO. En definitiva, una serie de estrategias que denotan la posibilidad real de que los fondos «oficiales» no lleguen al Consorcio, y que por lo tanto se deba apostar por: a) estrategias que «capturen» los escasos fondos públicos remanentes (principalmente de la UE); b) mecanismos de obtención de crédito oficial *ad-hoc* para la zona (acelerando así las lógicas de competitividad inter-territorial); y c) la búsqueda de nuevos mecanismos de entrada de capitales privados.

### **La crisis (2007-2011): del keynesianismo financiero-inmobiliario a la nueva oleada de neoliberalización**

Mientras algunos proclamaban la muerte del neoliberalismo (Smith *et al.* 2009), el estallido de la crisis global ha llevado a los *think tanks* neoliberales a reajustar su clásico discurso, por medio de una mayor legitimación de la intervención del Estado con el fin de salvaguardar los beneficios financieros. Este discurso, que a menudo ha estado impregnado de una retórica transversal, niega tozudamente estar regido por ninguna ideología. En esta línea,

---

<sup>10</sup> Vicente Grande es un afamado constructor local que utilizó la estrategia de hacerse presidente de un club de fútbol, el RCD Mallorca, como plataforma para potenciar sus desarrollos inmobiliarios.

<sup>11</sup> Aqua Mágica es una sociedad limitada formada por las sociedades anónimas Inmobiliaria Colonial y Riofisa, que a la vez están participadas por empresas como Deutsche Bank, Royal Bank of Scotland o la antigua Caixa Catalunya.

Mateo Isern —alcalde de Palma del Partido Popular desde el 22 de mayo de 2011— ha reivindicado «menos ideología y más eficiencia»,<sup>12</sup> al tiempo que apelaba a los «valores y no a la ideología» para «construir una ciudad que sea un espacio de convivencia».<sup>13</sup> Como pasa con otros enunciados del discurso neoliberal, no se trata aquí propiamente de una negación de la ideología sino, en términos gramscianos, de la construcción de una hegemonía en la que el proceso de creación de verdad y consenso reside en la capacidad que tienen los grupos dominantes de convencer a las clases dominadas para que perciban sus intereses como comunes, creando el llamado «consentimiento activo de los dominados» (Brandt 2005: 58).

En este contexto, el Estado español, a pesar de ser uno de los más sacudidos por la crisis debido a su especialización financiero-inmobiliaria, ha optado por una vía de salida que reafirma esta misma especialización. Desde el estallido de la crisis, marcada por la evolución de los sistemas financieros, se distinguen dos grandes líneas políticas diferenciadas por dos etapas. La primera, desde el inicio de la crisis hasta finales del 2009, ha estado marcada por la aplicación de medidas expansivas del gasto público encaminadas a la subvención a la banca y al sector inmobiliario; la segunda ha ido dirigida a paliar la crisis de la deuda y del déficit mediante los recortes sociales y las medidas «de austeridad». Este giro político ha ido acompañado, al mismo tiempo, de una transición en su discurso legitimador. La primera fase de la crisis se ha atacado claramente con políticas de reforzamiento del keynesianismo financiero-inmobiliario (López y Rodríguez 2010: 93), es decir, con políticas que pretendían fomentar la inversión inmobiliaria y el consumo para que éstas contribuyeran a la demanda efectiva y derivaran en la creación de efecto riqueza (Naredo 2006). En esta dirección, las medidas anticrisis de la fase keynesiana se han articulado a través de dos líneas. Por un lado, se han impulsado políticas enfocadas a reactivar el sector inmobiliario bajo la lógica de la competitividad territorial y la supuesta creación de puestos de trabajo para reducir el paro. Y, por otro, se han aprobado estrategias de rescate financiero para generar un estímulo del crédito. Todas las políticas de la fase de keynesianismo financiero-inmobiliario se han llevado a cabo a partir de la reestructuración y el incremento del gasto público.

---

<sup>12</sup> S. Velert, «Isern se replantea mantener el edificio de GESA», *Diario de Mallorca*, 14 de abril de 2011.

<sup>13</sup> C. Arrieta, «Isern promete una ciudad bilingüe y con Palacio de Congresos desde la austeridad», *El Mundo*, 11 de junio de 2011.

En Balears, con el regreso del Partido Popular a las instituciones, y en paralelo a la intensificación de una atmósfera retórica de quiebra económica de las instituciones públicas, se han llevado a cabo recortes a escala autonómica y local, al mismo tiempo que se reforzaba el empresarialismo urbano. Una clara ejemplificación de esta última faceta ha sido la designación de Joaquín García Martínez como Director de la Oficina de Presupuestos del Gobierno, anteriormente administrador del Grupo Drac —empresa que protagonizó la mayor suspensión de pagos de la historia de las Illes Balears. García Martínez, ahora encargado de llevar a cabo los recortes del Gobierno, aseguraba que «Bauzá no me ha traído para hacer un ajuste cosmético».<sup>14</sup>

En agosto de 2011, se aprobaba también el Plan de Saneamiento del Gobierno de las Illes Balears, que debía generar credibilidad en los bancos para permitir el acceso a nuevos créditos, ajustando el déficit máximo al 1,3 % del presupuesto. Esto comportaba un recorte de unos 380 millones de euros<sup>15</sup> que se aplicarían, mayoritariamente, a personal, sanidad y pagos pendientes a ONGs y otras entidades del tercer sector. Por su parte, el Ayuntamiento de Palma, con Mateo Isern a la cabeza, quien anteriormente además de ser promotor inmobiliario ofrecía sus servicios de abogado a la banca en los procesos de desahucio, planteó también la aplicación de sus propias medidas de ajuste. En este sentido, Julio Martínez Galiana, teniente de alcalde de Hacienda, defendía la privatización de los servicios municipales, evocando al Ayuntamiento de Madrid como modelo de gestión.<sup>16</sup>

En este contexto, aquí vamos a analizar la articulación de las políticas implantadas durante este periodo de crisis en Palma (Mallorca). Durante esta etapa se ha producido una progresiva adaptación que va de los megaproyectos propios del ciclo alcista a la coyuntura de crisis; una transición desde las políticas de refuerzo del keynesianismo financiero-inmobiliario hacia una nueva oleada de políticas neoliberales. Estas políticas han contribuido al incremento de la distribución desigual de los recursos, agravando el proceso de precarización de amplias capas sociales localizadas en los «espacios en crisis».

---

<sup>14</sup> Magro, A. «Bauzá no me ha traído para hacer cosmética: habrá un ajuste serio en las empresas públicas», *Diario de Mallorca*, 15 de julio de 2011.

<sup>15</sup> Borràs, E., «Madrid aprova el Pla de sanejament de Bauzá, que retalla 380 milions», *Diari de Balears*, 28 de julio de 2011.

<sup>16</sup> Capó, J., «Vamos a continuar con la política de privatizar servicios municipales», *Diario de Mallorca*, 16 de julio de 2011.

*El rescate del sector de la construcción por iniciativa del Estado: el Plan E y la Ley de Economía Sostenible*

Uno de los programas más significativos de la fase keynesiana para el rescate del sector de la construcción ha sido el Plan E (Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo) que, de acuerdo con el gobierno, pretendía, mediante 80 medidas económicas, financieras y fiscales, la mejora de la situación coyuntural de determinados sectores estratégicos, así como acometer proyectos con alto impacto en la creación de empleo.<sup>17</sup> El Plan creaba el Fondo Estatal de Inversión Local (FEIL) que destinaba 8.000 millones de euros a la dinamización de la obra pública municipal.<sup>18</sup> López y Rodríguez (2010) apuntan que, en realidad, este Plan perseguía el rescate financiero bajo la forma, más o menos propagandística, de un «programa de creación de empleo», y que respondía a la incapacidad de los municipios para hacer frente a la crisis por sí solos a causa de la generalización de los impagos públicos a proveedores, la drástica reducción de los ingresos municipales y la dependencia de las cajas de ahorro locales o de empresas privadas para el pago de las nóminas. En otras palabras, el FEIL preveía una fuerte inyección de liquidez a los ayuntamientos y la financiación de pequeñas obras públicas además de retener parte del empleo en la construcción. El FEIL destinó a Palma más de 36 millones de euros.<sup>19</sup> Dentro de esta partida, las obras de mayor dotación fueron la adecuación y mejora de viales, la renovación de redes de infraestructuras y el soterramiento de contenedores de Residuos Sólidos Urbanos, así como la creación de un eje cívico.

El FEIL encontró su continuidad con la creación del Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local (FEESL), constituido en 2010 en el marco de la Ley de Economía Sostenible y dotado con otros 5.000 millones de euros.<sup>20</sup> De éstos, Palma ha recibido alrededor de 34, que también se han destinado a nuevas obras públicas. En este caso, las dos obras con una mayor partida presupuestaria han sido los corredores verdes del Parc de les Vies y de la Fachada Marítima, con el 16,8 % y el 15,3 % de la inversión total,

<sup>17</sup> Véase <http://www.meh.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Presupuestos%20Generales%20del%20Estado/Paginas/FondoparaelEstimulodelaEconomiayelEmpleo.aspx>

<sup>18</sup> Real Decreto-Ley 9/2008 (BOE núm. 290 de 2 de diciembre de 2008).

<sup>19</sup> <http://ssweb.mpt.es/infondos/map/grid?css=false&fondo=&provincia=&municipio>

<sup>20</sup> [http://www.mpt.gob.es/servicios/fondo\\_sostenibilidad](http://www.mpt.gob.es/servicios/fondo_sostenibilidad)

respectivamente. Las principales empresas adjudicatarias del FEESL<sup>21</sup> han sido las locales Llabrés Feliu (24 %) y AGLOMSA (11 %), y la estatal ACCIONA (20 %).

En definitiva, estas actuaciones han utilizado gran cantidad de recursos públicos para apoyar a las empresas del negocio de la construcción, fortaleciendo así el proyecto de clase de la oligarquía financiero-inmobiliaria.

*El rescate del sector de la construcción por iniciativa de la Comunidad Autónoma: la Ley Carbonero*

En 2008 se produce también la aprobación de la Ley 5/2008, de 14 de mayo, de actuaciones urgentes destinadas a la obtención de suelo para viviendas de protección pública en las Illes Balears.<sup>22</sup> La disposición regula la posibilidad de llevar a cabo actuaciones urbanísticas sin atender a determinados límites vigentes tanto por los planes urbanísticos como por los territoriales, al tiempo que elimina trámites y garantías procedimentales para llevar a cabo tales actuaciones.

El objetivo explícitamente anunciado de la disposición, aunque sólo se cuantifica en la exposición de motivos, es posibilitar el acceso a vivienda a 5.000 familias durante la legislatura 2007-2011. El medio son las viviendas de protección oficial o bajo «algún régimen de protección pública». Aunque en la «Exposición de motivos» aparece varias veces el término alquiler, éste no figura ni en el espíritu ni en la letra del articulado de la ley que, en sus rasgos básicos, aspira a avanzar en la llamada «sociedad de propietarios» (López y Rodríguez 2010: 254-66). La ley fue aprobada conjuntamente con otra de carácter proteccionista<sup>23</sup> en una suerte de pacto no escrito entre las diferentes sensibilidades políticas que formaban el gobierno progresista de la mencionada legislatura.

Se trata de una disposición típicamente keynesiana aunque dulcificada por el propósito de obtener viviendas no gravadas por las plusvalías, que se incluyen en los «precios libres» en un mínimo del 50 % del número de

---

<sup>21</sup> No se han podido obtener datos de las empresas adjudicatarias del FEIL.

<sup>22</sup> BOIB, núm. 68, 17 de mayo de 2008.

<sup>23</sup> Ley 4/2008, de 14 de mayo, de medidas urgentes para un desarrollo territorial sostenible en las Illes Balears. BOIB, núm. 68, 17 de mayo de 2008.

viviendas de cada actuación. Este objetivo era especialmente novedoso en Palma, toda vez que los anteriores gobiernos municipales conservadores habían vendido prácticamente todo el suelo municipal que podía ser destinado a vivienda protegida.

La vía para alcanzar los objetivos planteados consiste en la convocatoria de un concurso para que los propietarios/promotores —y únicamente los que cumplan esta doble condición— puedan hacer sus ofertas de suelo a fin de llevar a cabo las actuaciones de vivienda citadas. Se trata, por lo tanto, de un blindaje a favor del promotor local que ya es propietario del suelo, pues las empresas peninsulares apenas disponen de este recurso (Vives, en prensa), y los simples propietarios rurales no son promotores. La apuesta se hace, así, a favor del promotor local frente a otras estrategias posibles como la de favorecer al propietario rural —el «todo urbanizable» de la Ley 6/1998— o al promotor global —agente urbanizador valenciano desde 1994 y figuras equivalentes en otras legislaciones autonómicas posteriores. Se trata, por lo tanto, de una ley que atiende especialmente a los intereses del promotor local, no del propietario rural ni del promotor global.

El ganador o ganadores del concurso obtienen la declaración de los terrenos ofertados como Reserva Estratégica de Suelo (RES) que, con carácter de actuaciones de Interés General, serán objeto de una nueva regulación urbanística mediante la redacción de unas Normas Subsidiarias y Complementarias (NNSSCC) por parte del Gobierno de las Illes Balears. De esta nueva regulación urbanística cabe destacar, fundamentalmente, dos aspectos.

En primer lugar, es preciso subrayar que el sistema invierte la tradicional secuencia en la que primero se presenta el plan y, posteriormente, la iniciativa privada hace sus ofertas conforme a lo programado en éste, a favor de una nueva secuencia en la que el primer paso lo da la oferta privada y, posteriormente, la administración adecua el plan a aquélla. Algo muy en la línea del urbanismo neoliberal en la que los intereses privados siempre anteceden a los públicos.

En segundo lugar, se debe destacar que las NNSSCC redactadas a fin de hacer viable la oferta ganadora flexibilizaban varios aspectos de las disposiciones vigentes en cuanto a planeamiento urbanístico y a normas de rango territorial. En lo que se refiere a la regulación urbanística, las NNSSCC pueden

reclasificar como suelo urbanizable terrenos ofertados por los propietarios/promotores que el plan municipal contempla como rústico de transición,<sup>24</sup> e igualmente pueden incrementar la densidad neta.

Por otro lado, los propietarios/promotores se ahorran el plan parcial y gran parte de la tramitación ambiental, pues las NNSSCC que elabora el gobierno autónomo incluyen la ordenación de detalle. Esto supone el abaratamiento y la aceleración de la nueva urbanización.<sup>25</sup>

Además las ofertas, y las subsiguientes NNSSCC, no tienen por qué respetar algunas de las disposiciones de la planificación territorial, como la obligación de los planes parciales de reservar el 20 % para sistemas generales o las densidades brutas máximas establecidas por los Planes Territoriales Insulares.<sup>26</sup> Se ahonda así en la línea flexibilizadora apuntada anteriormente.

Como compensación al aligeramiento de los parámetros urbanísticos, territoriales y de gestión, los propietarios / promotores deberán ceder gratuitamente solares urbanizados que contengan un mínimo del 50 % de la edificabilidad del sector. Estos solares, que habrán sido calificados de vivienda de protección pública o de precio tasado, podrán ser concursados entre constructores para la construcción de las viviendas de protección pública.

La convocatoria del concurso se hizo en julio de 2008. Al mismo se presentaron un total de 53 ofertas (28 en suelo rústico de transición) lo que suponía una oferta agregada de 28.715 viviendas, más las correspondientes en régimen libre. En el caso de Palma la oferta ganadora fue la presentada

---

<sup>24</sup> Se trata de una parte de las orlas de 500 metros de suelo no urbanizable alrededor de los suelos urbanos y urbanizables con plan parcial aprobado reguladas por las Directrices de Ordenación Territorial (Ley 6/1999, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de medidas tributarias). BOIB, núm. 48, 17 de abril de 1999.

<sup>25</sup> La aprobación de los planes parciales y todas las modificaciones de planeamiento deben someterse a las llamadas Evaluaciones Ambientales Estratégicas reguladas por la Ley 11/2006 de 14 de septiembre, de evaluaciones de impacto ambiental y evaluaciones ambientales estratégicas en las Illes Balears (BOIB, núm. 133, 21 de septiembre de 2006) modificada en varios artículos por la Ley 6/2009 de 17 de noviembre, de medidas ambientales para impulsar las inversiones y la actividad económica en las Illes Balears (BOIB, núm. 78, 30 de mayo de 2009). Con estas disposiciones, en el mejor de los casos, las modificaciones no se harían efectivas hasta pasados unos 6 meses ya que tienen que tramitarse en paralelo a la modificación urbanística. Una tramitación que, en las RES, se verá además notablemente reducida al eliminar el plan parcial.

<sup>26</sup> En el caso de Palma, las RES pueden alcanzar la máxima densidad permitida por la legislación del suelo en vigor en Balears (75 viviendas/ha), cuando el Plan Territorial de Mallorca limitaba dicha densidad a 40 viviendas/ha.

por Haras Gestión de Suelo con un proyecto en segunda línea de Portitxol, al este de Palma,<sup>27</sup> en el que se pretendía desarrollar una urbanización de 750 viviendas (212 en régimen libre) en un suelo ya urbanizable pero con densidades netas y brutas superiores a las marcadas hasta entonces por el planeamiento urbanístico y territorial.

Estamos pues ante un pacto implícito entre el gobierno de la legislatura 2007-2011 y los propietarios / promotores locales. En este acuerdo no escrito, el primero ha descubierto la posibilidad de «entregar las llaves» de un número importante de viviendas protegidas o a precio tasado gracias a la cesión gratuita de los solares ya urbanizados donde se iban a construir. Por su parte, los promotores se han visto liberados de la tramitación urbanística y ambiental así como de algunos de los parámetros urbanísticos y territoriales más restrictivos para su promoción. Esta promoción podría incluir un máximo de un 50 % de vivienda libre; en relación con gran parte del otro 50 % concursarán en calidad de gestores indirectos de la vivienda «a precio tasado» aunque la «entrega de llaves» la efectúe el gobierno autonómico.<sup>28</sup> Se trata, en definitiva, de flexibilizar para animar al sector de la construcción / promoción local y avanzar en la sociedad de propietarios.

### *Rescate y nueva regulación de la industria turística: de la «ecobatalla» al reparto de fondos públicos*

Además de las políticas de rescate del sector de la construcción, se han llevado también a cabo una serie de políticas de rescate del sector turístico, cuya importancia se explica gracias al cada vez mayor poder de este sector. Cuando Sebastián Escarrer (Meliá Hotels International)<sup>29</sup> era presidente de Exceltur (Alianza para la Excelencia Turística), se publicó una larga lista de las ayudas que los hoteleros requerían a las administraciones públicas para combatir la crisis. Estas demandas priorizaban las zonas turísticas para la inversión en infraestructuras anunciada por el Gobierno, e igualmente pretendían la mejora de los recursos y la gestión de la promoción turística. Al mismo tiempo, abogaban por cuatro grandes reformas estructurales: reducción de las trabas a la

<sup>27</sup> Véase [www.sonbordoy.com](http://www.sonbordoy.com)

<sup>28</sup> Agotada la legislatura 2007-2011 no se ha llevado a cabo ninguna «entrega de llaves» con lo que, tras la llegada de los conservadores al poder, serán éstos los que, en su caso, las llevarán a cabo.

<sup>29</sup> A partir de 2011, el grupo Sol Meliá pasa a denominarse Meliá Hotels International (<http://www.solmelia.com/corporate/about-sol-melia.htm>)

renovación de establecimientos, reforma fiscal para favorecer la reinversión y el ahorro, reforma laboral articulada en torno al principio de la flexiseguridad y descentralización de la gestión aeroportuaria.<sup>30</sup>

Se puede leer al heredero de la mayor corporación turística española en clave de algunos de sus principales antecedentes político-empresariales. La familia Escarrer encabezó el «golpe de Estado empresarial» (Murray 2005) al primer Gobierno de pacto de progreso (1999-2003) de la autonomía balear. La que fue denominada como «ecobatalla» (Valdivielso 2001) consistió en un pulso en el que se impuso el interés empresarial, con la formación de gobiernos conservadores encabezados por Jaume Matas Palou (Murray *et al.* 2010); unos gobiernos en los que proliferaron los casos de corrupción y que, como primera medida, derogaron la ecotasa. Miquel Fluxá, actual patriarca de la corporación Orizonia, manifestó en su momento su veto al Gobierno progresista que promovió la ecotasa: «No tenemos la intención de que el Govern siga al no estar capacitado».<sup>31</sup>

Una legislatura más tarde (2007-2011) y con nuevos gobiernos socialdemócratas en Madrid y Palma, se había aprendido la lección. La pleitesía a la oligarquía hotelera fue total por parte de los gobiernos Zapatero y Antich. Esta subordinación quedó especialmente plasmada en la «Ley Barceló», de la que más tarde hablaremos.

Por otra parte, en abril de 2008, se impulsó el Plan Renove Turismo,<sup>32</sup> por el que se creaba una línea del ICO dirigida a la financiación para la renovación de las instalaciones turísticas. Los primeros 400 millones de euros — con un interés fijo del 1,5 % TAE y con un máximo de 1 millón de euros por proyecto — se agotaron en diez días.<sup>33</sup> Medio año más tarde la cuantía se ampliaría en 600 millones,<sup>34</sup> de los que 213 (el 21,38 %) se destinaron a proyectos en

<sup>30</sup> S. Escarrer, «El turismo ante “el annus horribilis”», *El Mundo*, 25 de enero de 2009.

<sup>31</sup> M. Morales, «No tenemos intención de que el Govern siga al no estar capacitado», *Diario de Mallorca*, 11 de agosto de 2002.

<sup>32</sup> Resolución de 26 de noviembre de 2008, de la Secretaría de Estado de Turismo, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 21 de noviembre de 2008, por el que a su vez se establece la normativa reguladora de los préstamos previstos en el Plan de Renovación de Instalaciones Turísticas (Plan Renove Turismo), del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (BOE núm. 289, 1 de diciembre de 2008).

<sup>33</sup> A.M./EFE, «Los negocios turísticos tendrán otros 600 millones para reformas», *Diario de Mallorca*, 27 de febrero de 2002.

<sup>34</sup> Resolución de 9 de junio de 2009, de la Secretaría de Estado de Turismo, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 29 de mayo de 2009, en el que se modifica la normativa

Balears.<sup>35</sup> Este plan fue impulsado por Joan Mesquida, el mismo ex-consejero balear de economía que implantó la ecotasa, y que había sido nombrado Secretario de Estado de Turismo.

Por su parte, el Consejo de Ministros celebrado en Palma en verano de 2009 también dio por satisfechas las demandas de las familias hoteleras,<sup>36</sup> entre otras cosas con una dotación presupuestaria de 1.030 millones de euros para toda España dentro de un amplio paquete de medidas para el turismo. 500 millones de los cuales consistieron en créditos ICO para el Plan Futur E, dentro del Plan E.<sup>37</sup> De éstos, 46,7 millones correspondieron a Balears.<sup>38</sup>

### *El reconocimiento y la aceptación de las altas densidades urbanas con indulto turístico*

Paralelamente a la aprobación del marco de las ayudas, se flexibilizó el marco normativo para posibilitar y/o facilitar que los establecimientos turísticos se acogiesen al Plan Renove Turismo, regularizando así la actividad de sus negocios.

La Ley 4/2010 de medidas urgentes para el impulso de la inversión en las Illes Balears —la llamada «Ley Barceló»— supuso un cambio radical de enfoque en la política turística de los gobiernos socialdemócratas de la legislatura 1999-2003 frente a la de 2007-2011. La Ley 4/2010 abrió la puerta a la regularización de plazas no autorizadas pero que estaban en funcionamiento. En este sentido, es ilustrativo el título del capítulo I del título III de la ley: «Regularización sectorial de plazas turísticas». Las plazas que funcionaban de forma ilegal y que, si se acogían a ayudas de renovación, podrían ser regularizadas.

La disposición abrió un plazo excepcional de 4 años que, además, excluía las obras de modernización de los establecimientos turísticos existentes —que no hubieran supuesto infracciones urbanísticas graves— respecto de

---

reguladora de los préstamos previstos en el Plan de Renovación de Instalaciones Turísticas (Plan Renove Turismo 2009), del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y se amplía su dotación económica (BOE núm. 140, 10 de junio 2009).

<sup>35</sup> J. M. Roque, «Renovació amb crèdits públics», *El País*, 26 de noviembre de 2010, extra Balears, p. 3.

<sup>36</sup> M. Manso, «Zapatero se gana a los empresarios turísticos con las ayudas prometidas», *Diario de Mallorca*, 26 de julio de 2009.

<sup>37</sup> V. Eza, «Zapatero promete 83,5 millones para la Playa de Palma si hay presupuesto», *Diario de Mallorca*, 25 de julio de 2009.

<sup>38</sup> J. M. Roque, «Renovació amb crèdits públics», *El País*, 26 de noviembre de 2010, extra Balears, p. 3.

los principales parámetros urbanísticos y turísticos limitantes (art. 17.3). La medida suponía la aceptación de las altas densidades de las zonas turísticas construidas en la década de 1960, que los planes urbanísticos posteriores pretendían limitar, así como la desconsideración de las limitaciones de densidad neta ( $m^2/plaza$ ) que la administración turística conservadora había impuesto desde finales de los años ochenta (Rullan 1999).

Otro efecto flexibilizador de la mencionada Ley 4/2010 fue la implantación de la declaración responsable de inicio de actividad turística (DRIAT). Esta medida seguía los postulados de la Directiva Bolkestein 2006/123/CE<sup>39</sup> y diversos decretos posteriores la desarrollaron en términos normativos.<sup>40</sup> En esencia se sustituye la autorización previa por la llamada declaración responsable. El incumplimiento de las disposiciones —por ejemplo de clasificación de la categoría de los establecimientos de alojamiento turístico mediante una autoevaluación<sup>41</sup>— sólo podrá ser verificado por la administración mediante su inspección y comprobación posterior.

También cabe destacar la implantación de la figura de las «inversiones de interés autonómico» que deberán gozar de «un impulso preferente y rápido ante cualquier administración de las Illes Balears». Al amparo de esta figura ya se han aprobado algunos desarrollos urbanísticos en la comunidad autónoma (concretamente un campo de golf, un centro de alto rendimiento deportivo y nuevos accesos a una instalación portuaria).

En otras palabras, la «Ley Barceló» supone el indulto a las plazas ilegales que venían funcionando y a las infracciones urbanísticas leves que se habían ido haciendo para hacer posible, precisamente, la legalización de dichas plazas. Dicho de otro modo, se ha pasado de poner impuestos a la boyante

---

<sup>39</sup> Que se traspuso al ordenamiento jurídico español, entre otras, mediante la denominada Ley «ómnibus», 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (BOE núm. 308, 23 de diciembre de 2009), modificando la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

<sup>40</sup> Por ejemplo, mediante el Decreto 13/2011, de 25 de febrero, por el cual se establecen las disposiciones generales necesarias para facilitar la libertad de establecimiento y de prestación de servicios turísticos, la regulación de la declaración responsable, y la simplificación de los procedimientos administrativos en materia turística (BOIB, núm. 32, 03/03/2011).

<sup>41</sup> Decreto 20/2011, de 18 de marzo, por el cual se establecen las disposiciones generales de clasificación de la categoría de los establecimientos de alojamiento turístico en hotel, hotel apartamento y apartamento turístico de las Illes Balears (BOIB, núm. 46 ext., 30 de marzo 2011). <http://www.caib.es/govern/sac/fitxa.do?lang=es&estua=8&coduo=8&codi=841163>

actividad turística balear a legalizar sus actividades irregulares. Se asiste así a una radical explotación del triunfo de los empresarios sobre los gobiernos progresistas, tras su derrota en la «ecobatalla».

Al margen de la «Ley Barceló» otros importantes ejemplos de la flexibilización turístico-urbanística son la Ley 6/2009, de 17 de noviembre, de medidas ambientales para impulsar la actividad económica en las Illes Balears,<sup>42</sup> que exime de la realización de tramitaciones ambientales a los proyectos de construcción de equipamientos y carreteras, y aplaza la elaboración de determinados planes de ordenación de recursos naturales.

Por su parte la Ley 10/2010, de 27 de julio, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general en materia de ordenación territorial, urbanismo y de impulso de la inversión,<sup>43</sup> exime temporalmente de la exigencia de alcantarillado y establece medidas de «agilización del desarrollo urbanístico y edificatorio» (preámbulo de la Ley 10/2010 y disposición adicional quinta de la Ley 4/2010).

### *El tsunami neoliberalizador aterriza en el aeropuerto de Palma*

Como ya se apuntaba al comienzo de este texto, la fase de medidas anti-crisis de corte keynesiano ha dado paso a una nueva oleada de políticas neoliberales. A pesar de que las políticas de la segunda fase de la crisis se han centrado, de momento, en los recortes sociales, éstas se están empezando a aplicar a nivel directamente espacial mediante la privatización de propiedades públicas y la intensificación de la inclusión de los agentes privados en la toma de decisiones de las propias administraciones. Entre las privatizaciones, una de las que puede tener consecuencias más relevantes para Mallorca es la de las infraestructuras y de la gestión aeroportuaria, que están en proceso de quedar separadas de la autoridad pública de la navegación aérea, actualmente agrupadas en el ente Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea, AENA. Con motivo de la crisis, el gobierno español ha anunciado su privatización a fin de paliar el déficit público. El objetivo es la venta parcial a capital privado y a las comunidades autónomas.

---

<sup>42</sup> BOIB, núm. 172, 24 de noviembre de 2009.

<sup>43</sup> BOIB, núm. 49, 27 de marzo de 2010.

El aeropuerto de Palma es la principal puerta de entrada de turistas a la isla —de los 8,7 millones de turistas que llegaron en 2009, un 98 % lo hicieron por vía aérea (CITTIB 2010). Por su trascendencia económica y territorial, desde hace ya varios años la Cámara de Comercio de Mallorca<sup>44</sup> y el Govern vienen reclamando una gestión pública individualizada del aeropuerto, con participación de las instituciones autonómicas y con la posibilidad de que participen los agentes privados<sup>45</sup> (Manso 2010a). Es por eso que estos agentes han respondido con fuertes críticas al anuncio de la privatización de AENA, especialmente cuando supieron que el Ministerio de Fomento contemplaba la posibilidad de privatizar el aeropuerto de Palma en caso de recibir una oferta.<sup>46</sup>

Aunque hasta el momento sólo se haya anunciado la privatización de la gestión de los aeropuertos de Madrid y Barcelona, la posibilidad de privatizar una infraestructura de transporte que ha jugado un papel crucial en la configuración de Mallorca como espacio turístico y en su consiguiente posicionamiento en el mapa económico global, está totalmente abierta.

### Los espacios en crisis

La lógica espacial del urbanismo neoliberal ha llevado asociada procesos de polarización socio-espacial. Estos procesos han sido estudiados desde mediados de la década de 1980 por Saskia Sassen (1984, 1985, 1991) para ser ampliados posteriormente por autores como Mollenkopf y Castells (1991). La polarización socio-espacial se ha visto acrecentada por una desigual distribución territorial de la inversión pública, que ha generado conflictos entre aquellos barrios de diferente condición económica y social, introduciendo así la competencia a escala intra-urbana, que a menudo se manifiesta en forma de «guerra entre pobres» en los barrios «perdedores».

<sup>44</sup> Cambra de Comerç Mallorca, «La Cámara solicita una gestión prioritariamente individualizada, pública y con participación de agentes privados para el aeropuerto de Son Sant Joan». Nota de prensa de 2 de julio de 2010: [www.cambramallorca.com](http://www.cambramallorca.com) [accedido julio 2011].

<sup>45</sup> M. Manso, «Son Sant Joan también será privado», *Diario de Mallorca*, 2 de diciembre de 2010.

<sup>46</sup> M. Manso, «El Govern se opone y CCOO protestará contra la subrogación de contratos laborales», *Diario de Mallorca*, 2 de diciembre de 2010. Sin embargo, pocos días más tarde, el 28 de diciembre, el mismo periódico, *Diario de Mallorca*, publicaba la siguiente noticia: «Fomento no contempla privatizar los aeropuertos de Balears».

En este apartado, se estudian algunos de estos barrios perdedores de Palma; aquellas barriadas más o menos periféricas que funcionan como grandes contenedores residenciales, o que han sufrido procesos de gentrificación. Nuestra intención no es la de definir, seleccionar y evaluar todas las partes deprimidas de la ciudad. El objetivo es hacer un breve repaso de los procesos socio-urbanos así como de las respuestas institucionales a los mismos en algunos de estos barrios castigados desde hace décadas por las políticas neoliberales. En estas zonas se aprecia que la crisis ha ahondado en una degradación del entorno urbano y en la precarización de sus residentes, un proceso que se viene dando desde el impulso del proyecto neoliberal en la ciudad estudiada.

A partir de 1960, se densificó el ensanche de Palma y se construyó una periferia obrera afectada de graves insuficiencias. La segregación social y urbana fueron las consecuencias últimas de este fenómeno y siguen siendo una de sus señas de identidad en la actualidad. Desigualdad, pobreza, exclusión, vulnerabilidad y marginación afectan a una parte importante de la ciudad menos conocida y promocionada. Se han seleccionado ocho de estas zonas, que representan distintas formaciones históricas y diferentes entramados urbanos: la ciudad histórica, el arrabal industrial del siglo XIX, las viviendas sociales franquistas, los poblados de autoconstrucción y los enclaves turísticos del desarrollismo. En 2011, la población residente en los barrios seleccionados, de acuerdo con Carbonero *et al.* (2001; 2006), ascendía a unos 50.300 habitantes, lo que representaba casi el 12 % de la población municipal.

Nuestro análisis comienza por la Gerrería, un antiguo barrio industrial situado en la ciudad intramuros. Los desplazamientos poblacionales hacia otras partes de la ciudad y, más adelante, el planeamiento especial aprobado para la zona, facilitó la entrada de capital privado en el barrio dirigido a reforzar los mecanismos de especulación del suelo. A finales de los años setenta y principios de los ochenta la heroína hizo acto de presencia, su venta y consumo se mezcló con la prostitución rebautizándose popularmente como el «Barrio Chino», un entorno construido alrededor de unas actividades consideradas ilícitas, pero sobre todo alrededor del estigma que las acompañaba (y que aún hoy acompaña) (Morell, 2008). Sin embargo, la presión especulativa-inmobiliaria, de la mano del plan especial aprobado y la iniciativa Urban aprobada en 1997 (15.260.000 euros), han transformando a un barrio que ha sufrido un activo proceso de gentrificación.

Acompañando a la expulsión de población y su sustitución por clases sociales acomodadas se ha producido una renovación del parque inmobiliario, una especialización comercial de determinadas calles, un crecimiento de la oferta de restauración y, en el último año, una creciente oferta de ocio nocturno. En definitiva, la política urbana tiene como objetivo producir un espacio dirigido a la acumulación a partir de la promoción de un producto turístico-cultural (Franquesa y Morell 2005), y es éste el pretexto utilizado para fomentar las estrategias urbanas de renovación, en el sentido haussmaniano del término o de *creative destruction* característico del urbanismo neoliberal. Así, la Gerrería es un caso excepcional dentro de estos «espacios en crisis» de Palma, ya que en ningún otro se aprecian signos de cambio social de tal envergadura y una presión especulativa ligada al sector inmobiliario de tanta magnitud. La reconversión de este barrio hacia un «espacio ganador» dentro de la lógica neoliberal se ha acrecentado en el marco de la actual crisis, hasta el punto de generar conflictos entre el vecindario y los usos de ocio que se dan en un espacio cada vez más de moda.

La Soledat es un arrabal industrial de mediados del siglo XIX, donde se desplazaron buena parte de las instalaciones fabriles de la Gerrería. Este desplazamiento se viene reproduciendo en los últimos años, pero ahora en clave social: la Soledat es uno de los barrios que está acogiendo la población excluida de la Gerrería. En 2002 se aprobó el Plan Especial de Reforma Interior (PERI) la Soledat-Polígono de Llevant, primer Plan Especial de Palma fuera de los límites de la ciudad histórica, y que sólo se puede entender en el contexto de la prolongación de la fachada marítima de Palma en su sector de Levante, con el que limita al sur. Los esfuerzos inversionistas han sido totalmente desiguales: mientras el proyecto de la nueva fachada marítima tiene un presupuesto total de 360 millones de euros, la rehabilitación contenida en el Plan Especial asciende a 21,06 millones.

Los resultados de la rehabilitación se van a mover previsiblemente entre dos dinámicas. Por un lado, el PERI puede llegar a incorporar a este barrio dentro del marco de los intereses especulativo-inmobiliarios de la nueva fachada marítima, convirtiéndolo en un nuevo lugar para el consumo y residencia de las clases medias. Por otra parte, de no gentrificarse, entre la nueva fachada marítima y el ámbito del PERI se producirá un aumento de la dualización social, debido a que los bordes están demasiado cerrados y los espacios limítrofes se intuyen como impenetrables. Como consecuencia, se adivina una previsible guetización de estos barrios tan distantes social y económicamente.

Las viviendas popularmente conocidas como Corea (en el barrio de Es Camp Redó) fueron las primeras viviendas protegidas de Balears. En 1954, la Obra Sindical del Hogar promovió la construcción de 26 bloques con 568 viviendas, de estilo racionalista, con el objetivo de servir de alojamiento a los afiliados al sindicato vertical. Como tantas otras barriadas de esta época, hoy en día es un barrio marginal: el 25,49 % de la población es analfabeta o no tiene estudios, la renta per cápita es un 25 % inferior a la del conjunto del municipio, y es el barrio de Palma con más perceptores de renta mínima de inserción (Carbonero *et al.*, 2001; 2006). La población de Corea suma 1.400 habitantes y tiene una densidad de unos 618 hab/ha, la más alta de los territorios analizados. Todo ello hace de Corea un espacio particularmente vulnerable.

La historia de la intervención urbanística y social en Corea comenzó en 2002, cuando el Partido Popular pretendió proceder a su derribo y total reconstrucción. El proceso quedó no obstante paralizado y el posterior gobierno municipal, de orientación socialdemócrata, abandonó la idea en favor de la rehabilitación. Se trataba de una orientación marcada por una mezcla de ideas keynesianas y otras de corte más neoliberal, que se valían de la iniciativa Urban. Entre las propuestas urbanísticas para Corea destacaban: la reurbanización de los espacios libres; la dotación de equipamientos docentes, socioculturales y asistenciales; y la rehabilitación de viviendas, incluida la adaptación para personas mayores y la puesta en el mercado de otras para jóvenes (Ajuntament de Palma, 2008). Sin embargo, el debate no se puede dar por concluido. El actual alcalde de Palma (Mateu Isern) ha declarado su intención de derribar todas las viviendas de Corea como una medida de «reconversión absoluta del barrio», ya que la «falta de dinero» del Ayuntamiento habría hecho inasumible la rehabilitación.<sup>47</sup>

Las barriadas de Son Gotleu, el Polígono de Llevant y Son Cladera son tres productos de la política de vivienda del desarrollismo. Fueron proyectados inicialmente como espacios mono-funcionales y han venido acogiendo a las clases trabajadoras que han ido llegando sucesivamente a la ciudad, desde los andaluces en las décadas de 1960-1970 hasta los africanos de los últimos años.

---

<sup>47</sup> A. Mateos, «Isern no continuará el proyecto de Calvo para “Corea” por falta de dinero», 30 de julio de 2010. Disponible en <http://ultimahora.es/mallorca/noticia/noticias/local/isern-no-continuará-el-proyecto-de-calvo-para-corea-por-falta-de-dinero.html> [consultado en septiembre de 2011].

Su localización periférica responde fundamentalmente a la búsqueda de suelo barato, pero también a la intención de mantener a la población obrera guetizada y alejada del resto de la urbe. Son Gotleu está situado en el límite exterior y más periférico del ensanche, en contacto con la vía de circunvalación de la ciudad. Y Son Cladera se localiza al otro lado de la vía de circunvalación, que a modo de muralla, la separa del resto de la urbe. No obstante los problemas de integración, en la actualidad, no están relacionados tanto con su situación periférica y el déficit de equipamientos, como especialmente por el elevado porcentaje de población marginalizada y las consecuentes dificultades de integración social. Sólo el Polígono de Llevant presenta un PERI aprobado. Las propuestas inciden en la creación de zonas verdes y en la diversificación funcional, fundamentalmente con nuevas dotaciones de equipamientos y comercio. Las acciones de tipo social, especialmente aquellas relacionadas con la población extranjera, son inexistentes.

Recientemente, se ha producido una intensificación de la problemática social latente en estos barrios. Así, a finales de agosto de 2011 tuvo lugar un episodio de enfrentamientos entre las comunidades gitana y nigeriana en el barrio de Son Gotleu, detrás de la cual se puede intuir la tensión que comporta la «guerra entre pobres» (OMM, 2011).

El poblado conocido popularmente como Son Banya se construyó en 1969 para dar solución a las necesidades de vivienda de un colectivo gitano expulsado de Can Pere Antoni (la zona donde se construyó uno de los tramos del actual Paseo Marítimo). Alrededor de 400 habitantes residen en 286 viviendas de una sola planta, de dimensiones reducidas, construidas con materiales ligeros y con total ausencia de las más mínimas condiciones higiénicas y de habitabilidad (Patronat Alberg Son Riera, 2008). Las demandas de servicios sociales y los índices de vulnerabilidad son los más altos de Palma. Esta situación de marginalidad socio-étnica derivó, ya en la década de 1980, en el hecho de que el poblado se convirtiese en el «supermercado» de la droga de la ciudad. Como hecho diferencial, cabe destacar que la población nacida en las Illes Balears es el contingente más numeroso y que no hay inmigrantes extranjeros, lo que demuestra el grado de guetización del espacio.

Las especulaciones sobre su derribo total se llevan produciendo desde hace años, aunque ya hace un tiempo que se han ido ejecutando derribos parciales, bien bajo el paraguas de la «lucha contra la droga», bien con el argumento de que las viviendas no cumplían la legislación urbanística vigente. En cualquier caso, el Ayuntamiento ha aprobado dos planes de «re-alojamiento» (1995-1999 y 2001-2005) que no han conseguido expulsar a la

población. El gobierno municipal progresista (2007-2011) aprobó en 2008 un nuevo programa de realojamiento e integración, cuyo responsable político, Eberhard Grosske, de Izquierda Unida (IU), ha pasado por ser, en la historia política reciente del municipio, el político de mayor contundencia en su determinación de eliminar el poblado.

El último espacio en crisis que vamos a analizar es El Terreno, un territorio sometido a distintos procesos de revalorización durante estas décadas. Su evolución como destino turístico ha condicionado los cambios urbanos que ha experimentado, si bien en la actualidad presenta graves problemas sociales, funcionales y urbanísticos (Domínguez Mújica *et al.* 2008). El barrio está dividido en dos zonas (alta y baja), que corresponden a su vez con dos realidades sociales y urbanísticas. La parte alta es una zona deprimida: muchos hoteles han cerrado y se han reconvertido en viviendas para población de distintos niveles económicos. A diferencia de las otras zonas estudiadas, la concentración de población excluida es un fenómeno relativamente reciente. Por su parte, la zona baja se caracteriza por sus edificaciones altas y de efecto muralla, especializadas en la función residencial o en la oferta turística de alta calidad, lo que ha acabado por producir una auténtica «urbanización dual». Como en el caso de otros espacios en crisis, se ha aprobado un Plan Especial (2006) que defrauda por sus propuestas, más próximas a una relación de proyectos de obra que a un plan integral. No existen medidas de integración con el resto de la ciudad y no se aborda la problemática relacionada con la permeabilidad e integración entre la zona alta y baja.

En definitiva, a partir de estos estudios de casos se ha pretendido mostrar la utilización de los instrumentos de planeamiento en favor de la creación de valor y de la atracción de capitales, por un lado; y de la imposición de un proyecto de clase, por otro. En primer lugar, la pérdida de valor inmobiliario no ha conllevado pérdida de población. Por el contrario, en algunos barrios, el estado de abandono y el aumento de vivienda vacía a precios baratos ha atraído a nuevos colectivos de excluidos re-alimentando así la guetización de estos espacios. Desde mediados de la década de 1990, la inmigración extranjera de origen laboral asociada a la última burbuja turístico-inmobiliaria (el tercer *boom* inmobiliario) ha convivido y en ocasiones ha sustituido a aquella primera generación de inmigrantes. Se han iniciado así distintos procesos de desplazamiento y sustitución. Una coexistencia en ocasiones compleja que, en zonas como el Polígono de Llevant y Son Gotleu, ha degenerado ocasionalmente en graves choques socioculturales, una «guerra entre pobres». En segundo lugar, la crisis ha agudizado los problemas de degradación y abandono de los barrios más desfavorecidos.

La excepción son aquellos barrios en donde se ha producido una fuerte *rent gap* (como sa Gerreria), y en los que se ha producido un proceso de sustitución social de los antiguos habitantes por inmigrantes del Norte y de otras clases acomodadas. Por último, hemos asistido a conflictos intra-urbanos de «ricos contra pobres». Las noticias periodísticas sobre las recientes luchas urbanas entre población nigeriana y de etnia gitana y la policía en Son Gotleu son una muestra de los problemas no resueltos de la interculturalidad, pero también de las imágenes negativas producidas sobre estos barrios con la intención de justificar actuaciones de diferente naturaleza (inmobiliarias, policiales...) sin oposición del resto de la población.

## Conclusiones

**I.** Muchas de las políticas urbanas explicadas no distinguen demasiado a Palma de otras ciudades de nuestro entorno. Se trata de una ciudad que se mueve entre la monumentalidad contemporánea propia de los más ambiciosos proyectos del City Beautiful Movement y, parafraseando a Peter Hall (1996), la realidad más angustiosa de la ciudad de la noche espantosa.

**II.** Las medidas anticrisis se debaten entre el keynesianismo y el neoliberalismo, entre el protagonismo otorgado al Estado o al capital financiero. Las tácticas para reemprender la vía de la acumulación seguidas en cada caso son diferentes, en uno se trata de aumentar la inversión pública y en la otra de promover una nueva (des)regulación urbana, al tiempo que se establecen nuevas medidas de control del déficit. Sin embargo, los actores no varían demasiado y, en el caso palmesano, se concentran en los grandes inversores del sector financiero-inmobiliario y de la construcción.

**III.** La consecuencia de este proceso es una urbe fragmentada en espacios desiguales y brutalmente fracturada en términos sociales. La oportunidad que los periodos de crisis puede suponer a efectos territoriales, no lo es tanto para aquellos grupos sociales más desfavorecidos que, con toda seguridad, seguirán siendo testigos del ahondamiento de su proceso de exclusión.

**IV.** Desde la década de 1980, los colectivos sociales organizados que han impulsado las luchas territoriales han sido, mayoritariamente, grupos formados por clases medias —en gran parte propietarios— que han tenido un enfoque local de la problemática urbanística, sin capacidad de cuestionar el

capitalismo. De hecho, en Palma, un 73,8 % de las viviendas lo son en propiedad, un porcentaje que se explica, también, por la financiarización de las economías domésticas y la aceptación del modelo de dependencia turística.

V. Una de las principales singularidades de Palma está en la cronología de las políticas urbanas ensayadas. Las medidas destinadas a contener el crecimiento urbanístico en las Illes Balears se han adelantado con respecto a otras Comunidades Autónomas. No obstante, recientemente, planes como el elaborado por Meliá Hotels Internacional para el enclave turístico de Magaluf (Magaluf: Sol Calviá Resort) se orientan en una dirección opuesta: proponen proyectos alternativos a los planes. La inmediatez en la ejecución de las obras, la flexibilidad y el papel director otorgado al sector privado pretenden asegurar el éxito frente a los costosos y complejos planes proyectados a largo plazo.

## 9. Del nacionalismo hidráulico a la quimera del ladrillo: el caso de la Región de Murcia

*Foro Ciudadano de la Región de Murcia*

(Antonio Campillo, Miguel Ángel Esteve, Patricio Hernández,  
Carlos Felipe Iracheta, Julia Martínez, Andrés Pedreño y Manuel Tovar)

Antes de entrar en materia, comenzamos por delimitar el marco espacio-temporal de nuestra ponencia.<sup>1</sup> En cuanto al marco geográfico, nos ceñimos a la Región de Murcia, comunidad uniprovincial del sureste español con más de 1.400.000 habitantes, pero para la que al mismo tiempo hay que tener en cuenta que se inscribe en tres escalas geopolíticas diferentes: el Estado autonómico español, la Unión Europea y el capitalismo global. Si no se consideran estas tres escalas entrecruzadas no se entienden fenómenos locales tan relevantes como la agricultura de regadío bajo plástico destinada a la exportación, que hizo de la comunidad murciana la «huerta de Europa»; la reclamación política de trasvases de agua procedentes de otras comunidades autónomas, que sirvió de aglutinante para el «nacionalismo hidráulico»; la Ley del Suelo regional de 2001, que radicalizó el principio «todo es urbanizable» de la Ley del Suelo estatal de 1998; la apuesta estratégica por el «turismo residencial» destinado a jubilados del noreste de Europa, que alentó la «quimera del ladrillo» y la proliferación de *resorts* por toda la comunidad murciana; el decisivo papel socio-económico de los inmigrantes procedentes de África, Latinoamérica, Asia y Europa del Este; y, por último, el impacto causado por la crisis económica mundial y el pinchazo de la burbuja inmobiliaria nacional.

---

<sup>1</sup> Esta ponencia es un resumen actualizado del trabajo colectivo realizado por el Foro Ciudadano de la Región de Murcia, *El otro estado de la Región. Informe 2010*, Murcia, Diego Marín, 2010. Este *Informe 2010*, como los dos anteriores (2003 y 2006), ha sido realizado de forma desinteresada por unos sesenta expertos procedentes de la docencia, la investigación, la administración pública, la empresa privada, los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales. En él se analiza, a lo largo de quince capítulos y 360 páginas, la situación económica, social, cultural y política de la Región de Murcia.

En efecto, en el contexto del capitalismo español, europeo y global, la Región de Murcia se ha especializado en un tipo de bienes y servicios cuyo insostenible modelo de producción ha requerido un mayor consumo relativo de recursos naturales —agua para la agricultura de regadío y para los campos de golf, paisaje rural y costa virgen para las residencias vacacionales— y un mercado laboral precario y de baja cualificación —de ahí el mayor peso de la inmigración con respecto al promedio estatal. Además de requerir crecientes aportes externos de recursos naturales y humanos —como el agua y la mano de obra—, la especialización en este tipo de actividades agrícolas, turísticas y residenciales, promovida por los poderes locales y autonómico, ha venido acompañada por grandes inversiones en infraestructuras que han resultado ruinosas (autovías, aeropuertos, puertos marítimos, etc.), al tiempo que escaseaban otras inversiones mucho más rentables a medio y largo plazo, como las destinadas a formación, investigación y desarrollo, y esto a pesar de las deficiencias que en este terreno padece la sociedad murciana.<sup>2</sup>

En cuanto al marco temporal, nos vamos a centrar en los últimos cinco años (2007-2011), es decir, en los años en los que se inicia la actual crisis económica y social. Ahora bien, para comprender por qué el impacto de la crisis está siendo mucho más grave en la Región de Murcia que en otras comunidades españolas, hemos de tener en cuenta los últimos dieciséis años (1995-2011), que constituyen el periodo en el que la comunidad murciana ha sido gobernada de forma ininterrumpida por el Partido Popular. Desde la segunda mitad de los noventa, se estableció una relación de refuerzo mutuo entre un régimen político de partido cuasi-único y un modelo de desarrollo socio-económico basado en la depredación del patrimonio natural y cultural, la especulación inmobiliaria, unos bajos niveles de desarrollo social y cultural, y un recurso masivo a trabajo barato, precario, poco cualificado y poco productivo. Como trasfondo histórico, vamos a considerar los treinta años transcurridos desde 1982, es decir, el tiempo en que la Región de Murcia ha tenido existencia política como una de las 17 comunidades autónomas españolas.

El título de este artículo alude precisamente a la evolución que se ha producido en la Región de Murcia desde 1995 hasta el comienzo de la crisis en 2007, un periodo de gran expansión en el que la comunidad murciana creció,

---

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Estadística (INE), *Estadística sobre actividades en I+D. Año 2010*. En 2010, la inversión de la Región de Murcia en I+D se situó en el 0,94 % del PIB regional, muy por debajo de la media estatal (1,34 %) y solo por encima de Castilla-La Mancha, Extremadura, Baleares y Canarias.

en términos económicos, por encima de la media española. A partir de la década de los noventa, se produjo, en efecto, una profunda transformación en la estructura económica y social de esta comunidad, que trajo consigo una acelerada concentración de la propiedad en manos de una nueva oligarquía terrateniente, un rápido crecimiento del PIB y del empleo, una nueva división social del trabajo, así como nuevos usos del territorio y de los recursos naturales.

El trasvase del Tajo, que en principio estaba destinado a garantizar el agua a la huerta tradicional, hizo posible que extensas zonas de secano se transformasen en grandes fincas de agrios y frutales de hueso (sobre todo, en los campos del interior) y en grandes plantaciones horto-frutícolas bajo plástico (sobre todo, en los campos costeros de Cartagena, Mazarrón y Águilas). Mientras, las pequeñas parcelas de la huerta tradicional, próximas a los núcleos urbanos, se iban convirtiendo en suelo urbanizable. Con esta gran expansión del regadío y de la producción agrícola, la Región de Murcia pretendió convertirse en «la huerta de Europa». Muy pronto, no obstante, se dejó sentir también la competencia de países extracomunitarios con precios más baratos y la presión a la baja de las grandes empresas de distribución agroalimentaria. Por eso, algunos empresarios agrícolas trasladaron su producción al norte de África, y las élites de la comunidad murciana decidieron reemplazar la agricultura por la construcción y el turismo. A partir de la Ley del Suelo regional de 2001, no solo en la huerta tradicional, sino también en los nuevos regadíos del trasvase, e incluso en espacios naturales protegidos, se multiplicaron las promociones urbanísticas y proliferaron los *resorts* con campos de golf asociados, destinados a los jubilados del noreste de Europa. La «huerta de Europa» comenzó a transformarse en un gran solar urbanizable y a promocionarse como el «geriátrico de Europa». Fue entonces cuando surgió el movimiento social «Murcia No Se Vende».

Tanto la expansión de los nuevos regadíos como la posterior expansión de las nuevas promociones inmobiliarias, ambos destinados a consumidores del norte y este de Europa, se apoyaron en la explotación extrema de recursos humanos y naturales, en parte procedentes del exterior. Así, por un lado, atrajeron la llegada masiva de trabajadores inmigrantes, sobre todo magrebíes y ecuatorianos; y, por otro, provocaron un incremento insostenible de la demanda de agua, que solo podía satisfacerse mediante aportes hídricos extraordinarios, unos procedentes del Tajo y otros de la sobreexplotación y salinización de los acuíferos de la propia Cuenca del Segura.

La llegada de los inmigrantes norteafricanos y latinoamericanos, unida a la paralela llegada de los residentes europeos, modificó profundamente la estructura económica, demográfica, cultural y territorial de la comunidad murciana, y generó toda una serie de procesos de segregación social entre la población autóctona, los residentes europeos y los inmigrantes extracomunitarios: la fragmentación territorial de las nacionalidades y de las formas de residencia, la etnificación de los sectores económicos y de las condiciones laborales, la dualización del sistema educativo entre la red de centros públicos (para hijos de inmigrantes y de clases populares) y la de centros privados concertados (para hijos de autóctonos y de clase media), la recuperación identitaria de las tradiciones religiosas del nacionalcatolicismo franquista, etc.

En cuanto al crecimiento de la demanda de agua, se generó artificialmente el llamado «déficit hídrico estructural», utilizado como argumento para solicitar la construcción de un nuevo trasvase desde el Ebro, que se añadiría al del Tajo y que debería ser financiado por la Unión Europea. En torno a esta petición de trasvases externos de agua, cristalizada en la consigna «Agua Para Todos», el Partido Popular ha logrado construir una *identidad regional murciana* hasta entonces inexistente, a la que nosotros damos el nombre de «nacionalismo hidráulico», y que, junto con la estrategia de explotación laboral y segregación social de los inmigrantes, ha sido el fundamento ideológico de su sólida y duradera hegemonía política.<sup>3</sup>

Al principio, el agua se pedía para mantener y extender los nuevos regadíos, y por eso se utilizaba a los agricultores como punta de lanza. A partir sin embargo de los años 2004-2005, coincidiendo con la llegada de Zapatero al gobierno central y la consiguiente derogación del previsto trasvase del Ebro, el agua ha comenzado a pedirse también para garantizar los nuevos desarrollos urbanísticos, que en muchos casos conllevaban la recalificación masiva de antiguos y nuevos regadíos. Es así cómo entonces comenzaron a adquirir protagonismo los constructores, promotores y especuladores inmobiliarios. La connivencia entre éstos y los poderes públicos locales y autonómico llegó a ser tan estrecha que dio lugar a la conocida multiplicación de los casos de corrupción política. Así es cómo se ha instaurado un novedoso régimen de «corrupción organizada», con el consiguiente deterioro de las instituciones democráticas municipales y regionales.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> A. Campillo, F. Iracheta, C. De Santiago, M. Tovar, J. Solá, T. Antolinos, A. Poza y M. Rodríguez, «El nacionalismo hidráulico», *La Verdad*, 18 de julio de 2005.

<sup>4</sup> A. Campillo, F. Iracheta, C. De Santiago, F. Jarauta, P. Hernández, J. Martínez, A. Pedreño, M. Tovar y A. Poza, «La corrupción organizada», *La Verdad*, 11 de mayo de 2006.

A partir, en cualquier caso, de 2007-2008, la «quimera del ladrillo»<sup>5</sup> se desmoronó como un castillo de naipes, el ciclo expansivo dejó paso rápidamente a un ciclo recesivo y la comunidad murciana comenzó a sufrir el impacto de la crisis con mucha mayor gravedad que otras comunidades españolas. Este artículo pretende explicar precisamente el proceso histórico que ha conducido a la comunidad murciana a esta grave situación de crisis, y los catastróficos efectos que se están derivando de la misma.

Dividimos el artículo en seis apartados, redactados por distintos colaboradores del *Informe 2010*: política territorial y urbanismo (Carlos Felipe Iracheta); medio ambiente (Miguel Ángel Esteve y Julia Martínez); economía y empleo (Manuel Tovar); inmigración (Andrés Pedreño); educación, cultura y comunicación (Patricio Hernández); y régimen político y calidad democrática (Antonio Campillo). Antonio Campillo se ha ocupado también de la introducción, las conclusiones y la coordinación entre los distintos autores de la ponencia.

## La política territorial y el hecho diferencial murciano

La Ley del Suelo promovida por el Gobierno Aznar en 1998 estableció que todo el territorio patrio era susceptible de ser urbanizado, excepto aquel que estuviera especialmente protegido. Desde entonces, comenzó a inflarse la burbuja inmobiliaria en toda España, y sobre todo en las comunidades mediterráneas y en los dos archipiélagos.

En la comunidad autónoma murciana, se aprobó en 2001 una Ley del Suelo regional que radicalizaba la ley estatal. En los años siguientes, se emprendió así una desenfrenada carrera de recalificaciones y reclasificaciones de suelo, en la que participaron de común acuerdo el sector financiero, la patronal del sector y los poderes públicos municipales y autonómico. Se promovió el monocultivo del ladrillo y se impuso la cultura del pelotazo. Se firmaron unos 300 convenios urbanísticos y se planificó la construcción de unas 800.000 viviendas. Y todo ello con el objetivo declarado de abaratar su precio sobre la base de su abundancia, falso objetivo que el tiempo se ha encargado de desmentir y que en realidad hizo posible el gran negocio de propietarios y especuladores, al tiempo que provocó la ruina de inversores,

---

<sup>5</sup> A. Campillo, «La quimera del ladrillo», *La Opinión*, 3 de febrero de 2007.

promotores y oportunistas que descapitalizaron sus tradicionales y sostenibles empresas para invertir en un producto que ofrecía una alta y rápida rentabilidad. Pero en este negocio ocurrió como en el famoso juego-estafa de la pirámide: cuando hay muchos en la base y ésta ya no se puede ampliar más porque no quedan más incautos ni iluminados, la pirámide se viene abajo.

Hay un primer hecho diferencial de la Región de Murcia que no consistió solo en esta política de especulación urbanística, que también fue seguida en las vecinas comunidades de Valencia y Andalucía, sino que tiene que ver con sus formas y objetivos. En la Región de Murcia se recalificaron hasta los espacios naturales protegidos, con el único objetivo de generar plusvalías en beneficio de sus propietarios, que casualmente eran personajes vinculados a tramas técnico-políticas que habían adquirido los terrenos previamente.

Otro hecho diferencial murciano es que la política urbanística no se diseñó con el objetivo de abaratar el suelo necesario para emprender una política de vivienda protegida a precio asequible, sino todo lo contrario: mientras en la mayor parte de las comunidades autónomas se estableció que al menos el 30 % de las viviendas construidas debían ser de protección oficial, en la Región de Murcia solo se obligó a un mínimo del 10 % de VPO y si alguien promovía más del 10 % se le primaba con mayores aprovechamientos urbanísticos. Ni siquiera la Ley del Suelo socialista de 2007, que estableció un mínimo del 30 % de VPO, ha tenido efecto en la comunidad murciana, cuyo gobierno ha hecho uso de toda clase de trucos y argucias para no aplicarla.

En definitiva, la política urbanística de la Comunidad ha tratado de beneficiar al sector de la vivienda libre, en el que todo lo construido se vendía. Y esto a causa de un doble factor: las facilidades crediticias de bancos y cajas, que cubrían más del 100 % del precio de la vivienda —lo que, al llegar la crisis, ha dado lugar al gran agujero negro del sistema financiero español—, y el crecimiento vertiginoso del llamado «turismo residencial», para el que se proyectaron decenas de *resorts* de miles de viviendas con campo de golf incluido, dispersos por todo el territorio regional —a menudo en lugares inhóspitos del interior, carentes de infraestructura alguna y con una escasez endémica del recurso agua. De hecho, se construyeron una veintena de *resorts* que hoy permanecen desiertos, con una mínima ocupación y mantenimiento, algunos de ellos abandonados. Mención especial merecen los casos de estafas multitudinarias a los incautos compradores, que adquirieron sobre el papel viviendas inexistentes que nunca se construyeron. Este dislate de política urbanística llegó a su máxima expresión en municipios de menos de 5.000 habitantes, que reclasificaron suelo para más de 100.000, a costa de

la destrucción de una estructura productiva que era sostenible, y que estaba basada en la agricultura y en un tejido industrial diseminado por la huerta tradicional.

Un tercer hecho diferencial murciano son las grandes infraestructuras que se llevaron a cabo de forma privada o pública, al albur del previsible desarrollo económico inducido por el ladrillo. Es el caso, por ejemplo, de la Autopista Cartagena-Vera, de iniciativa privada y de peaje, socialmente innecesaria, de elevado impacto ambiental —pues afecta a especies amenazadas, fragmenta hábitats y degrada el paisaje—, y ruinosamente económica por su escasa utilización, lo que ha llevado a sus propietarios a solicitar el rescate por el Estado. Desde el primer momento, esta autovía fue cuestionada por las asociaciones ecologistas —debido a su incidencia medioambiental sobre espacios protegidos—, por los agricultores afectados —aún pendientes del pago del justiprecio de las expropiaciones— y por otros colectivos de la Región, que no veían su necesidad, dada la existencia de la carretera nacional N-332 que discurre por el mismo recorrido, aunque en penosas condiciones de conservación. A pesar de esta oposición social, la autovía se construyó, con el resultado de un tremendo fiasco, que ahora se achaca a la falta de desarrollo de la macrourbanización de Marina de Cope, un proyecto urbanístico no ejecutado y con el que se pretendía justificar la autovía. La cuestión es que hoy las empresas concesionarias están en concurso de acreedores o quiebra, esperan el rescate del Estado y amenazan con renunciar a su explotación, una situación jurídica difícil de entender.

La Autovía Sucina-San Javier, con financiación autonómica, tampoco ha cubierto las expectativas de uso debido al parón turístico. Sin embargo, fue utilizada por el gobierno murciano como un dardo arrojado contra el Gobierno Zapatero, al que acusaba de no cumplir su promesa de completar el tramo restante hasta la Autovía del Mediterráneo, conocido como «Autovía del bancal». Se trata, en este caso, de otro proyecto innecesario y megalómano, que pretendía facilitar la máxima accesibilidad a la veintena de *resorts* del Campo de Murcia, que hoy se encuentran en estado de abandono o de mínima ocupación.

Por el camino se han ido quedando, a causa de la crisis, otros grandes megaproyectos de infraestructuras. Por ahora, solo se ha salvado el Aeropuerto de Corvera, de iniciativa privada, pero cuya financiación ha tenido que ser avalada por la Comunidad Autónoma. La viabilidad de este aeropuerto, que tiene pretensiones de adquirir una condición «internacional», en competencia con el de Alicante situado a 80 km, depende del cierre y traslado de las

operaciones del aeropuerto público de San Javier, gestionado por AENA y situado a menos de 20 km. Está en juego una inversión de más de 200 millones de euros, avalada por la Comunidad Autónoma. Esta pesada espada de Damocles amenaza a la administración autonómica con tener que hacerse cargo de los créditos concedidos para su construcción.

El futuro del Aeropuerto de Corvera es incierto y aunque las autoridades murcianas insisten, repetidamente, en que antes del próximo verano se iniciarán los vuelos comerciales, persiste una duda razonable de que pueda seguir el mismo camino que los aeropuertos de Castellón, Ciudad Real y otros que han resultado económicamente inviables. Como se ha dicho, la viabilidad está plenamente ligada a la decisión de AENA de trasladar sus operaciones desde el Aeropuerto de San Javier, cuyas instalaciones y gastos comparte con la Academia General del Aire y donde se han realizado cuantiosas obras de ampliación y mejora en una segunda pista, torre de control, terminal, aparcamientos y otras. Para AENA, y sin contar la amortización de las inversiones realizadas, la explotación de San Javier es mínimamente rentable, por lo que la conveniencia de su traslado a Corvera, y más aun en las actuales circunstancias socioeconómicas, es más que dudosa, a no ser que un apretón político le obligue a asumir los costes económicos de un nuevo aeropuerto de su entera competencia, y donde además de los costes de explotación del negocio debería pagar los costes del peaje a la concesionaria AEROMUR. En caso de tomar esta decisión, AENA abandonaría un aeropuerto de propiedad pública, recientemente ampliado, y pasaría a gestionar un nuevo aeropuerto de propiedad privada. Insólito, pero posible.

De todos modos, las grandes infraestructuras no cabalgan solas. Los problemas derivados de tener que proporcionar toda clase de servicios a los cientos de actuaciones urbanísticas previstas en los planes de ordenación urbana, y en muchos casos alejadas de los actuales núcleos de población, se han tratado de solucionar con un gran y nuevo invento: los Planes Especiales de Infraestructuras. Con estas medidas se ha tratado de dotar de accesos, abastecimiento, saneamiento, electrificación, telecomunicaciones, gas, etc., a los nuevos desarrollos urbanísticos, que financiarían con una parte alícuota las obras e instalaciones necesarias. Ninguno de estos planes especiales se ha llevado a cabo debido a su inviabilidad económica, especialmente en la actual situación de crisis; sin embargo, son muchos los desarrollos urbanísticos que se han realizado de forma autónoma.

Por último, están los llamados proyectos estrella o emblemáticos. Además del Aeropuerto de Corvera, y ya en plena crisis, se ha anunciado un gran parque temático de la Paramount, al que dicen acompañará la creación de 20.000 empleos. Muchos ilusos murcianos están convencidos de su viabilidad y creen ciegamente al presidente Valcárcel cuando afirma que no le va a costar ni un euro a las arcas regionales. Por lo pronto, su gobierno ha gastado ya casi dos millones no recuperables entre planes, proyectos, gestiones y comisionistas. Gracias a ello, el sr. Samper, conocido por sus actuaciones en el complejo deportivo, comercial y urbano de Nueva Condomina, objeto de investigación judicial, ha sido encargado por el gobierno murciano para gestionar el proyecto. Actualmente, se dispone a adquirir los terrenos necesarios en Alhama de Murcia y varios millones de metros cuadrados más para «actividades complementarias», aprovechando la oportunidad que le brindan los gobiernos regional y municipal, la reclasificación de los terrenos y los bajos precios resultantes de unos propietarios en suspensión de pagos.

A esto se añade el proyectado macropuerto de contenedores de El Gorguel, de rentabilidad más que dudosa y que afecta a varios espacios protegidos, pertenecientes a la red Natura 2000 y con hábitats prioritarios. Y la macroubanización de Marina de Cope, declarada de «interés regional», proyectada en otro espacio natural protegido (desprotegido expresamente por el gobierno regional), aunque hasta la fecha no se han hecho más que planes y proyectos, modificaciones y reclasificaciones urbanísticas, y al albur de la situación económica van y vienen los inversores y especuladores, entre los que se encuentran las cajas de ahorro regionales, si bien Cajamurcia ha anunciado ya su retirada del proyecto y la CAM ha sido intervenida por el Banco de España.<sup>6</sup>

Por último, a estos megaproyectos portuarios y urbanísticos hay que añadir la ciudad de los contenidos digitales, Contentpolis, que según el presidente regional «situará a la Región en la vanguardia de la innovación del audiovisual digital» y que de momento se ha quedado en un proyecto no nato, tal vez por lo que le ha sucedido a los estudios cinematográficos

---

<sup>6</sup> Las Directrices del Litoral de la Región de Murcia, aprobadas en 2004, reclasificaron como urbanizables 85.000 ha en los municipios del litoral, al tiempo que promovían grandes proyectos de enorme impacto ambiental y dudosa rentabilidad socio-económica, como la autopista Cartagena-Vera y un gran complejo urbano-turístico en Marina de Cope. Pese a la crisis, este proyecto sigue sus trámites administrativos. Afecta a 1.600 ha previamente protegidas y con importantes valores ambientales (yacimientos paleontológicos y especies y hábitats prioritarios para la UE por la singularidad de su clima semidesértico).

de la Ciudad de la Luz de Alicante, en situación de ruina total. Y, en fin, otros muchos proyectos fantasmas que carecen de viabilidad, pero que consiguen ser vendidos como otras tantas panaceas a la crédula opinión pública murciana.

## **Unas políticas ambientales devaluadas y un modelo de crecimiento insostenible**

### *Protección de espacios naturales*

En los últimos 16 años, coincidiendo con el gobierno regional del PP (1995-2011), las competencias ambientales han pasado a ser consideradas como una rémora incómoda, derivadas de consejería en consejería, a la vez que la política ambiental regional iba perdiendo entidad. Desde 1995, se inicia el desmantelamiento progresivo del marco normativo logrado hasta ese momento, con la revisión, primero, y derogación o sustitución, después, de las tres principales leyes ambientales de la Región, sustituidas por otras leyes profundamente regresivas para el medio ambiente, como la Ley del Suelo de la Región de Murcia, aprobada en 2001 y que supuso la desprotección neta de unas 11.500 ha previamente protegidas. La mayoría de la superficie descatalogada se ubica en las zonas bajas o periféricas de las áreas naturales, que cumplen un papel ecológico fundamental para la biodiversidad asociada a los espacios protegidos en la medida en que se trata de áreas de campeo y alimentación, que constituyen el hábitat específico de diversas especies, y por su función general de amortiguamiento para el espacio protegido. Además, la superficie descatalogada incluye numerosos hábitats naturales.

Respecto de la Red Natura 2000, las superficies regionales declaradas ZEPA (14,5 %) y LIC (16,8 %) están por debajo de los valores medios de España (18,8% y 23 %).<sup>7</sup> También el tamaño medio de los espacios protegidos se distancia de los valores españoles (un 45 % inferior en los LIC y

---

<sup>7</sup> Martínez Fernández y Esteve Selma (coords.), *Sostenibilidad Ambiental en la Región de Murcia*, Editum. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia, 2009.

un 65 % inferior en las ZEPA) y por una interpretación restrictiva de los criterios de delimitación de los espacios protegidos que excluye todo tipo de áreas periféricas.

El debilitamiento funcional de la red de espacios protegidos se apoya en otras evidencias: los planes de actuación socio-económica para las poblaciones del entorno han sido olvidados y la aprobación de los PORN (Planes de Ordenación de los Recursos Naturales) está paralizada. Tras los tres aprobados en 1995, la etapa del gobierno regional del PP se ha caracterizado por aprobar tan solo dos PORN, en más en catorce años, lo que supone un ritmo diez veces menor que el del periodo anterior.

Por otro lado, además de la fiebre constructora promovida por la Ley del Suelo regional de 2001, habría que añadir las amenazas urbanísticas directas sobre diversos espacios protegidos: el intento de desprotección parcial dentro del ámbito del Parque Regional de Calblanque, Monte de las Cenizas y Peña del Águila en 2004; el proyecto de Puerto Mayor, que afecta al LIC del Mar Menor y sobre el que en 2010 los tribunales han anulado dos resoluciones de la Comunidad Autónoma realizadas en 1988 y 2003; el ya citado macro-proyecto urbano-turístico en Marina de Cope, que prevé la construcción de 10.000 viviendas, 22.000 plazas hoteleras, cinco campos de golf y otros equipamientos, sobre 1.600 ha desprotegidas en 2001 por la Ley del Suelo regional. De hecho, esta ley está recurrida ante el Tribunal Constitucional, que aún no se ha pronunciado al respecto, pese a los once años transcurridos. El proyecto Marina Cope fue impulsado en 2004 por el gobierno regional a través de las Directrices del Litoral de la Región de Murcia, frente a las que se ha presentado un recurso contencioso-administrativo y que pese al parón del negocio inmobiliario continúa superando las distintas fases administrativas. De otra parte, el caso Cerrichera, tal vez el de mayor repercusión en los medios de comunicación, aúna intentos de urbanización en zonas LIC y ZEPA, iniciativas de desprotección ante Bruselas, múltiples irregularidades administrativas, oscuras operaciones económicas y claros elementos de corrupción política, tanto en la administración local como en la regional. Todo ello ha acabado con la imputación, entre otros, de varios ex altos cargos del gobierno regional.

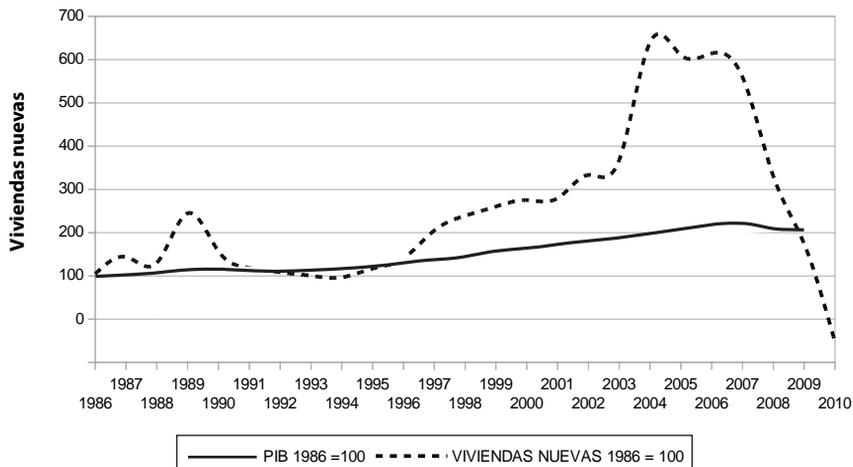
*Uso del territorio y sostenibilidad*

La sostenibilidad ambiental requiere un uso eficiente del territorio, lo que implica reducir al mínimo los cambios irreversibles en su uso, como su transformación en zonas urbanas, la construcción de infraestructuras y otras formas de artificialización. En la Región de Murcia, entre los años 2000 y 2006, tanto la superficie destinada a la construcción de nuevas viviendas como la venta de cemento muestran un crecimiento acelerado, muy superior al registrado por el PIB. Durante esos años, el PIB real ha aumentado en un 29 %, mientras que la venta de cemento, buen indicador del sector de la construcción, lo ha hecho en un 74 % y la superficie para nuevas viviendas en un 162 %. De hecho, durante este mismo periodo, el incremento en el consumo de suelo para la construcción de nuevas viviendas ha doblado la media de España. En cambio, la rehabilitación de viviendas, una opción ambientalmente mucho más eficiente y sostenible, se ha mantenido por debajo de la media española (datos de 2000-2008), baste decir que hasta 2007 se rehabilitaron el 17 % de las viviendas en España y solo el 11 % en la Región de Murcia. Por supuesto desde 2007, han caído tanto la venta de cemento como la superficie empleada para nuevas viviendas.

En esta trayectoria, es preciso destacar el papel de la Ley del Suelo regional de 2001. Esta dio pie a la aceleración de la construcción de nuevas viviendas, hasta el punto de que en el periodo 2004-2006 se multiplican por cinco con respecto a 1986, mientras que el PIB solo se multiplicó por dos. A partir de 2006, se produjo una brusca caída y en 2010 el número de viviendas nuevas no llegó ni a la mitad de las de 1986, en correspondencia con la volatilización de una demanda artificialmente elevada (figura 1). Esta demanda había crecido a nivel regional mucho más que la media española, por lo que su caída ha sido también mucho más acusada.

El desplome inmobiliario ha revelado la profunda irracionalidad e ineficiencia del desmesurado crecimiento del periodo 2001-2007, que desembocó en 2009 en una situación de extraordinario exceso de capacidad. El stock de las viviendas terminadas sin vender en la Región de Murcia en ese año era 29.684, es decir, 20,5 viviendas por cada 1.000 habitantes, un valor 39 % superior a la media en España (14,7 viviendas por cada 1.000 habitantes).

**Figura 9.1 Evolución relativa respecto al año 1986 en el PIB a euros constantes y en el número de nuevas viviendas iniciadas en la Región de Murcia**



Fuente: CES (2010)<sup>8</sup> y elaboración propia.

La fiebre de la construcción también incrementó el número de autovías y viales de alta capacidad muy por encima de las necesidades reales y con un enorme coste económico, social y ambiental, dado que éstos ocupan más suelo que las carreteras convencionales y provocan un importante efecto barrera y de fragmentación del paisaje. La autopista Cartagena-Vera, abierta en 2007 con el único objetivo de dar servicio al proyecto urbano-turístico de Marina de Cope, tras causar un enorme destrozo ambiental sobre uno de los pocos tramos de costa bien conservada del litoral mediterráneo, en 2010 apenas alcanzó el 30 % del tráfico previsto con unas pérdidas acumuladas millonarias. Se confirmaba así que se trata de una infraestructura totalmente innecesaria y no justificada desde criterios técnicos, económicos, sociales o ambientales. A esta infraestructura hay que sumar, además, las autovías construidas por la administración central y las llevadas a cabo por la comunidad autónoma.

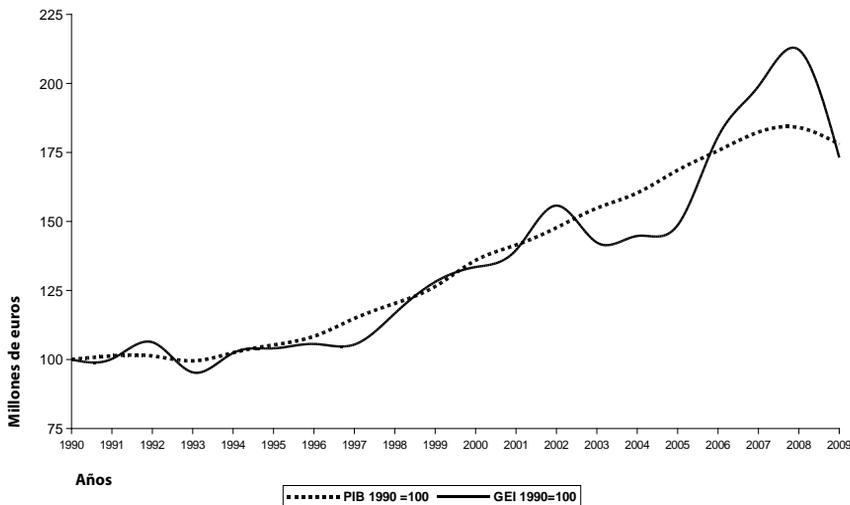
<sup>8</sup> Consejo Económico y Social de la Región de Murcia (CES), *Memoria sobre la situación socio-económica y laboral de la Región de Murcia de 2009, 2010*.

La sostenibilidad y la ecoeficiencia en el uso del territorio exigen reducir al mínimo el ritmo de transformación a usos urbanos e infraestructuras, que ha de ser en todo caso inferior al incremento del PIB y al aumento de la población. Ello significaría que se satisfacen las necesidades sociales (vivienda, movilidad y las requeridas por las actividades económicas) con un menor consumo de suelo. Para ello, es necesario: a) ajustar la demanda a las necesidades reales, así como reducir drásticamente la oferta de suelo urbanizable a través de iniciativas como el reciclaje de suelo; b) priorizar la rehabilitación de vivienda sobre la nueva construcción; c) apostar por la vivienda en bloque frente a las viviendas unifamiliares; y d) consolidar los núcleos urbanos ya existentes frente al desarrollo de nuevas urbanizaciones, primando el modelo de ciudad compacta mediterránea frente al modelo de ciudad dispersa. Además, sería necesario cambiar el tratamiento fiscal de las segundas residencias y minimizar las necesidades de nuevas infraestructuras de transporte a través de la integración en las ciudades y núcleos urbanos de las distintas funciones, como la residencial, las áreas de trabajo, los servicios y los equipamientos educativos, entre otras.

### *Intensidad de carbono en la economía*

El Protocolo de Kioto exige a España que el promedio de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en 2008-2012 no supere en más de un 15 % las de 1990. La Región de Murcia tenía, en ese año, una menor emisión per cápita respecto a la media nacional, pero en la última década ha aumentado muy por encima de la media española. Si entre 1990 y 2008, las emisiones españolas aumentaron en un 42 %, 26 puntos por encima de lo permitido por Kioto, en la Región de Murcia, con 12,44 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> en 2008, el incremento ha sido mucho mayor: un 112 %, esto es, 84 puntos por encima de lo permitido. A partir de 2005, las emisiones han aumentado a un ritmo considerablemente superior al del PIB, de modo que el incremento de la contaminación es mayor que el crecimiento económico. Esta tendencia se ha truncado a partir de 2009, por el estallido de la burbuja inmobiliaria y la consiguiente crisis económica (figura 2).

**Figura 9.2 Intensidad de carbono en la economía de la Región de Murcia. Evolución relativa de la emisión de gases GEI (gases de efecto invernadero) y del PIB en euros constantes. Año base = 1990**



### *Huella ecológica*

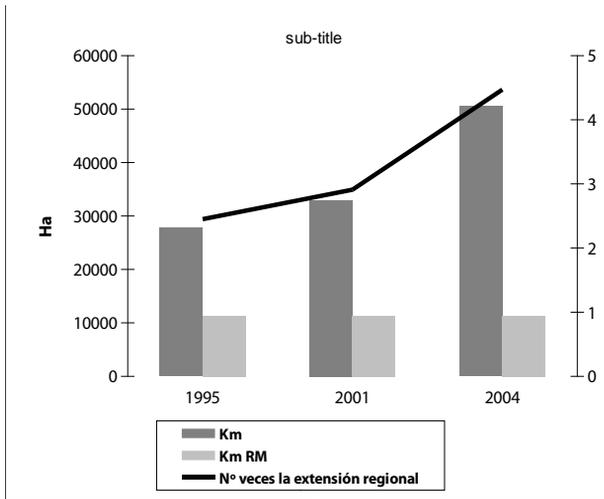
La huella ecológica es un indicador integrado de la presión ambiental que ejerce una población sobre su territorio, estimada como las hectáreas necesarias para su sostenimiento, en términos alimentarios, energéticos, hídricos, etc. La huella ecológica en España es 2,6 veces mayor que la biocapacidad disponible.<sup>9</sup> Esto solo ha sido posible porque en este país utilizamos los recursos aportados por una superficie mucho mayor que el propio territorio, y que se obtienen de importaciones desde otras áreas del planeta. En cuanto a la Región de Murcia, en 1995 la huella ecológica equivalía a 2,45 veces la superficie regional; en 2001, ascendió a casi tres veces esta superficie;<sup>10</sup> y en

<sup>9</sup> Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE), *Sostenibilidad local. Una aproximación urbana y rural*, Mundi-Prensa, 2008.

<sup>10</sup> E. Hernández Laguna y F. López Bermúdez, «Cambio temporal en la huella ecológica de la Región de Murcia y su uso como indicador de desertificación», *Papeles de Geografía*, núm. 40, 2004, pp. 95-110.

2004 se incrementó a 4,47 veces,<sup>11</sup> situándose en la mitad superior del conjunto de provincias españolas. Por lo tanto, en el periodo 2001-2004, la tasa de aumento anual se aceleró respecto a 1995-2001, pasando de 871 a 5.869 km<sup>2</sup>/año, casi siete veces más.

**Figura 9.3 Huella ecológica de la Región de Murcia y su evolución desde el año 1995**



Fuente: Hernández Laguna y López Bermúdez (2004), OSE (2008) y elaboración propia.

El aumento acelerado de la huella ecológica de la Región de Murcia muestra claramente la profunda insostenibilidad de los patrones de crecimiento de los últimos dieciséis años y la necesidad de reducir de forma sustancial y urgente, los flujos de recursos y materiales, así como la producción de residuos en las actividades económicas. En definitiva, es preciso reconducir los hábitos de consumo hacia patrones más sostenibles.

En este incremento desmesurado del consumo de recursos finitos, merece una mención especial el recurso agua. En la Cuenca del Segura y específicamente en la Región de Murcia, los sucesivos proyectos hidráulicos (embalses

<sup>11</sup> OSE, *op. cit.*

primero, trasvases después) destinados a resolver el déficit hídrico, solo han servido paradójicamente para todo lo contrario. En efecto, las expectativas de los proyectos hidráulicos han fomentado una continua expansión del regadío por encima de los recursos disponibles. Esta expansión se ha consolidado, tradicionalmente, por la vía de los hechos consumados, de tal forma que el conocido fenómeno de «erosión de objetivos» ha inutilizado cualquier intento de planificación. La conjunción de unos recursos disponibles que finalmente siempre han sido inferiores a los previstos en los proyectos y de una demanda agraria en continua expansión han dado como resultado la construcción sistemática del denominado «déficit estructural». En 2000, en los inicios del *boom* inmobiliario, la Cuenca del Segura consumía ya el 273 % de sus recursos hídricos renovables,<sup>12</sup> el porcentaje más alto de todos los países mediterráneos (gracias al expolio de los acuíferos y a los aportes externos del trasvase del Tajo).

Esta espiral de insostenibilidad y de consumo creciente fue utilizada políticamente para justificar la demanda de un nuevo trasvase desde el Ebro, que finalmente no prosperó, pero que ha servido para construir lo que aquí llamamos «nacionalismo hidráulico», es decir, el discurso ideológico del agravio victimista sobre el que el PP murciano ha levantado sus crecientes mayorías absolutas. Con el lema «Agua Para Todos» no se consiguió más agua, pero sí más votos. De este modo, se negaba cualquier responsabilidad propia en la situación de escasez y en la mala gestión del agua, al tiempo que se agrupaban amplias mayorías sociales frente a un enemigo común, siempre exterior: otras comunidades y cuencas que se niegan a darnos el agua que aparentemente a ellos les sobra.

### **Ineficiencia económica, desigualdad de la renta y precariedad del empleo**

El ciclo de ascenso y caída de la burbuja inmobiliaria ha condicionado todo el sistema económico de la Región de Murcia y ha demostrado el carácter ineficiente, injusto y precario de su modelo de desarrollo. Los años de aparente prosperidad (1995-2007) no se han aprovechado para mejorar la mala situación relativa de la Región en aspectos tales como la renta por habitante, los salarios, el empleo de calidad, el paro, la pobreza o la exclusión social. A

---

<sup>12</sup> Martínez Fernández y Esteve Selma (coords.), *Sostenibilidad Ambiental en la Región de Murcia*. Editum. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia, 2009.

partir de 2007, el pinchazo de la burbuja inmobiliaria ha puesto de manifiesto la fragilidad estructural de la economía murciana, que ha encajado mucho peor que otras comunidades el duro golpe de la crisis.<sup>13</sup>

En conjunto, el periodo de hegemonía del PP en la Región ha sido un tiempo perdido para la prosperidad colectiva y para sentar las bases de una economía solvente y con capacidad de desarrollo endógeno. Los estragos causados por la crisis son la prueba más contundente del despilfarro que se ha producido en términos de recursos humanos y materiales. A continuación, se enumeran las principales consecuencias económicas de este modelo de desarrollo que ha promovido la derecha murciana en los últimos dieciséis años.

El modelo de crecimiento regional, basado en el monocultivo del ladrillo y en la depredación de los recursos naturales y humanos, ha condicionado la evolución de la Tasa Global de Empleo y de la productividad aparente del factor trabajo, de tal manera que la renta *per capita* murciana, si en 1995 se situaba en el 82,6 % de la española, en 2011 había disminuido todavía más, situándose en el 82,2 %.<sup>14</sup> Los años de crecimiento real por encima de la media española no han servido para converger en este importante aspecto.

Por otra parte, entre 1995 y 2008, la participación de las rentas del trabajo en la riqueza global generada ha permanecido, siempre en la Región de Murcia, por debajo de la media española. La especialización de la economía regional en la producción de bienes y servicios de bajo valor añadido es en buena medida la responsable de esta situación.

De igual modo, la distribución de la renta durante la fase de expansión del ciclo económico ha privilegiado a las rentas más altas.<sup>15</sup> El quintil superior de renta (el 20 % de la población con mayores ingresos) ha aumentado su participación en la renta del 33,5 % en 1999 al 38,4 % en 2008. Paralelamente, el quintil inferior (el 20 % más pobre) ha pasado del 10,3 % de la

---

<sup>13</sup> Instituto Nacional de Estadística (INE), *Producto Interior Bruto regional. Año 2011. Cuentas de renta del sector hogares. Años 2008 y 2009, 2012*. En la serie 2008-2011, todas las comunidades tuvieron un crecimiento medio negativo (la media estatal fue del -1,05 %), pero los peores resultados fueron los de Castilla-La Mancha (-1,61 %), Región de Murcia (-1,68 %) y Comunitat Valenciana (-2,07 %).

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> Todos los datos relativos a la renta real y su distribución se han elaborado a partir de la *Contabilidad Regional de España*, Instituto Nacional de Estadística.

renta a tan solo el 7,3 %. La Región de Murcia, que tenía en 1999 un índice de desigualdad inferior a la media española, ha escalado posiciones hasta situarse en el poco honroso primer puesto en lo que se refiere a desigualdad.

En definitiva, la etapa de crecimiento del periodo 1995-2007 no ha servido para recortar un ápice la distancia en renta *per capita* con la media de España, ni tampoco ha sido aprovechada para reducir las desigualdades y la tasa de riesgo de pobreza. Este es el legado económico de cuatro legislaturas de gobierno del PP en la Región de Murcia.

En 2004, el salario medio en la Región de Murcia era un 14,27 % inferior al del conjunto del país; en 2007, cuando aún no había implosionado la burbuja inmobiliaria, la diferencia se elevaba a un 15,78 %.<sup>16</sup> Es decir, ni siquiera en los mejores años de crecimiento del PIB y del empleo, los salarios murcianos han tendido a converger con los de España, antes bien ha sucedido todo lo contrario. En estos años de fuerte crecimiento de la producción y del empleo, tampoco ha habido una reducción significativa en la discriminación salarial por sexos, de hecho, la brecha ha aumentado en algunos sectores.

De otra parte, a partir de 2004, en plena burbuja inmobiliaria, se ha iniciado una tendencia a sustituir trabajadores asalariados (con derechos) por trabajadores «autónomos» (o, más bien, falsos autónomos), que han pasado a estar vinculados a la empresa principal mediante contratos mercantiles, fácilmente resolubles en cualquier circunstancia, ya que ni siquiera contemplan la baja indemnización de la mayoría de los contratos temporales. Como se ve, en momentos de recesión, los autónomos aun son más vulnerables que los temporales. Ésta es otra de las muestras del deterioro de las relaciones laborales en la Región.

La inflación en la Región de Murcia ha venido situándose también por encima de la de España durante el periodo de expansión, en una larga tendencia que la recesión actual no ha revertido. Por eso, los salarios reales de la Comunidad no convergen con los de España, como tampoco lo hace la renta real *per capita*. Podría decirse, de hecho, que cuanto más crecemos más pobres somos, en comparación con el resto del Estado, pues el salario real español crece con más intensidad que el murciano.

---

<sup>16</sup> Los datos de salarios se han obtenido de la Encuesta de Estructura Salarial, Instituto Nacional de Estadística.

A partir de 1997, la tasa de empleo regional se ha situado por encima de la estatal, sin embargo en 2009 se ha vuelto a una situación muy parecida a la de 1996. El promedio de los dos primeros trimestres de 2011 sigue situando la tasa de empleo regional por debajo de la de España, con lo que cabe esperar que empeore la posición relativa de la ocupación regional.

Entre 2007 y 2009, la tendencia a la equiparación de las tasas de empleo de mujeres y hombres ha progresado más que en los doce anteriores, y ello se ha debido lamentablemente a un brutal ajuste en el empleo, que en este caso ha perjudicado más a los hombres por las características del empleo regional (en el que prevalece el sector de la construcción). Parece que la recesión, que no suele tener ni padre ni madre políticas, ha hecho más por la igualdad laboral de sexos que el desastroso modelo de crecimiento regional.

Tanto en la Región como en el resto del Estado, las tasas de temporalidad no han dejado de crecer desde 1988 hasta al menos 2007: en este último año, alcanzaron el 24,1 % en el conjunto de España y el 34,7 % en la Región de Murcia. La clara tendencia de la Región a generar empleo de baja calidad, debido a su alto índice de temporalidad, su baja cualificación y su especialización productiva, es incompatible con una estrategia de desarrollo económico de largo plazo, que es justamente la que correspondería a un tipo de economía como la murciana o la española a comienzos del siglo XXI.<sup>17</sup>

En 2007, con una tasa de paro del 8,3 % en España y del 7,6 % en la Región, puede decirse que ambas economías habían alcanzado el pleno empleo. No obstante, han bastado dos años de recesión para liquidar los puestos de trabajo creados en los diez anteriores, en 2009 las tasas de paro se situaron en el 18 % para España y en el 20,7 % para Murcia. El último dato publicado por la Encuesta de Población Activa, el del primer trimestre de 2012, sitúa la tasa de paro de España en el 24,44 % y la de la Región de Murcia en el 26,96 %.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Un trabajo que profundiza en estos aspectos es el del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia (CES), *Temporalidad y desempleo. Análisis de las diferencias entre la Región de Murcia y España*, 2010. Disponible en su web: [www.cesmurcia.es](http://www.cesmurcia.es)

<sup>18</sup> Los datos de actividad, empleo y paro proceden de la *Encuesta de Población Activa*, Instituto Nacional de Estadística.

Las mujeres que trabajan en la Región han soportado, y soportan, condiciones laborales más precarias que los hombres, y también más precarias que la media de las mujeres de España, si se tienen en cuenta una serie de componentes del puesto de trabajo, como el salario, la temporalidad o las posibilidades de promoción. No obstante, la actitud de las mujeres aporta a las relaciones laborales la dignidad que le quitan empleadores sin escrúpulos y gestores públicos de la misma calaña, y ello debe ser un acicate para seguir luchando por mayores cotas de igualdad laboral, social y política.

La Región de Murcia tiene una de las mayores tasas de pobreza estática de nuestro país, y éstas han empeorado ligeramente entre 2004 y 2008. Destaca la mayor incidencia de la pobreza regional a partir de 2008, año de inicio de la recesión, sobre todo de la pobreza severa (umbral del 30 %), pues la tasa regional multiplica por 2,6 la media nacional. La desagregación por sexo y edad apunta hacia un mayor riesgo relativo de pobreza para las mujeres y los grupos extremos de edad, los mayores de 65 años y los menores de 16. De hecho, la Encuesta de Condiciones de Vida de 2010 ha situado la tasa de riesgo de pobreza en un 20,7 % para España y en un 29,2 % para la Región de Murcia.

Además, la Región de Murcia supera notablemente a la media nacional en las tasas dinámicas de pobreza, sobre todo en lo que respecta a la pobreza persistente durante el periodo 2004-2008, que casi triplica a la media nacional. Es bien sabido que la persistencia de la pobreza en el tiempo puede favorecer el proceso de exclusión social, por su repercusión sobre otras esferas vitales como la salud o las relaciones sociales.

En el análisis de la exclusión social en la Región de Murcia, se comprueba que quienes acuden a las ONGs especializadas en la atención de las personas en situación de exclusión son en su mayoría de nacionalidad extranjera, que suponen en 2007 el 85 % del total y en 2008 algo menos, el 80,7 %. Con la llegada de la crisis, se ha producido un ligero aumento de personas españolas en situación de exclusión. En cuanto al sexo, predominan los hombres, tanto en 2007 (57,9 %) como en 2008 (60,4 %), a la vez que aumenta su peso relativo respecto a las mujeres.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Los datos de exclusión proceden del Registro de Usuarios de ONGs 2007 y 2008. Observatorio de la Exclusión Social de la Universidad de Murcia.

## **Crisis social y régimen específico de vulnerabilidad de la población trabajadora inmigrante**

El modelo de desarrollo regional ha tenido uno de sus fundamentos en la formación de un abultado ejército de reserva de mano de obra inmigrante de origen extracomunitario sobre el que se ha constituido un específico régimen de vulnerabilidad y explotación. El drama actual que azota a este colectivo, en términos de desempleo masivo y pobreza, revela la realidad de la construcción social y política de un sujeto productivo socialmente funcional a una determinada estrategia de desarrollo.

El desempleo ha estado presente en las vidas de los trabajadores inmigrantes incluso en los años en los que la actividad económica crecía, al menos en el caso de la Región de Murcia. En plena burbuja inmobiliaria, las tasas de paro de los inmigrantes siempre han estado por encima de las de los españoles: en 2005, un 11,3 % (frente a un 7,3); en 2006, un 9,1 % (frente a un 7,6); y en 2007, un 9,9 % (frente a un 6,9). Además, como ilustra la Encuesta Nacional de Inmigración de 2007, muchos de ellos han estado entrando y saliendo del mercado laboral, lo que les configura en una condición flotante entre el empleo precario y el desempleo. De acuerdo con esas condiciones de precariedad, el impacto de la crisis sobre estas poblaciones vulnerables y frágiles no deja de ser tremendo.

Las actividades en las que más empleo se ha destruido son aquéllas en las que los trabajadores inmigrantes se hallaban especialmente sobrerrepresentados, como la construcción, los servicios y la agricultura. Esta destrucción de empleo, en un contexto de crecimiento de la población activa de procedencia inmigrante, está repercutiendo en unas tasas de desempleo muy elevadas. En la Región de Murcia, la tasa de desempleo de los extranjeros se disparó en solo tres años, pasando desde el 8,1% en el primer trimestre de 2007 al 34,35 % ya en el primer trimestre de 2010.<sup>20</sup>

Este espectacular aumento del desempleo inmigrante en la Región puede haber incrementado las bolsas de inmigrantes irregulares y su participación en la economía sumergida y, en consecuencia, ha acrecentado la precarización de sus condiciones de trabajo y de vida. No obstante, las cifras de empadronamiento también han sufrido una desaceleración en su ritmo de crecimiento, pasando de 189.053 en 2006, a 225.625 en 2008 y a 240.605 en 2010. La

---

<sup>20</sup> Datos de la *Encuesta de Población Activa (EPA)*, INE.

evolución del empadronamiento ha sido muy similar a la de los permisos de residencia, lo que quiere decir que la bolsa de inmigrantes irregulares puede no haber crecido de una manera significativa. Estos datos podrían señalar, más bien, una tendencia hacia la atenuación de los flujos migratorios.

El paisaje social que ha traído consigo la crisis económica se compone de imágenes en las que mengua la zona de integración de la clase trabajadora y se agranda la vulnerabilidad y la desafiación, pero es en los estratos de los trabajadores inmigrantes extranjeros donde se visibiliza el rostro más calculador de un capitalismo que convierte en desechable lo que dicta su principio de utilidad.

En la Región de Murcia, los trabajadores extranjeros suponen el 25 % de la población ocupada entre los 25 y 44 años, es decir, son un componente estructural de la clase trabajadora murciana. Y sin embargo, la discriminación persiste; de hecho, en la actual coyuntura recesiva, los inmigrantes son los primeros expulsados del mercado laboral: duplican la tasa de desempleo de los autóctonos. Es el criterio de preferencia nacional, aplicado no ya para emplear sino para desemplear.

Son ellos los que engrosan las filas de la exclusión social, como se indica en el apartado anterior. Y son también ellos los primeros en aparecer en la inmoral práctica del desahucio por impago de la hipoteca de la vivienda. Según el último informe de la Fundación Foessa, un 20 % de los inmigrantes tiene dificultades para pagar el agua, la luz y los alquileres; como consecuencia, el 10 % se halla amenazado de expulsión.<sup>21</sup>

El proceso de integración social pacientemente tejido durante años se resquebraja por todas partes. Los hijos de las familias inmigrantes que con enormes dificultades trataban de avanzar en los itinerarios formativos y educativos se ven envueltos en la dinámica de sus familias en crisis; generalmente optan por abandonar la escuela para formar parte del ejército de subempleo informal. Los empleadores que todavía emplean a inmigrantes aprovechan para ajustar salarios y precarizar los contratos. Y en los gobiernos europeos se ha impuesto una consideración problemática del estatuto de la inmigración extracomunitaria, a la que en estos tiempos recesivos se invita/obliga al retorno.

---

<sup>21</sup> Fundación Foessa, *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*, Madrid, 2009.

La sobrerrepresentación de la población inmigrante en la Nueva Cuestión Social, evidenciada con todo dramatismo por la actual crisis del capitalismo global, muestra a las claras el precario estatuto del proceso de integración de esta población en las décadas del crecimiento económico. Por eso, cuando ha sobrevenido la crisis, su precariedad ha impuesto una degradación galopante de sus condiciones de vida. Veamos en qué ha consistido el régimen específico de vulnerabilidad y explotación de la población trabajadora inmigrante:

*a) El nuevo estatuto de la frontera respecto a los inmigrantes extranjeros.* La política migratoria de los países europeos ha venido a privilegiar todos los mecanismos de cierre o control de fronteras. En este mundo de creciente densidad de las redes de interdependencia globales, las viejas fronteras nacionales cobran una funcionalidad autoritaria de contención y control de los flujos y de la movilidad de las poblaciones, lo que permite formar un tipo de trabajador ideal para la sobreexplotación requerida en sectores productivos de salarios bajos, como la construcción o la agricultura intensiva. Como dice Etienne Balibar,<sup>22</sup> en el actual contexto de migraciones internacionales, las fronteras externas de los Estados están sirviendo para trazar también fronteras internas entre los nacionales (sujetos con derechos de ciudadanía) y los trabajadores inmigrantes (integrados en el mercado de trabajo, pero excluidos de la ciudadanía plena, lo cual garantiza su disciplinamiento y su hiperexplotación).

*b) Crisis del estatuto de la condición salarial y deriva hacia formas precarizadas de empleo con débiles protecciones sociales.* El mercado laboral murciano ha seguido una tendencia creciente hacia la flexibilización, entendida como la regulación temporal del trabajo en puestos de trabajo fijos. Este proceso empezó a principios de los años ochenta: desde entonces, ha ido creciendo la temporalidad y se ha ido sustituyendo la segmentación entre trabajadores ocupados y parados por la segmentación entre trabajadores estables y temporales. Esta reestructuración laboral ha ahondado en la lógica de subordinación del empleo a la competitividad empresarial, en la medida en que ha creado un mercado de trabajo flexible análogo a otros mercados de bienes.

*c) Retroceso del Estado Social y de sus formas de propiedad social.* El progresivo vaciamiento del contenido social del Estado hace que las posiciones sociales más vulnerables (como el proletariado local e inmigrante)

---

<sup>22</sup> E. Balibar, *Nosotros, ¿ciudadanos de Europa?* Madrid, Tecnos, 2003.

sean también las más afectadas. La relación de los trabajadores inmigrantes con el Estado Social viene condicionada por su posición subordinada y desvalorizada en cuanto al estatuto de ciudadanía, lo cual les confiere una capacidad de influencia política muy baja en las luchas distributivas de los recursos sociales y estatales. A ello se añade la fragilidad de sus redes de socialidad, reducidas a los vínculos familiares o de conocidos dentro de su propia comunidad étnica. Como resultado, el acceso a los recursos sociales recíprocos está muy limitado y no logra sustituir a los debilitados recursos asociativos. Esta desigualdad de capital social se ha puesto de manifiesto tras la catástrofe del terremoto que asoló la ciudad de Lorca el mes de mayo de 2011. Si una parte de la ciudadanía lorquina pudo refugiarse en sus segundas viviendas o en las casas de sus familiares en Murcia, Águilas, etc., aquéllos con menores recursos y sobre todo con lazos familiares y de amistad más pobres en la Región se han visto obligados a resguardarse en los campamentos habilitados en la ciudad. El 80 % de los que allí han estado durmiendo y recibiendo el reparto de alimentos no eran lorquinos de nacimiento.

*d) Ensanchamiento de la fractura social en medio de un próspero dinamismo económico.* Ésta ha sido una característica esencial del capitalismo neoliberal edificado en las últimas décadas y que en la Región de Murcia ha cristalizado de forma diáfana: la simultaneidad del crecimiento económico y la apertura de lógicas de polarización social entre integrados y vulnerables. Las cartografías de la inserción sociolaboral de los inmigrantes cuestionan la lectura socialmente dominante sobre el carácter «marginal» del valor aportado con su trabajo («hacen los trabajos que nadie quiere», etc.), mostrando que la inserción de los inmigrantes se relaciona con procesos y sectores estratégicos de la economía de las sociedades receptoras. Mueven los resortes productivos de «la huerta de Europa» que proporciona alimentos frescos y de calidad a las clases medias; están en el centro de importantes industrias nacionales como la hostelería turística y la construcción; su incorporación masiva a la nueva economía urbana de las ciudades en transformación demuestra la inserción de estos trabajadores en la economía global de la información, etc. Dicho de otro modo, los trabajadores inmigrantes están en el centro de los procesos económicos y sociales que definen el crecimiento de las sociedades contemporáneas, pero su posición periférica en la estructura social revela que se trata de un nuevo proletariado sin derechos.

e) *Clasificación y jerarquización etnicista del valor social de los diferentes colectivos inmigrantes.* A través de la lógica del estigma, operan los procesos de desvalorización social de la población inmigrante y sus formas de legitimación, así como de jerarquización de los diferentes colectivos de inmigrantes. De forma preferente, el discurso de las «raíces culturales» ha sido socialmente movilizado para distribuir étnicamente a los inmigrantes en las jerarquías del espacio social, utilizando para ello el criterio de la supuesta «distancia cultural» que separa a sus «culturas de origen», convenientemente estereotipadas, de los valores culturales occidentales, que son representados como si existiesen realmente componiendo *una unidad*.

En esta jerarquización imaginaria, el lugar más bajo lo ocupan los musulmanes. El atávico rechazo español al *moro* pone a los marroquíes residentes en España en el blanco de la sospecha xenófoba, cuando no en la picota, en tanto *culturalmente inintegrables*. Este consenso social que presenta al inmigrante musulmán como potencialmente problemático tiene indudables repercusiones sobre sus oportunidades de acceso y elección de recursos sociales, laborales, etc. En nuestros estudios sobre la agricultura murciana, hemos comprobado que los empleadores apelan a las «diferencias culturales» para argumentar sus preferencias en la contratación con criterios étnicos: el marroquí es indisciplinado e incluso agresivo, lo que explica y justifica su progresiva sustitución por ecuatorianos. Se legitima así la segmentación étnica del mercado laboral y la rápida sustitución de unos trabajadores por otros. De este modo, se consigue la división étnica de los trabajadores y un mayor disciplinamiento de la mano de obra. Esta misma jerarquía etnicista actúa también en la actual etapa de desempleo, pues el paro está golpeando más a los trabajadores magrebíes que a los de otras nacionalidades.

¿Cuáles son las estrategias o respuestas que están poniendo en marcha los y las trabajadores inmigrantes para afrontar la actual crisis del trabajo? Como ya hemos señalado antes, los flujos migratorios se están ajustando a la etapa de crisis, perdiendo intensidad. En efecto, el deterioro de la actividad económica viene acompañado de un claro descenso del flujo migratorio. El retraimiento que se venía constatando desde 2006 ha dado paso al escenario que nos muestra el Padrón Municipal de 2011, según el cual la población inmigrante se ha estabilizado en España (5.751.487). Esta adaptación del flujo migratorio al ciclo económico pulveriza el tópico de que los movimientos migratorios son fenómenos caóticos, desorganizados.

Por otro lado, se aprecian movimientos de desagrupación familiar: normalmente retorna uno de los adultos de la unidad doméstica (el que está en desempleo y tiene más dificultades de encontrar trabajo), junto con los hijos. Sin embargo, es poco probable la tendencia hacia un retorno generalizado, entre otras cosas por las restrictivas políticas de inmigración.

Por último, se aprecia que los trabajadores inmigrantes están poniendo en marcha estrategias de pluriactividad ocupacional, tratando de moverse entre el desempleo y uno o varios empleos informales, o compatibilizando un empleo formal con empleos informales. Estas estrategias versátiles parece que se están agudizando mediante la movilización de todos los activos del núcleo familiar. Todo ello, en definitiva, está produciendo un incremento de la economía sumergida y de las estrategias de subsistencia en condiciones límite.

### **Educación, cultura y medios de comunicación**

Los ámbitos de la educación, la cultura y la comunicación no son solo un espejo del modelo socio-político vigente en la comunidad autónoma murciana, sino que cumplen un papel muy activo en la reproducción y legitimación del mismo. No podría entenderse el subsistema autonómico murciano sin comprender el papel que sus oligarquías (económicas, políticas, culturales y religiosas) han otorgado a estos espacios sociales de modelación de las conciencias; espacios que han controlado directa o indirectamente, con breves paréntesis históricos, desde la época de la Restauración decimonónica hasta hoy en día, si bien han sido y siguen siendo objeto de luchas constantes entre los distintos grupos sociales. Como es sabido, el control ideológico es decisivo para conformar los imaginarios colectivos y las identidades, y para convertir en hegemónicos determinados discursos políticos.

Pues bien, desde 1995, la derecha política murciana ha tenido un gran éxito ideológico al utilizar el significativo vacío «agua» (en el sentido que le da a este concepto Ernesto Laclau: un significativo sin significado que se resignifica para conformar en torno a él un discurso hegemónico)<sup>23</sup> en la construcción de una *identidad regional murciana*, hasta entonces inexistente. Esto es lo que desde el Foro Ciudadano hemos denominado «nacionalismo hidráulico» murciano. En este proceso, los medios de comunicación de la esfera regional

---

<sup>23</sup> E. Laclau, *La razón populista*, Buenos Aires, FCE, 2005.

murciana, tanto públicos como privados —aquejados de una escandalosa falta de pluralidad ideológica—, han jugado un papel determinante en su imposición y en la exclusión de los discursos críticos y antagónicos.

Por otro lado, no podemos entender la situación educativa y cultural de la región murciana sin hacer referencia a la orientación conservadora de la Iglesia Católica y a su importante influencia política y social en esta comunidad, especialmente a través de grupos religiosos organizados como el Opus y los «kikos» (las Comunidades Neocatecumenales de Kiko Argüello), que cuentan con una gran difusión entre la clase media murciana, y sobre todo entre los cuadros del partido único de la derecha.

Por último, es preciso recordar que la región murciana cuenta con una clase empresarial poco ilustrada, poco innovadora y muy habituada a aprovechar las oportunidades que genera la economía especulativa al amparo de un poder político casi monopolístico y apoyado en sólidas redes clientelares.

### *El modelo productivo y el sistema educativo*

Los años del *boom* inmobiliario han dejado una fuerte impronta en el sistema educativo murciano. Los déficits y desequilibrios culturales heredados históricamente en esta región se han visto agravados por el impacto de un modelo productivo que exigía trabajo sin cualificación pero bien remunerado. No obstante, no todos los problemas del sistema educativo vienen del exterior, también importan los factores internos: las condiciones escolares, el tipo de administración y las dinámicas organizativas, curriculares, pedagógicas y profesionales.

El balance de la última década es negativo, con una tendencia al retroceso, que ha conducido al sistema educativo a perder incluso algunos de los logros conseguidos. Y esto a pesar de que la inversión pública en educación ha experimentado un significativo crecimiento (casi se dobló entre 2000 y 2009), si bien en términos de PIB regional el porcentaje alcanzado (4,8 % en 2008) aún está lejos del español (5,8 % en ese año).

Los indicadores negativos son excesivamente significativos.<sup>24</sup> El 49 % de los murcianos de entre 20 y 24 años no tenía en 2008 ningún título de Secundaria Superior. El abandono escolar temprano (alumnado con titulación de ESO que no sigue estudiando), aunque mejoró algo entre 2000 (año de las transferencias educativas) y 2009, pasando del 39,6 % al 37,3 %, se mantenía ese año 6,1 puntos por encima de la media española (31,2 %), que a su vez está muy por encima de la media europea. La tasa masculina de abandono empeoró en todo el periodo, mejorando en cambio la de las mujeres, en parte debido al abundante empleo masculino en el periodo de la burbuja inmobiliaria.

Si consideramos otros indicadores, como las tasas de promoción, idoneidad y graduación, las cifras son también bastante malas. Por otra parte, ni la educación infantil entre 0-3 años, ni la Educación Compensatoria han sido priorizadas.

Al mismo tiempo, la administración conservadora ha profundizado la dualización de la red escolar, con el aumento del peso de los centros de titularidad privada-concertada en detrimento de los públicos. Por ejemplo, en educación infantil, se ha pasado de un 74,16 % de alumnos matriculados en centros públicos en 1999, a un 69,1 % en 2007, con un crecimiento inverso de la privada-concertada, que ha pasado del 25,84 % al 30,9 %.<sup>25</sup> Y ya sabemos que donde avanza la red privada se resiente la cohesión social: los alumnos inmigrantes, gitanos, con bajo nivel socio-económico, con necesidades educativas especiales o con bajo rendimiento académico tienen muchas dificultades para matricularse en centros privado-concertados, concentrándose en los públicos.

Con la llegada de la crisis económica, el fenómeno más llamativo ha sido el regreso de muchos jóvenes al sistema educativo, y es entonces cuando se han encontrado con el problema de que los Programas de Formación Profesional y los Programas de Cualificación Profesional Inicial no logran absorber la demanda existente, debido a la escasa oferta de plazas. Se da así la paradoja de que la crisis ha aumentado las necesidades docentes, al mismo tiempo que ha llevado a la administración educativa a realizar recortes presupuestarios.

---

<sup>24</sup> J. M. Escudero, L. Frutos, A. Poza, A. Trujillo, O. Urralburu y A. Viñao, «La educación en la Región de Murcia tras diez años de (in)competencias», en *El otro estado de la Región. Informe 2010*, Murcia, 2010, pp. 237-267.

<sup>25</sup> Consejo Escolar de la Región de Murcia (CERM), *El Sistema Educativo en la Región de Murcia. Informe del curso 2007-2008*, Murcia, 2010.

Los recortes educativos (el «tijeretazo» adoptado por el Gobierno Valcárcel en diciembre de 2010) han producido la reducción de la plantilla de profesorado, el aumento de las ratios profesor/alumno en todos los niveles y especialmente en Bachillerato, los retrasos en la llegada del presupuesto a los centros educativos, el aumento de las tasas de matrícula (que perjudica a los sectores con menos recursos), etc.

Los recortes educativos del gobierno regional murciano están afectando también a las dos universidades públicas de la región (UMU y UPCT), a las que desde junio de 2010 adeuda unos 100 millones de euros, y al centro asociado de la UNED en Cartagena, que se encuentra en una situación límite debido a los citados recortes.

En contraste con la situación de las universidades públicas, el gobierno regional ha hecho todo lo posible para promover y facilitar, en competencia desleal, la implantación y expansión de la Universidad Católica San Antonio (UCAM), a través de ayudas públicas que van desde concesiones y recalificaciones urbanísticas hasta ventajosos convenios para prácticas en servicios públicos. Se trata de una clara operación político-ideológica de apoyo a la Iglesia Católica y a la enseñanza confesional.

### *La política cultural como factor de legitimación*

En cuanto a las políticas públicas de cultura, durante los dieciséis años de hegemonía política del PP en la Región de Murcia, cabe distinguir tres etapas.

En la primera y más larga, de 1995 a 2007, la nota característica ha sido un continuismo pragmático y sin imaginación respecto de la etapa final del ciclo socialista anterior. El gobierno regional se ha mostrado extremadamente receloso de un mundo que en general le es ajeno y al que le supone desafección política. Por eso, la política cultural en esos años ha perdido protagonismo, relegada a un papel menor, orientado a evitar los conflictos. La irrelevancia e incompetencia han alcanzado tales niveles que ha crecido la insatisfacción, al tiempo que los indicadores culturales confirmaban el fuerte atraso relativo de la Región.

La consolidación del poder conservador, el boom inmobiliario y la afluencia de multiplicados recursos a las administraciones territoriales permitió finalmente realizar nuevas inversiones culturales, tanto en infraestructuras

como en programas. Es así, casi al final de este periodo (verano de 2007), cuando se produce un drástico cambio de orientación con la llegada de un nuevo equipo a la Consejería de Cultura, alrededor de un nuevo consejero (Cruz), familiar del propio presidente Valcárcel.

Frente al continuismo anterior, el nuevo equipo ha apostado por la modernidad de los discursos y la multiplicación de proyectos de prestigio, muy costosos pero también muy espectaculares. El objetivo era alcanzar gran visibilidad mediática y producir un efecto de legitimación política sobre toda la acción de gobierno. El modelo inconfesado (sobre todo después de añadir las competencias de Turismo a las de Cultura, en 2008) es el de la Comunidad Valenciana, donde el PP hace años que juega a esta apuesta por los «grandes eventos».

Los iconos que mejor identifican esta etapa son el festival SOS 4.8 (2008, primera edición), sostenido casi íntegramente con fondos públicos y que aspira a competir con los grandes festivales musicales del país, y la biennial europea de arte itinerante Manifesta 8 (2010), también con un elevado coste público. De hecho son tantos los hitos y acontecimientos que se desarrollan en los tres años aproximadamente que dura esta fase, que se puede hablar de una verdadera «burbuja cultural».

Lo interesante es el nuevo papel atribuido a la cultura. Los nuevos responsables culturales descubren lo señalado por el filósofo Alain Brossat: «Allí donde la política divide, la cultura puede unir, siguiendo una lógica consensual, sin mucho espacio para las tensiones y las grandes controversias, como nuevo cemento social».<sup>26</sup> Más aún, esta «apropiación de la Modernidad» sin complejos pretende (como decía el desaparecido José Luis Brea) transformar «imaginarios de antagonismo y contra-dominación en imaginarios dominantes», «retóricas de la resistencia en la ideología hegemónica».<sup>27</sup>

Sin embargo, la controversia social y mediática no ha desaparecido. Antes al contrario, se ha intensificado y personalizado, debido al fuerte protagonismo personal del consejero Cruz. Hasta el punto de que su política se

---

<sup>26</sup> Alain Brossat, «La cultura se ha convertido en una fábrica de entretenimiento», *Público*, 18 de julio de 2009. Entrevista concedida a Amador Fernández-Savater, publicada en su blog «Fuera de lugar» y aparecida en la edición en papel del diario.

<sup>27</sup> José Luis Brea, «Retóricas de la resistencia», *SalonKritik*, 24 de septiembre de 2009.

ha convertido en un símbolo ampliamente compartido del despilfarro y la soberbia institucional, lo que condujo al lamentable episodio de la agresión física al consejero, punto de inflexión de esta etapa.

La tercera etapa se inicia con la brutal irrupción de la crisis y el sacrificio de las políticas públicas de cultura (desde 2010). Esto ha supuesto la desaparición de la mayor parte de programas públicos, tanto locales como regionales, aunque no la renuncia a los «grandes eventos», correlato cultural de los «megaproyectos» urbanísticos y de infraestructuras. La síntesis más lograda de estas dos líneas, cultural e inmobiliaria, la representa el proyecto de parque temático de la Paramount en Alhama de Murcia.

### *Los medios de comunicación y el discurso hegemónico*

No cabe duda de que la utilización de la esfera mediática regional juega un papel político determinante en cualquier proyecto que tenga aspiraciones de hegemonía. El caso murciano no hace sino llevar al límite lo que sucede en otras regiones.

La derecha murciana en el poder y sus aliados sociales han construido y socializado con éxito su propio relato de la región, con la desproporcionada, abusiva y escasamente democrática utilización de los medios regionales, tanto públicos como privados. Se trata del relato del agravio murciano por parte del gobierno central (de diferente signo político), en connivencia con otros gobiernos autonómicos (especialmente el catalán, pero también el manchego y el aragonés), primero en torno a los trasvases de agua (es lo que hemos denominado «nacionalismo hidráulico») y después en torno a otras cuestiones, como las infraestructuras, la inversión pública y la «deuda histórica» del Estado, etc. Este relato victimista ha contado con el apoyo entusiasta de los medios de comunicación regionales, verdaderas cajas de resonancia del poder político, y ha terminado por implantarse en la conciencia social, lo que explica en parte las sucesivas y siempre ampliadas mayorías absolutas.

Los medios de comunicación públicos están controlados directamente por la instancia político-institucional. Es paradigmático que la gestión de la cadena autonómica, la 7RM, fuera concedida a un grupo empresarial (GTM) con fuerte presencia del sector del «ladrillo» (Polaris, que luego se retiró, y el Grupo Fuertes, entre otras empresas), pero sin ninguna experiencia en el

sector audiovisual. La crisis que viven todos los medios había sido sorteada hasta ahora con una importante transferencia de recursos públicos: entre 2006 y 2011, el gobierno regional ha destinado a la 7RM un total de 242,68 millones de euros. Según el informe de UTECA para 2010, está entre las televisiones autonómicas más caras, con un coste de 192 € por hogar (la cuarta del país), mientras que su audiencia es la menor de todas las comunidades (3,2 % de cuota).<sup>28</sup> Pero en estos momentos ni siquiera la 7RM tiene asegurada su financiación.

En cuanto a los medios privados, el gobierno regional murciano, al igual que otros gobiernos regionales del PP, hizo en su día un reparto muy sesgado y antidemocrático de los canales de TDT, incompatible con el pluralismo informativo. Así, uno de los canales regionales (además de otros 8 comarcales) fue a parar, de nuevo, al consorcio del ladrillo que gestiona la televisión regional, mientras que el resto se repartieron entre grupos de prensa conservadores con presencia en la región (Vocento, Grupo Prensa Ibérica) y empresas de sesgo claramente ultraconservador. En cualquier caso, la crisis ha impedido hasta el momento el desarrollo de la mayor parte de estos canales.

No obstante, donde mejor se visualiza el uso político de la esfera mediática murciana es en la capacidad del gobierno regional para condicionar a los medios privados. De hecho, todos los medios escritos y audiovisuales, sumidos en una crisis que ya afectaba al ámbito de la comunicación antes del estallido de la burbuja inmobiliaria, han visto cómo aumentaba su dependencia del presupuesto público, tanto directa como indirectamente.

La creciente dependencia económica ha ido reduciendo la independencia informativa de todos los medios privados, poco a poco alineados con las principales directrices argumentativas del ejecutivo regional y su partido. Esta situación ha afectado tanto a la prensa escrita (*La Verdad*, *La Opinión*) como a las emisoras de radio. El último caso, muy significativo, es el de la SER en Murcia, que ha reorientado su línea para rebajar su perfil crítico, coincidiendo con nuevos contratos publicitarios institucionales.

---

<sup>28</sup> Unión de Televisiones Comerciales Asociadas (UTECA), *Informe Económico 2010 sobre televisión privada y IV Informe sobre el coste de la televisión pública en España*, 2010.

## Un régimen político monopolístico, incompetente y corrupto

En principio, lo que distingue a los regímenes democráticos es que en éstos los representantes políticos —y todos los poderes sociales— deben asumir la responsabilidad por las consecuencias de sus acciones, así como rendir cuentas ante la ciudadanía. En la medida en que vivimos en un mundo globalizado con diferentes escalas de poder, que exceden por arriba y por abajo los límites del Estado-nación soberano, debemos contemplar también las diferentes escalas de responsabilidad política.

Dicho de otro modo, conviene tener en cuenta esta diversidad de escalas de poder a la hora de exigir responsabilidades políticas por la crisis económica. En España, los efectos de la crisis están siendo más graves que en otros países europeos, debido al pinchazo de la burbuja inmobiliaria que alimentaron las entidades financieras, los empresarios del sector y los poderes públicos locales, regionales y centrales. No obstante, el impacto de la crisis ha sido muy diferente en las distintas comunidades autónomas. Ha sido mucho mayor en las comunidades mediterráneas y en los dos archipiélagos, porque potenciaron al máximo la burbuja inmobiliaria. Según la EPA del primer trimestre de 2012, Andalucía tiene la mayor tasa de paro (33,17), que casi triplica a la del País Vasco (13,55). A Andalucía le siguen Extremadura (32,05), Canarias (32,28), Comunidad Valenciana (27,32) y Región de Murcia (26,96). En cambio, las tasas más bajas son las del norte: tras País Vasco, Navarra (16,34), Cantabria (18,59), Castilla y León (19,30) y Aragón (18,38).

En la Región de Murcia, el impacto de la crisis ha sido devastador. Se ha producido un desplome de la actividad económica como no se recordaba desde la década de 1940. Y esto ha sido así porque el gobierno regional y los gobiernos locales, en connivencia con las entidades financieras y la patronal murciana, adoptaron el monocultivo del ladrillo como la gran panacea. Desde su llegada al poder en 1995, el gobierno del presidente Valcárcel ha presumido de que el PIB regional y el empleo crecían por encima de la media nacional, despreciando las voces críticas que alertábamos de la insostenibilidad de este modelo socio-económico. Pues bien, nuestras previsiones se han cumplido. El crecimiento conseguido en el ciclo expansivo (1995-2007) se ha evaporado en los últimos cuatro años, como prueban las elevadas tasas de desempleo. La crisis actual ha puesto de manifiesto las debilidades estructurales de la Región de Murcia, y en especial su bajo nivel de formación educativa y profesional.

En definitiva, el gobierno del PP presidido por Valcárcel, tras haber gobernado la Región de Murcia con mayoría absoluta durante los últimos dieciséis años, es el responsable político directo de que la crisis económica mundial esté afectando a la comunidad autónoma murciana con más fuerza que a otras comunidades españolas.

Sin embargo, la multiplicación de las escalas de lo político ha sido utilizada por el gobierno autónomo para eludir su responsabilidad, desplazándola a otras instancias externas, y en especial al gobierno de España. La principal estrategia del PP murciano ha consistido en achacar al gobierno central, que de 2004 a 2011 ha sido de otro signo político, toda la responsabilidad del atraso relativo que sufre la Región. Antes de la crisis, lo culpaba recurriendo a la constante reclamación de trasvases externos de agua (dando forma así a la *identidad regional murciana* sobre la base del «nacionalismo hidráulico») y de grandes infraestructuras de transporte (AVE, autovías, aeropuerto, corredor mediterráneo, etc.). Ahora, además, lo señala como responsable último de la crisis. Esta estrategia victimista, destinada a suscitar en la población murciana un sentimiento de agravio permanente, ha tenido un gran éxito político. De hecho, no se puede decir que los murcianos hayan exigido al gobierno autónomo elegido por ellos mismos que rinda cuentas de su gestión, antes al contrario, lo han eximido de toda responsabilidad, apuntando al gobierno de España, incluso en materias cuya competencia es exclusivamente autonómica, como educación, sanidad, vivienda, servicios sociales, medio ambiente, etc.<sup>29</sup>

Esto revela tres cosas: la escasa cultura política de la población murciana, el eficiente control de la opinión pública ejercido por el PP murciano y el desequilibrio entre poder y responsabilidad en el desarrollo del Estado autonómico español.

El problema político de fondo es que el Estado de las Autonomías ha descentralizado las competencias y la gestión del gasto, pero no las responsabilidades. En otras palabras, no se ha constituido como un Estado federal propiamente dicho. Como consecuencia, los mecanismos democráticos de exigencia de responsabilidades y de rendición de cuentas están profundamente distorsionados: al gobierno central se le exige más de lo que le corresponde y a los gobiernos autónomos y locales bastante menos. La crisis económica está poniendo al descubierto este desajuste: el bajo nivel de transparencia, de rigor y de fiscalización de las cuentas

---

<sup>29</sup> Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), *Barómetro autonómico II. Región de Murcia*. Realizado en enero-marzo de 2010.

públicas de las haciendas autonómicas y locales. De hecho, la mayor parte de los casos de corrupción política se han concentrado en las escalas autonómica y local.

De acuerdo con esta distorsión democrática del Estado de las Autonomías, se comprende que los gobiernos centrales de España hayan cambiado de signo político con mucha más frecuencia que los gobiernos autónomos. Así es como en este nivel, un mismo partido ha podido gobernar con mayoría absoluta y de forma ininterrumpida durante dos o tres décadas. Como es precisamente el caso de la Región de Murcia.

La historia política de la comunidad autónoma murciana se divide en dos grandes ciclos: de 1983 a 1995, estuvo gobernada por el PSOE con mayoría absoluta durante tres legislaturas; desde 1995, es el PP quien ha pasado a gobernar con mayoría absoluta durante cinco legislaturas consecutivas (incluida la actual: 2011-2015). Tanto en el ciclo de hegemonía del PSOE como en el del PP, la Región de Murcia ha estado regida de forma ininterrumpida por gobiernos con mayoría absoluta. Podría decirse que esta es una característica estructural de la comunidad autónoma.

Esta característica, que revela un claro déficit democrático de su régimen político autonómico, se ha visto acentuada tras la llegada al poder del PP en las elecciones de 1995. Desde las elecciones generales de 1993, se ha producido un incremento progresivo del voto obtenido por el PP murciano en las sucesivas citas electorales, hasta el punto de que la Región de Murcia es hoy la región políticamente más conservadora de toda España. Desde 2003, el PP murciano es el partido español más votado. Esta posición se ha visto revalidada en 2007, cuando el PP obtuvo el porcentaje de voto más alto, tanto en los parlamentos autonómicos (58,49 %), como en las capitales de provincia (61,28 % en Murcia), si exceptuamos Ceuta (65,18 %). En las europeas de 2009, ese porcentaje llegó al 62 %, más del doble que el PSOE (30,1 %). En mayo de 2011, a pesar de la grave crisis económica, los drásticos recortes sociales decretados en diciembre de 2010 por el gobierno de Valcárcel y las masivas manifestaciones de profesores y sanitarios, el PP murciano obtuvo un porcentaje del 58,82 % en las autonómicas y del 54,83 % en las municipales, más del doble que el PSOE: 23,86 % y 23,9 %, respectivamente. En número de diputados, el PP triplica hoy al PSOE: de los 45 diputados de la Asamblea Regional, 33 son del PP, 11 del PSOE y 1 de IU. Y de los 45 ayuntamientos de la Región de Murcia, el PP gobierna nada

menos que en 40, entre ellos los cuatro más poblados (Murcia, Cartagena, Lorca y Molina de Segura), lo que le ha permitido ejercer un control sin precedentes de todo el aparato institucional de la Región.

A este control institucional se ha añadido una política sistemática de desactivación de todos los canales de participación ciudadana que habían sido creados en la etapa socialista, como es el caso de los consejos asesores regionales y locales.

Además, el PP murciano ha tratado de acallar toda posible contestación ciudadana, mediante una doble estrategia: descalificar a cualquier persona o colectivo que ejerza una labor crítica y negarle toda ayuda pública —o al menos amenazarle con hacerlo. De este modo, el dinero público ha sido utilizado de forma discrecional y patrimonial, como un arma sectaria para el chantaje y la compra de voluntades.

Un caso especial de esta compra de voluntades con dinero público es el control ejercido por el PP murciano sobre los medios de comunicación privados de ámbito autonómico y municipal (por no hablar de los medios de comunicación públicos, que son más bien medios gubernamentales), a través de las subvenciones y la publicidad pagada. Actualmente, no hay ya medio alguno (ni escrito ni audiovisual) que escape al control del PP murciano, a excepción de los medios digitales. Todo esto ha ido conformando una situación política que con todo rigor puede ser definida como un régimen de partido-cuasi único, dado el control casi monopolístico que el partido gobernante ejerce sobre el conjunto de la vida pública murciana, así como la debilidad de la oposición ejercida por el PSOE, IU y UPyD.

Podría pensarse que esta abrumadora hegemonía política del PP murciano, sin parangón en ninguna otra comunidad autónoma española, se debe a los extraordinarios éxitos conseguidos por este partido en el gobierno regional y en los gobiernos locales, éxitos justamente premiados por el electorado murciano. Sin embargo, cuando analizamos los indicadores económicos, sociales y culturales de la Región de Murcia, comprobamos que se encuentran entre los más bajos de España. Y lo que es aún más sorprendente: en los dieciséis años de gobierno del PP murciano, este diferencial negativo no solo no se ha reducido, sino que en relación con algunos indicadores se ha incrementado.

Así de tajante es la afirmación del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia: «La economía murciana no ha podido converger al nivel de desarrollo medio español durante los años expansivos, incluso se ha alejado

levemente, y la crisis económica amplía significativamente la divergencia».<sup>30</sup> En otro informe reciente, se señala que la renta *per capita* murciana no ha reducido su diferencial con respecto a la media española, sino que lo ha incrementado en 1,3 puntos: ésta ha pasado del 82,6 % en 1995 al 81,3 % en 2009.<sup>31</sup> Tras el largo periodo de gobierno del PP, la Región de Murcia mantiene una diferencia negativa de más de 18 puntos con respecto a la media española. Este dato revela por sí solo el rotundo fracaso de la política practicada por el PP en el periodo 1995-2011.

Conviene mencionar también el más completo estudio comparativo sobre el desarrollo regional español, según el cual la Región de Murcia estaba en 2007 en el tercer puesto por abajo (tras Extremadura y Andalucía) en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el indicador sintético más completo elaborado por Naciones Unidas, en la medida en que combina la esperanza de vida al nacer (salud), la tasa de alfabetización de adultos, la tasa bruta de matriculación (educación) y el PIB *per capita* (bienestar material).<sup>32</sup> Aunque el IDH ha mejorado en el conjunto del país, la situación relativa de la Región de Murcia, en comparación con las demás comunidades autónomas españolas, era peor en 2007 que en 1980, y lo razonable es pensar que ésta ha empeorado aún más en estos últimos cuatro años, debido al impacto de la crisis económica.

Aparentemente, se trata de una paradoja: el partido político que goza del porcentaje de voto más alto de todas las comunidades autónomas españolas, es también el partido que no ha conseguido reducir el diferencial de desarrollo humano que separa a la Región de Murcia de la media española. Sin embargo, nosotros creemos que no hay una relación paradójica o contradictoria entre el régimen de partido cuasi-único y el atraso relativo en los indicadores de desarrollo humano, más bien entre ambos fenómenos existe una relación de interdependencia y de refuerzo mutuo.

Como ha comprobado Amartya K. Sen en otros casos, el déficit democrático de una sociedad se convierte en un obstáculo para su desarrollo económico, social y cultural; y, a la inversa, el subdesarrollo en estos

---

<sup>30</sup> Consejo Económico y Social de la Región de Murcia (CES), *¿Hacia otra estructura productiva para la economía de la Región de Murcia?*, 2010. Disponible en [www.cesmurcia.es](http://www.cesmurcia.es)

<sup>31</sup> Servicio de Estudios de La Caixa, *La economía de la Región de Murcia: diagnóstico estratégico*, 2009.

<sup>32</sup> Bancaja e Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE), *Desarrollo Humano en España, 1980-2007*, 2010.

ámbitos obstaculiza la consolidación de la democracia.<sup>33</sup> Este círculo vicioso es lo que se ha venido dando en la Región de Murcia: las deficiencias democráticas de las administraciones locales y autonómica han dado alas a un modelo socio-económico claramente depredador, injusto e insostenible; y, a la inversa, la expansión incontrolada de este modelo socio-económico durante los años de la quimera del ladrillo ha agravado todavía más las deficiencias de un régimen autonómico y municipal con una muy escasa calidad democrática.<sup>34</sup>

En definitiva, durante estos últimos dieciséis años, ha venido construyéndose un régimen político de partido cuasi-único y un modelo de desarrollo socio-económico basado en la especulación inmobiliaria, la depredación del patrimonio natural y cultural de la Región, la llegada de inmigrantes extracomunitarios y el recurso masivo a una mano de obra barata, precaria, poco cualificada y con un bajo nivel de productividad. Este círculo vicioso ha engendrado los dos problemas más graves a los que se enfrenta hoy nuestra Región: por un lado, la corrupción política generalizada, como punta de iceberg de un régimen autonómico y municipal con una muy baja calidad democrática; y por otro, los bajísimos indicadores de desarrollo humano, que siguen situando a la Región de Murcia en la cola de las comunidades autónomas españolas. Estos dos problemas son la principal herencia legada por los dieciséis años de gobierno del PP, pero revelan también unas deficiencias estructurales que la Región ha venido arrastrando desde su constitución oficial como comunidad autónoma en 1982, y que tendrá que corregir en los próximos años si quiere reducir la persistente distancia que la separa de las regiones españolas y europeas más avanzadas.

## Conclusiones

La Región de Murcia experimentó un fuerte ciclo expansivo entre 1995 y 2007, coincidiendo con las tres primeras legislaturas de gobierno del Partido Popular murciano. Este ciclo de crecimiento se apoyó en tres motores principales: las políticas redistributivas del Estado autonómico que desde los años ochenta han ido dirigidas a reducir las disparidades territoriales entre sus

<sup>33</sup> A. Sen, *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Planeta, 2000.

<sup>34</sup> A. Campillo y P. Hernández, «El círculo vicioso de la Región de Murcia», *La Verdad*, 1 de diciembre de 2010.

distintas comunidades y que —junto con el proceso de transferencias competenciales— ha permitido el desarrollo de un vasto programa de modernización de infraestructuras y servicios (comunicaciones, sanidad, educación, etc.), en el que se han implicado las diversas administraciones públicas (central, autonómica y local); las ayudas extraordinarias de la Unión Europea a las regiones europeas declaradas como Objetivo 1, entre las que se encuentra Murcia y por las que solo entre 2000 y 2006, la Región recibió más de 1.685 millones de euros en concepto de fondos estructurales europeos; y, por último, la adopción de un modelo de desarrollo socio-económico que requería el uso masivo de mano de obra barata y poco cualificada, basado inicialmente en la expansión de la agricultura de regadío y posteriormente en la construcción, el turismo y los servicios asociados.<sup>35</sup>

Este modelo de crecimiento ha tenido, sin embargo, dos grandes inconvenientes. En primer lugar, se trataba de un crecimiento ambientalmente insostenible y socialmente injusto, pues ha estado basado en una explotación intensiva de recursos naturales y humanos. Así, y por un lado, se ha producido el expolio del patrimonio natural y cultural de la comunidad murciana, mediante un consumo intensivo de suelo, agua y energía, especialmente desde que la Ley del Suelo Regional de 2001 convirtió a toda la Región de Murcia en un gran solar urbanizable. Basta pensar en la huella ecológica, que en 1995 equivalía a 2,45 veces la superficie regional y en 2004 había llegado nada menos que a 4,47 veces. En el caso del agua, durante el ciclo expansivo se ha producido una fuerte sobre-explotación y salinización de los acuíferos de la Cuenca del Segura, con la consiguiente necesidad de recurrir a unos trasvases externos cada vez más insostenibles, pues el cambio climático está causando un descenso de pluviosidad en la cuenca cedente del Tajo. Esta espiral de insostenibilidad se acentuó al iniciarse el monocultivo del ladrillo, pero al mismo tiempo fue utilizada políticamente para construir el llamado «nacionalismo hidráulico».

Por otro lado, durante el ciclo expansivo se ha producido la explotación de una mano de obra precaria y poco cualificada, con una baja formación profesional y cultural. Esto ha facilitado la afluencia de inmigrantes extracomunitarios, mayoritariamente norteafricanos y latinoamericanos, que han sido un sostén decisivo del crecimiento económico regional y que sin embargo se han visto sometidos a una fuerte segregación laboral, residencial, educativa, etc. En efecto, en pleno ciclo expansivo, las desigualdades

---

<sup>35</sup> J. M. Martínez Carrión, «Luces y sombras de un proceso modernizador y amenazas al final del trayecto» en *El otro estado de la Región. Informe 2010...*, pp. 23-46.

socio-económicas no solo no se redujeron, sino que aumentaron: la Región de Murcia tenía en 1999 un índice de desigualdad inferior a la media española, mientras que en 2011 se había convertido en la comunidad con mayores tasas de desigualdad de toda España. Lo mismo puede decirse de las condiciones salariales y laborales: el salario medio regional era en 2004 un 14,27 % inferior al del conjunto del país, en 2007 la diferencia se elevaba a un 15,78 %. También la precariedad laboral ha aumentado: en 2007 llegó al 24,1 % en el conjunto de España y al 34,7 % en la Región de Murcia. Y otro tanto sucedió con los niveles de pobreza y exclusión social: durante los años 2004-2008, en pleno proceso expansivo, la pobreza persistente casi triplicaba la media nacional. En cuanto al nivel educativo, basta recordar que el abandono escolar temprano (alumnado con titulación de ESO que no sigue estudiando), aunque se redujo del 39,6 % en 2000 al 37,3 % en 2009, se mantenía ese año 6,1 puntos por encima de la media española (31,2 %). En 2008, el 49 % de los murcianos entre 20 y 24 años no tenía ningún título de Educación Secundaria Superior.

Todos estos datos nos indican ya el otro gran inconveniente del ciclo expansivo experimentado por la Región de Murcia entre 1995 y 2007: el crecimiento económico regional, a pesar de haberse mantenido durante ese período por encima de la media española, y precisamente por haberse basado en una explotación insostenible e injusta de sus recursos naturales y humanos, no solo tenía los pies de barro sino que además no permitió acortar la enorme distancia existente entre la comunidad murciana y la media de las comunidades españolas, en lo que se refiere a la mayor parte de los indicadores de bienestar social y desarrollo humano. Basta recordar un dato muy significativo: en 1995, al comienzo del ciclo expansivo, la renta *per capita* murciana se situaba en el 82,6 % de la española, mientras que en 2009, al comienzo del ciclo recesivo, se situaba en el 81,3 %.

Estos dos grandes inconvenientes del ciclo expansivo regional permiten explicar por qué la crisis económica iniciada en 2007-2008 está teniendo en la Región de Murcia un impacto mucho mayor que en otras comunidades españolas. Al mismo tiempo, hemos tratado de mostrar que este modelo de desarrollo socio-económico, actualmente colapsado, se construyó en estrecha relación de interdependencia con un régimen político de partido cuasi-único, sostenido por unas crecientes mayorías absolutas que se encuentran entre las más elevadas de todas las comunidades españolas, lo que ha permitido al PP murciano ejercer un control casi monopolístico de toda la vida pública regional. En la comunidad murciana, como en otras comunidades vecinas, se ha establecido así una suerte de círculo vicioso entre un modelo socio-económico socialmente injusto y ambientalmente insostenible, y un

régimen político, mediático y cultural con graves deficiencias democráticas. Este círculo vicioso ha dado lugar a una gravísima situación de «corrupción organizada» y ha dejado a la Región de Murcia completamente inerme ante los embates de la crisis económica.

Por eso, no creemos que la Región de Murcia pueda salir de la profunda crisis socio-económica en la que se encuentra sumida, si no es capaz de emprender al mismo tiempo un proceso de renovación democrática de todas sus instituciones públicas, tanto municipales como autonómicas. Pero esta salida de la crisis y esta renovación democrática no podrán producirse solo a escala regional, sino que tendrán que plantearse simultáneamente a escala estatal y a escala europea. De momento, no parece que se estén dando los pasos necesarios en esa dirección, sino todo lo contrario.

## 10. El fracaso del desarrollismo urbanístico en la Costa del Sol Occidental.

### Otras prácticas de producción de ciudad

*Ildefonso Narváez Baena*

#### La ciudad soñada en común

El territorio muestra siempre el modo en que es ocupado y transformado. Omitir o renunciar a este principio básico genera desequilibrios que van más allá de la nada desdeñable depredación de los recursos naturales. Supone la expropiación de la riqueza social que cualquier comunidad haya sido capaz de acumular desde sus primeros asentamientos, impidiendo o destruyendo asimismo la representación política suprema que el ser humano está en disposición plena de producir colectivamente: la ciudad.

La ciudad como el espacio-tiempo que contiene la potencia de propiciar una multiplicidad de relaciones libres, ajenas al tráfico estrictamente mercantil, y asimismo productora de capital. Con capacidad plena de dotarse de su propio Estatuto, donde se halle fundado su acto constituyente, no esclerotizado por sistemas de representación formal e indirecta. Y cuyo gobierno se legitima por el acuerdo con la acción ciudadana, no por simple ministerio de la Ley.<sup>1</sup>

Algo que se torna muy lejano si echamos un vistazo a lo que nos circunda y que, sin embargo, forma parte indisociable de la esencia de la condición humana,<sup>2</sup> al menos desde el nacimiento de la ciudad-estado, la biopolítica. En la ciudad acontece la vida pública en un entramado de discurso político

<sup>1</sup> Eugenio Fernández y María Luisa de la Cámara, «El gobierno de los afectos en Baruj Spinoza» en Joaquín de Salas Vara de Rey, *Gubernamentalidad de los afectos*, Madrid, Trotta, 2007.

<sup>2</sup> Hannah Arendt, *La condición humana*, Barcelona, Paidós, 2005, p. 52.

y acción social que nos despereza de nuestro mundo subjetivo, privado; otra cuestión altamente distorsionadora son los medios tan eficazmente empleados de privatización de la vida política, entre los que no se puede obviar la forma partido, al servicio de un modelo de ciudad sistémica cuyo principal objetivo no es la elaboración colectiva de desarrollos posibles, ni la apertura de los procesos deliberativos y de intervención en los problemas y conflictos de la ciudad. Llanamente la tesis dominante es colocar un activo en los mercados para seguir financiando su crecimiento sea como sea; y evidentemente en esta lógica lo primero que sobra del espacio público es todo lo que desentone con los atractivos vinculados al producto financiero o mercantil, proliferando, por ejemplo, la adopción de medidas normativas de restricción del uso del espacio público.<sup>3</sup>

El suelo pasa así a ser el mejor activo, y la oferta no puede sucumbir a necesidades espaciales de la comunidad ciudadana, la ciudad se ordena por la todopoderosa y anónima mano de la inversión financiera, a la que no le tiembla el pulso cuando oye el neologismo gentrificación, y que cuando desaparece tan mágicamente como apareció deja tras de sí un paisaje desolador, la ciudad deshabitada, la ciudad sin ciudadanos. Se trata de un escenario que el discurso político vinculado en su gestación es incapaz de digerir, mostrando incluso resistencia a abandonar el modelo. Un escenario que sin embargo requiere de una determinación clara para recuperar el dominio de lo público, hasta alcanzar la producción común de los usos del suelo, que indiscutiblemente sólo puede provenir de la propia ciudadanía, reapoderándose de la vida pública y regenerando el procomún.

Ante la inmovilización del suelo por su financiarización, a la ciudad, al poder local, si no quiere abrirse paso en el angosto camino de la escasez y la destrucción, iluminado por la esperanza de la recuperación del modelo, sólo le queda recorrer el sendero de su legitimidad para ponerse al servicio de la ciudad existente, de los ciudadanos desapropiados de su vida pública y enclaustrados en una privacidad fracasada o refugio.

El Estado y sus mutaciones no sienten cercanas las pulsiones de la ciudad, no dejan de percibirla como un poder estigmatizable por la corrupción y sus excesos; el relato masivamente distribuido a las subjetividades que han vivido directamente los efectos del *boom inmobiliario* se acompaña de fuertes

---

<sup>3</sup> Proliferación de ordenanzas municipales antibotellón y contra la prostitución callejera.

dosis de autoinculpación, que esconden entre sus principios activos la acusación indiscriminada de cualquiera al que creamos que le ha ido mejor, y que ha sabido aprovecharse o aún se aprovecha de las ventajas del ciclo.

En un contexto de desconfianza mutua, alentada por una depredadora recesión del ciclo capitalista, es complejo atisbar un mensaje neutralizador del imperante sálvese quién pueda, o todos contra todos, que permita dirigir nuestra mirada a la dimensión, estructura y composición del fenómeno para actuar en su catalización, so pena de entregarnos en cuerpo y alma social al mesianismo redentor de cualquier filia, fobia o patria.

Esta rápida y concentrada ensoñación no pretende identificar pormenorizadamente todos los elementos y factores que inciden en la configuración actual de la realidad, tan sólo pretende servir de punto de partida que sirva de presupuesto o prisma del análisis que sobre un territorio concreto vamos a formular, y que a la postre tratará de sostener una propuesta compositiva superadora del bloqueo absoluto en el que se halla sumida la ciudad.

Al igual que cualquier territorio, la Costa del Sol Occidental contiene infinidad de relatos históricos, de todos ellos nos vamos a centrar en una visión contextualizada de lo que ha ocurrido desde los años cincuenta hasta nuestros días, principalmente los elementos políticos y su derivada legislativa, que han determinado en buen grado el resultado actual. Se trata, por lo tanto, de trazar una línea de acción comunicativa que pueda ser experimentada frente a la mortificadora gestión de la ruina.

## **Del canibalismo autárquico al desarrollismo ovíparo de los años cincuenta**

La historia de un territorio antropogénico comienza con la institución de la propiedad del suelo y sus usos, que en el caso de esta franja del litoral malagueño y en la temporalidad anunciada metafóricamente, se enraza en el Señorío ganadero, la explotación agraria<sup>4</sup> del cereal, la caña de azúcar, en régimen latifundista y vinculada a industrias de transformación, y más adelante la viña. Todas ellas serán sometidas a partir de mediados de los años cincuenta del siglo XX a un proceso de especulación urbanística cuyo

---

<sup>4</sup> La colonización agraria comenzó con la Reconquista, repoblaciones ante el temor del ataque berberisco.

exponente más radical encontrará acomodo cuarenta años después en la Ley del Suelo de 1996, y que junto a otros factores que expondremos en este texto, han supuesto una modificación en la estructura de la propiedad del suelo, destinado actualmente, en grandes bolsas, al uso exclusivo o vinculado a la residencia turística, y cuyo valor financiarizado pone coto a su transferencia como activo patrimonializable.

En cualquier caso, la próspera economía malagueña de los dos primeros tercios del siglo XIX se desmoronó escalonadamente hasta convertirse en una de las zonas más deprimidas de la postguerra civil en todo el Estado. El urbanismo de ensanche inspirado en el higienismo cobró cierta influencia en la ciudad de Málaga,<sup>5</sup> pero al igual que la obra pública impulsada por el sistema establecido por la Ley de expropiación forzosa de 1879 no halló el suficiente apoyo económico. Entrado ya el siglo XX, el endeudamiento de las arcas municipales determinó, incluso, la agregación de Torremolinos a la ciudad de Málaga en 1924, y las primeras voces por la «independencia» se oyeron al unísono del ensayo como prototipo de centro turístico en 1950.<sup>6</sup> No obstante, una incipiente iniciativa empresarial, interrumpida por la Guerra Civil, promovió las primeras instalaciones dedicadas al turismo.

A mediados de la década de 1950 se implantaron las primeras infraestructuras hoteleras en Marbella, Torremolinos, Benalmádena y Fuengirola. Cuatro días después de la publicación en el Boletín Oficial del Estado de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, llegó el primer vuelo charter procedente de Londres al aeropuerto de Málaga, que en 1962 ampliaba sus destinos a Bruselas, Milán, Copenhague y Helsinki.

Con la entrada en vigor de la Ley estatal la función planificadora y urbanizadora pasó a ser un negocio privado, reservado prácticamente en exclusiva a los propietarios de suelo urbano o de reserva urbana (actualmente denominado suelo urbanizable). Estos propietarios ya no fueron expropiados a precios de terreno rústico a favor del municipio o su concesionario, sino que se tornaron protagonistas de la acción urbanística, ejecutando a su costa la

---

<sup>5</sup> Informe de 1 de abril de 1863 del arquitecto provincial Juan Nepomuceno de Ávila, haciendo patente la necesidad de un plan de ensanche y de unas ordenanzas de edificación que permitiesen mejorar las condiciones de habitabilidad y salubridad de la ciudad. *Archivo Municipal de Málaga, Legajo 1.264.*

<sup>6</sup> Cuatro años antes, el 13 de abril de 1946, Torremolinos contaba ya con un Plan General de Ordenación. El proceso de segregación posterior no fue culminado hasta el 27 de septiembre de 1988.

urbanización y atribuyéndose los beneficios. Las claves instrumentales para el cambio de modelo público al privado oligopólico fueron el Plan Parcial que desarrolló el Plan General, el sistema de compensación para la ejecución de los planes, y el sistema de valoraciones expropiatorias, que integró en el justiprecio la plusvalía urbanística que el Plan fijaba para las distintas clases de suelo, con la introducción del valor expectante.

Paradójicamente el sistema urbanístico centralista que instauró la tecnocracia opusina se explica a sí mismo como el antídoto de la especulación que el urbanismo de ensache había auspiciado.<sup>7</sup> Pero en realidad, en el ordenamiento jurídico se instaló el «derecho a la especulación», donde la retención de los solares sin edificar en el plazo fijado por el proyecto de urbanización no suponía ya la pérdida de la propiedad; la confiscación del solar pura y simple, como establecía la legislación decimonónica, fue suplantada por la expropiación cuyo justiprecio vino determinado por el valor urbanístico de los terrenos.

---

<sup>7</sup> En la «Exposición de motivos» de la Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956, se expresa del siguiente modo: «Todo ello, unido a la sugestión ejercida por los proyectos a corto plazo, tentadores siempre para quienes aspiran a decorarse con efímeros triunfos aparentes, y a la carencia de una opinión celosa del desarrollo de las ciudades, ha motivado la falta de previsión en lo que respecta a la formación de reservas de suelo, para la escalonada expansión de los núcleos urbanos; la irradiación desmesurada del perímetro de extensión de las ciudades, en las que al construirse arbitrariamente se crean superficies de urbanización desproporcionadas e inasequibles para los limitados recursos económicos disponibles para su financiación; la especulación del suelo, que malogra toda ordenación urbana, sustrae prematuramente terrenos a la agricultura y, al exigir por los todavía no urbanizados precios de solar, coloca a los adquirentes en difíciles condiciones de contribuir a la obra urbanizadora y, en suma, un movimiento migratorio que, al no ser encauzado, concentra en algunas ciudades, a costa del medio rural, notables masas de población, con repercusiones de alcance nacional.

Superar los defectos de la actual situación es el propósito de este proyecto de Ley, en el que se articula la política del suelo y la ordenación urbana. La acción urbanística ha de preceder al fenómeno demográfico, y, en vez de ser su consecuencia, debe encauzarlo hacia lugares adecuados, limitar el crecimiento de las grandes ciudades y vitalizar, en cambio, los núcleos de equilibrado desarrollo, en los que se armonizan las economías agrícolas, industrial y urbana, formando unidades de gran estabilidad económico-social. Por lo tanto, ha de eliminarse el señuelo de los proyectos a plazo inmediato, que remedian, cuanto más, necesidades de un sector mínimo de la población, y afrontar los que, por responder precisamente a una visión amplia en el tiempo y en el espacio, contribuyen más definitiva y extensamente a la consecución del bienestar. Se impone establecer el régimen adecuado frente a la especulación del suelo y la irregularidad en el proceso de urbanización que atribuya la carga de subvenir a ésta a quien recibe directamente sus beneficios. Y abandonando el marco localista, partir, por el contrario, de una perspectiva de mayor alcance que permita ordenar urbanísticamente, bajo la dirección de órganos específicos, el territorio de provincias, comarcas y municipios, en esta gradación sucesiva que integra la unidad orgánica que es el Estado Nacional».

El nuevo estatuto jurídico de la propiedad del suelo acogió el «desarrollismo» que se abrió paso de la mano de los «tecnócratas» del régimen franquista. La ciudad y las regiones industrializadas absorbieron gran parte del éxodo rural; y el Plan de Estabilización de 1959 fue el ingrediente especial para la receta del neonato liberalismo económico que abrió las puertas a la inversión extranjera, situándose el turismo como uno de los ejes estructurales de la economía en el objetivo de equilibrar el déficit de la balanza de pagos.

A partir de este momento se sentaron algunos principios del sistema de producción del espacio urbano que hoy todavía subsisten. Además del nuevo marco normativo se introdujo un sistema de promoción principalmente basado en la iniciativa privada, unido al desmantelamiento del régimen de alquiler —hasta entonces mayoritario<sup>8</sup>—, y la generalización de la vivienda en propiedad a la que se accedía mediante la capitalización de las rentas salariales de la familia.

Sin embargo la actividad planificadora resultó muy deficiente, y el régimen de valoraciones del suelo urbanístico chocó frontalmente con la interpretación jurisprudencial de la nueva Ley de Expropiación Forzosa de 1954, incluso tras la reforma operada por la Ley 52/1962, de 21 de julio, sobre valoración de terrenos para expropiación en planes de urbanismo y vivienda, así como del Decreto Ley 7/1970, de 27 de junio, de Actuaciones Urbanísticas Urgentes. Éstas permitían anteponer la delimitación de los polígonos o de las unidades de actuación y su expropiación al planeamiento, habilitando también la posibilidad de actuar contra sus determinaciones.

En este contexto y a partir de 1965, se promovieron en la Costa del Sol apartamentos turísticos en alquiler o segundas residencias, junto a las primeras urbanizaciones de viviendas unifamiliares, que se complementaron con las primeras infraestructuras y equipamientos turísticos.<sup>9</sup> Esta apuesta por el crecimiento económico vinculado al suelo exigió el incremento de la explotación de los recursos naturales, y así el 12 de diciembre de 1972 se inauguró la presa de la Concepción (Istán) destinada a abastecer al litoral occidental, también se fomentó el refuerzo de las vías de comunicación, inaugurándose

---

<sup>8</sup> En el censo de 1950, la viviendas en alquiler suponían el 51,4 % del total, hasta apenas el 11,4 % de 2001 (1,6 millones de viviendas en total). Según los datos recogidos en el Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas, 2006, del Ministerio de Vivienda. Esta proporción es la más reducida de los países industriales y de Europa, donde la media está en torno al 38 %.

<sup>9</sup> El 18 de mayo de 1969 se inaugura el Puerto deportivo José Banús en Marbella, el 11 de abril de 1970 el Palacio de Congresos de Torremolinos, y el Parque de atracciones «Tivoli» el 20 de mayo de 1972.

el mismo día la variante de Torremolinos. El 20 de mayo del mismo año, en Benalmádena, se abrieron las puertas del primer parque de atracciones; el 13 de julio de 1973 se podía circular por el nuevo acceso desde Las Pedrizas a Málaga; y el 24 de febrero de 1974 se produjo la apertura en la Costa del Sol del primer hipermercado de Andalucía, el segundo del Estado.

En estos últimos años del Franquismo, el Consejo del Reino se mostró como un hervidero de intereses, también urbanísticos, aprobándose concesiones en propiedad del litoral costasoleño al amparo de la Ley de Costas de 1969, que aún hoy día siguen siendo objeto de procesos especulativos salvajes,<sup>10</sup> respaldados por un inaceptable y privilegiado régimen transitorio de la Ley de Costas de 1988; el Ministerio de la Vivienda, a través de la Dirección General de Urbanismo, centralizó la planificación urbanística de las ciudades. Las primeras informaciones de «pelotazos urbanísticos» fueron secuestradas en las rotativas cuando afectaban a personajes del Régimen,<sup>11</sup> entidades financieras familiares se metieron de lleno en el negocio inmobiliario al rebufo del desarrollo turístico promulgado bajo el lema *Spain is different*. Diferente pero completamente dependiente, la crisis del petróleo de 1973 desnudó el mito del «milagro español», abriéndose un proceso desigual del modelo desarrollista dependiendo de la coyuntura económica y la demanda europea y mundial hasta principios de los años ochenta.

## Del bikini tecnócrata al destape constitucional

Con el rechinar de las vías férreas al paso de la recién estrenada línea del cercanías Málaga-Fuengirola, tambaleándose el dictador en su enfermedad, se promulga la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. En su «Exposición de motivos» se certifica la ineficacia del sistema anterior en el propósito de alcanzar sus objetivos, no se dice, pero las excepciones y dispensas que se habilitaron en su aplicación,

---

<sup>10</sup> Ejemplo de ello es la explanada del puerto de Estepona, que incluso habiendo sido objeto de un deslinde provisional que determina su demanialidad, no ha sido aprobado definitivamente por el Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino.

<sup>11</sup> La revista semanal *Posible* será secuestrada en septiembre de 1975, procediéndose al juicio y condena del autor, por señalar los intereses inmobiliarios de Girón de Velasco en el municipio de Fuengirola.

unido a la carencia o famélica composición de una estructura territorial descentralizada capaz de implementar los componentes de la técnica legislativa instaurada por la Ley de 1956, facilitaron su fracaso:

El examen de la situación urbanística española permite concluir que, a pesar de los esfuerzos de gestión desarrollados en los últimos años y de las cuantiosas sumas invertidas para regular el mercado del suelo, el proceso de desarrollo urbano se caracteriza, en general, por la densificación congestiva de los cascos centrales de las ciudades, el desorden de la periferia, la indisciplina urbanística, los precios crecientes e injustificados del suelo apto para el crecimiento de las ciudades.<sup>12</sup>

El precio excesivo del suelo y la escasez del suelo urbanizado se señalan como causas concretas del desastre. La escasez del suelo urbanizado es achacada a los propios planes, que —a juicio del legislador— calificaron «como apto para el desarrollo urbano una cantidad de suelo insuficiente para atender en condiciones razonables de competencia las necesidades de la demanda». Se reconoce que el régimen jurídico del suelo ha permitido que sus propietarios lo retengan desde su posición dominante en el mercado; y se arguye el desacierto de las normas de ejecución de los planes para coordinar las inversiones públicas y privadas, y «hacer compatibles la agilidad en la actuación y la justicia en la distribución de beneficios y cargas».

Lejos queda ya «el ideal de la empresa urbanística» que, al menos de forma retórica, exponía la Ley de 1956.<sup>13</sup> Ahora con la reforma se trata de ampliar los recursos que el sector público puede obtener de la actividad urbanística, el municipio entra tímidamente en la participación del reparto de plusvalías (10 % del aprovechamiento medio del sector). A pesar de la crítica expuesta se mantienen, a salvo de algunos retoques, los mismos principios y el mismo estatuto jurídico de la propiedad del suelo. Los retoques son el incremento de las cesiones obligatorias de terrenos a favor de la Administración para los propietarios de suelo, antes de reserva urbana, ahora urbanizable; simplificándose asimismo los criterios de determinación del justiprecio,

---

<sup>12</sup> «Exposición de motivos» de la Ley 19/1975.

<sup>13</sup> «El ideal de la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante justa adquisición, para ofrecerlo, una vez urbanizado, a quienes desearan edificar. La solución, sin embargo, no es viable en España. Requeriría fondos extraordinariamente cuantiosos que no pueden ser desviados de otros objetivos nacionales y causaría graves quebrantos a la propiedad y a la iniciativa privada». «Exposición de motivos» de la Ley de 1956.

reduciéndolos al valor inicial y urbanístico; e introduciendo criterios fiscales en la valoración de los aprovechamientos urbanísticos del que se deducen los terrenos de cesión obligatoria.

Los ingentes esfuerzos realizados en el periodo anterior por la Administración, ejecutando normalmente a su costa las infraestructuras generales necesarias para urbanizar el territorio y promover la edificación, se pretende aminorarlos con la reforma, sin abandonar, eso sí, la propensión a la iniciativa privada como clave esencial del desarrollo y la salvaguarda del oligopolio de los propietarios del suelo. Se introduce la técnica compensatoria de asignación de aprovechamiento en otro lugar para obtener la cesión del suelo destinado a sistemas generales. Se recurre al urbanismo concertado especialmente para el suelo urbanizable no programado. Sin embargo, la expropiación será en los demás supuestos la forma de obtener el suelo para dotar de servicios y suministros al negocio inmobiliario privado.

Esta esquizofrénica confianza en la iniciativa privada proveniente de los propietarios de suelo a los que la actuación pública de planificación venía favoreciendo, se acrecienta hasta el extremo de hacer desaparecer de nuestro ordenamiento jurídico el tradicional e histórico *ius aedificandi* del suelo rústico o no urbanizable. Más que una medida inspirada en la protección de los valores propios del territorio,<sup>14</sup> esto supone agudizar, a través de la Ley, la desigualdad entre propietarios de suelo según sean beneficiados o no por las determinaciones urbanísticas del planificador. En este caso, el poder legislativo, conocedor del éxodo del campo a la ciudad, protagonista de las dos décadas anteriores, y de la fragilidad socioeconómica de la población rural, no teme enfrentarse a acciones indemnizatorias de los propietarios del suelo no urbanizable que vieron desaparecer de la noche a la mañana el derecho a una edificabilidad de  $1 \text{ m}^3 / 5 \text{ m}^2$ ; probablemente, esta usurpación fue el ingrediente final de un sistema de valoraciones que disminuiría notablemente el coste del desarrollo urbanístico para la Administración a favor de la «empresa urbanística».

Al hacer desaparecer el derecho a una edificabilidad ordenada y respetuosa con el medio en el suelo rústico, que para muchas familias suponía el modo de lograr el acceso a una vivienda digna, o simplemente su único activo, se auspiciaba la adquisición de suelo no urbanizable para posteriormente dotarlo de grandes plusvalías en connivencia con la compleja estructura

---

<sup>14</sup> La protección del territorio por sus valores excepcionales habrá de ser otorgada expresamente por el planeamiento, la clasificación del resto del suelo no urbanizable será residual.

decisoria de planificación, siempre alejada de la ciudadanía pero que sin embargo resultaba tremendamente accesible para los profesionales del negocio inmobiliario. Únicamente será autorizable en el suelo no urbanizable, la vivienda unifamiliar vinculada a la explotación agraria, ganadera o forestal a través del control de organismos sectoriales.<sup>15</sup>

Veinte días antes de constituirse el Patronato de Turismo de la Costa del Sol en el Palacio de Congresos de Torremolinos, se aprobaría el Texto Re-fundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, en el que se mantiene la posibilidad de adjudicarse en concesión administrativa, mediante concurso, la ejecución del planeamiento por el sistema expropiatorio. Colofón al entreguismo de un sistema preconstitucional en un extenuante proceso privatizador de la actividad urbanística.

El turismo y los sectores adyacentes se verán reforzados como forma de «exportación de servicios»,<sup>16</sup> la ruleta está en juego, y el Ministerio de Interior autoriza el 18 de febrero de 1978 la creación de dieciocho casinos en el Estado, dos en la Costa del Sol Occidental (Nueva Andalucía en Marbella y Torrequebrada en Benalmádena), hay que seguir sumando divisas, y el planeamiento aprobado conforme a la Ley de 1956 deberá adaptarse al nuevo marco normativo.

Es época también de crisis financiera,<sup>17</sup> lo que no atempera la intensificación de la actividad turística, aumentando considerablemente la demanda, y atrayendo la inyección de aportaciones masivas y prolongadas de capitales al sector inmobiliario, que en la Costa del Sol transformará radicalmente un espacio agrario escasamente productivo y abundante, en tan sólo algo más

---

<sup>15</sup> Primero por el Ministerio de Agricultura y después por los órganos de las Comunidades Autónomas.

<sup>16</sup> «Entre 1965 y 1973, el turismo supuso cerca del 25 % del total de ingresos en la balanza de pagos, con un volumen superior al doble de la suma de las entradas derivadas de las remesas de los emigrantes y de la inversión extranjera». Isidro López y Emmanuel Rodríguez (Observatorio Metropolitano), *Fin de ciclo. Financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2010, p. 143.

<sup>17</sup> «Los primeros casos de quiebra aparecieron en 1978 para continuar durante los cinco años siguientes hasta sumar un total de 55 bancos; el 20 % de los activos totales. La decisión del gobierno pasó por reflotar a las entidades en crisis, a través del Fondo de Garantía de Depósitos». *Ibidem*, p. 151.

de diez años, siempre de la mano de un sistema financiero muy concentrado que resulta de las condiciones del rescate y de los efectos ocultos de la legislación «liberalizadora» del sector bancario.

En 1978, el Estado español fue admitido en el Consejo de Europa, el primer paso en la integración económica continental tras la firma en 1970 del acuerdo preferencial con la Comunidad Económica Europea. Los costes del proceso, que se escenificaría con la firma del Acta de adhesión el 12 de junio de 1985, se contabilizan con el desmantelamiento de buena parte del tejido industrial y el proteccionismo inicial para la producción agrícola de nuestros teóricos competidores en este terreno (Francia, Italia y Grecia). A cambio se forma el espejismo de un desorbitado crecimiento de nuestro Producto Interior Bruto, sostenido sobre un modelo productivo cada vez más deficitario, dependiente y profundamente sectorizado.

La capacidad productiva originaria del territorio es abandonada al albur de tensiones especulativas que incrementan artificialmente su valor real o de uso, suplantándolo por el valor financiero de las operaciones urbanísticas que se ciernen sobre él. La llegada del PSOE al gobierno en 1982 no supondrá el retorno a un urbanismo de obra pública que asigne las plusvalías a la comunidad. La segunda reforma, desde la Ley de 1956 a través de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, integrada por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 2 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, no obedece a criterios ideológicos socializadores e igualitaristas. Tan sólo busca incrementar la participación pública en las plusvalías generadas por el urbanismo de obra privada (pasando del 10 al 15 % del aprovechamiento medio del sector), así como disminuir los justiprecios expropiatorios endureciendo el sistema de valoraciones.<sup>18</sup>

Se trata, sobre todo, de una reforma que sigue apostando por el desarrollo urbanístico del suelo como sector básico y esencial de la «economía productiva», y que ingenuamente trata de movilizar las grandes bolsas de suelo urbano y urbanizable clasificadas por el planeamiento, estableciendo una escalonada adquisición de derechos, o facultades de contenido urbanístico, para lo que resulta imprescindible la programación desde el instrumento planificador. Esta programación queda en la práctica relegada a una mera formalidad, rara vez además se exige su cumplimiento. Asimismo la

---

<sup>18</sup> Valor inicial o rústico al no urbanizable y al urbanizable no programado, e incluso al programado si aún no ha ultimado el desarrollo urbanístico.

viabilidad económica y financiera de los proyectos planificados sólo tiene efectos recaudatorios y fiscales asociados a la fijación del coste de ejecución material de las obras, pero en ningún caso supone en la práctica un control público de las garantías para su desarrollo; el convenio urbanístico se convierte en la estrella del urbanismo, que ve disminuida su caracterización como función pública.

La regla general pasa a ser primero concertar convenios urbanísticos y después planificar, a cambio, en la mayoría de los casos, de anticipar las plusvalías infravaloradas, que las Corporaciones Locales derrochan con fastuosidad electoral. Los lugareños propietarios de suelo sucumben a una demanda que parece inagotable, el territorio se fragmenta urbanísticamente con actuaciones aisladas de los núcleos urbanos existentes, con un alto déficit de infraestructuras y equipamientos, la corrupción se instala como forma de gobierno.<sup>19</sup>

La estrategia sigue siendo el desarrollismo, en lo que se ha denominado «un temprano experimento de *bubblenomics*».<sup>20</sup> En la planificación urbanística se vincula el sector turístico al inmobiliario, con la construcción masiva de residencias turísticas, los usos residuales del suelo serán el industrial y el agrario.

Este ciclo se cierra con la crisis de 1992-1994, maquillada con la Exposición Universal de Sevilla y la Olimpiada de Barcelona, pero que desvela un déficit estructural de la competitividad de la economía española. Por otro lado, acaba la hegemonía política institucional del partido socialista. En las elecciones autonómicas del 12 de junio de 1994, el Partido Popular aventajó por primera vez al PSOE en la provincia de Málaga, tres años antes el GIL se había instalado en la Alcaldía de Marbella.

En paralelo, la afluencia turística a la Costa del Sol sigue incrementándose. El 19 de enero de 1995, el aeropuerto de Málaga alcanza los cien millones de pasajeros. Con la llegada del PP al gobierno estatal llegan las primeras medidas legislativas que giran en torno al urbanismo. El RDL 7/1996, de 7 de junio, convalidado por la Ley 7/1997, de 14 de abril, otorga más competencias a los alcaldes en detrimento del máximo órgano de representación

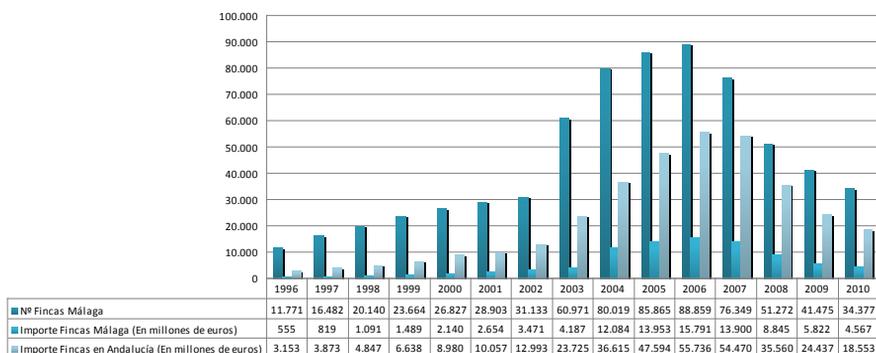
---

<sup>19</sup> Joaquín de Salas Vara de Rey, «Un proyecto colectivo. 020404 Deriva en ZOMECS» en *La corrupción como forma de gobierno*, Málaga, Ed. Rizoma. Revista aperiódica de arquitectura, julio de 2004.

<sup>20</sup> *Ibidem*, nota 16, p. 155.

ciudadana, el Pleno municipal. Se reduce el aprovechamiento de cesión obligatoria. Se suprime asimismo la distinción entre el suelo urbanizable programado y no programado. El objetivo es incorporar más suelo en el mercado para tratar de disminuir precios, de nuevo a costa de reducir la capacidad de control público sobre el desarrollo urbanístico. El negocio hipotecario inicia un constante ritmo ascendente que decae a partir de la cresta de 2006, absorbiendo tanto una constante demanda exterior como interior de bienes inmobiliarios. Culmina así el modelo de financiarización.

**Figura 10.1 Hipotecas constituidas en Málaga y Andalucía (1996-2010)**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

## De la bacanal autonómica al príncipe timorato

La ruptura con el modelo centralista del sistema urbanístico será auspiciada por el Tribunal Constitucional, en su famosa sentencia de 20 de marzo de 1997. Un año después, el Partido Popular aprobó la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones cuya «Exposición de motivos» exime de responsabilidad a los procesos especulativos del suelo, cargando las tintas sobre la rigidez del sistema,<sup>21</sup> norma que también será objeto de una operación de legislación negativa por la STC 164/2001.

<sup>21</sup> «Las sucesivas reformas de nuestra legislación urbanística han ido incrementando la complejidad

La Comunidad Autónoma de Andalucía, gobernada por el PSOE, rescata el modelo urbanístico de principios de los años noventa, declarando vigentes los artículos del texto refundido de 1992, declarados inconstitucionales por motivos competenciales, a través de la Ley del Parlamento de Andalucía 1/1997, de 18 de junio, del suelo y urbanismo. Cinco años tardará el gobierno andaluz en hacer efectivo el mandato parlamentario de redactar un nuevo texto autonómico.

La Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía se promulga en un contexto convulsionado por los sucesivos cambios legislativos, que han producido un sistema de urbanismo atomizado en función del nivel de desarrollo y aprobación que hubiera obtenido el planeamiento urbanístico en los municipios, con planes que aún no habían culminado su tramitación, y otros sobre los que se habían operado innumerables modificaciones. Se introducen normas de directa aplicación sobre clasificación del suelo y parámetros urbanísticos de carácter estructural que obligaban a iniciar la revisión del planeamiento o su adaptación parcial.

Los Ayuntamientos se ponen manos a la obra para intentar ajustar sus intereses recaudatorios al nuevo escenario. Se contratan costosos equipos redactores para iniciar la revisión del planeamiento general. Los convenios urbanísticos se convierten en instrumentos legales para la planificación y gestión urbanísticas; no existe mejor escenario para fomentar el urbanismo convencional que los procesos de revisión del planeamiento general. En Marbella, se cierra la época del GIL, con la disolución de la Corporación Local y el nombramiento de una Comisión Gestora. Mientras, gran parte de los otros municipios se ven salpicados de constantes escándalos urbanísticos.

---

de este sector del ordenamiento jurídico al multiplicar, a veces innecesariamente, las intervenciones administrativas en las distintas fases de los procesos de desarrollo urbano, lo que, unido a la limitación de la oferta de suelo, ha contribuido decisivamente a demorar hasta extremos irrazonables la conclusión de las operaciones de urbanización y ulterior edificación, haciendo imprevisible su coste y dificultando una adecuada programación de las correspondientes actividades empresariales, con el consiguiente encarecimiento del producto final». En esta «Exposición de motivos» se identifica a la Reforma de 1990 como la última que llevó la tendencia a «sus últimas consecuencias y su fracaso, que hoy es imposible ignorar». Por ello se considera imprescindible «una enérgica rectificación cuyo norte no puede ser otro que la búsqueda de una mayor flexibilidad que, de un lado, elimine los factores de rigidez que se han ido acumulando y, de otro, asegure a las Administraciones Públicas responsables de la política urbanística una mayor capacidad de adaptación a una coyuntura económica cambiante, en la que los ciclos de expansión y recesión se suceden con extraordinaria rapidez».

Había llegado el momento de centralizar en el gobierno autonómico las competencias urbanísticas delegadas en los municipios, además de inspeccionar las que le son propias. El Ministerio público y la Administración de justicia incrementan su actividad en la persecución y enjuiciamiento de los casos de corrupción y delitos urbanísticos, pero con unos resultados que ejemplifican la incapacidad de atajar el fenómeno por vía judicial, y asimismo ocurre en la vía contencioso administrativa cuando se trata de restablecer el orden jurídico perturbado y restablecer la realidad física preexistente.

Por otro lado, cuestiones esenciales de la ordenación urbanística se postergan a un desarrollo reglamentario, que en el caso del planeamiento y su gestión aún no se han aprobado, siguiendo en vigor los preconstitucionales. El Reglamento de Disciplina Urbanística en Andalucía no es aprobado hasta el año 2010. Se elaboran instrucciones para interpretar la Ley andaluza, modificándose la estructura organizativa de la Consejería competente.

Junto con la herencia de la ley del suelo socialista, se introducen elementos de la legislación autonómica elaborada por los neocons del urbanismo, el agente urbanizador. Se trata, por otro lado, de potenciar la reserva de vivienda protegida en todos los suelos cuyo planeamiento de desarrollo no se hubiera aprobado inicialmente antes de enero de 2007 (30 % del suelo de uso residencial), con lo que se provoca una aceleración vertiginosa, al tiempo que se formulan instrumentos de planeamiento para obtener esta aprobación.

El suelo no urbanizable, que para la ley estatal del PP pasaba a ser una clasificación residual del suelo, se categoriza en Andalucía, convirtiendo la protección sectorial, especial o urbanística en elemento estructural de la ordenación. Se prohíbe el uso residencial en este tipo de suelo, si bien se permiten las edificaciones, construcciones, obras e instalaciones para la implantación de infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos, así como para usos industriales, terciarios, turísticos u otros análogos, siempre que sean de utilidad pública e interés social.

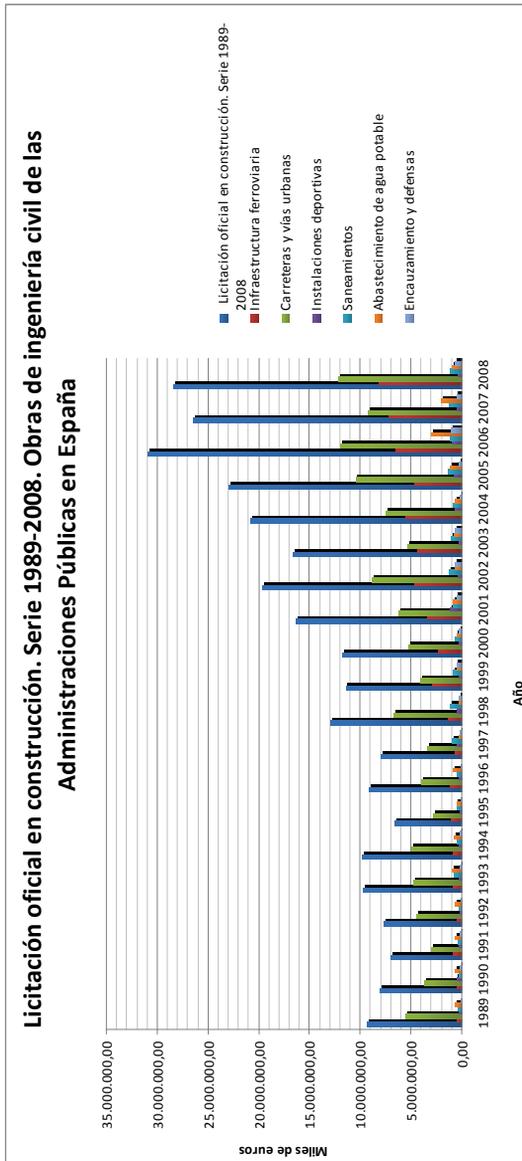
La vivienda vinculada a la explotación agraria, ganadera o forestal se somete a un férreo control administrativo autonómico, la no vinculada sólo será autorizable si el planeamiento general del municipio vigente lo habilita. Este régimen del suelo no urbanizable contrasta con el tratamiento que recibe en otras comunidades autónomas, pasando a ser delito urbanístico en unas lo que en otras no lo es; igualmente ocurre entre los municipios andaluces, en función de que su planeamiento contuviera o no una ordenación del suelo rústico.

Asimismo, se establece una nueva distinción entre el suelo urbanizable sectorizado o no sectorizado, el Plan de sectorización será de iniciativa privada, cuya aprobación municipal puede ser obtenida por silencio administrativo, teniendo la misma jerarquía normativa que el Plan general. Esta medida instigará más aún si cabe la desarticulación del territorio. Las innovaciones de planeamiento, cuya aprobación definitiva corresponda a la Junta de Andalucía también podrán obtenerse por silencio administrativo.

La urbanización y edificación del suelo se puede ejecutar al unísono, siempre que se garantice con aval el 100 % de los costes de ejecución de las obras de urbanización, exigencia muy atenuada en la práctica y confundida interesadamente con el aval para garantizar los defectos de su ejecución que tan sólo asciende al 7 %, realizable durante un año desde la recepción municipal de las obras de urbanización. Se admite su recepción tácita si, en tres meses, el Ayuntamiento respectivo no se opone fundadamente a aceptar la entrega de esta obra pública, que como tal tampoco se integra en el hecho imponible del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO).

La «rigidez» del sistema deja paso a la discrecionalidad y, en no pocos casos, a la arbitrariedad, si bien se proclama que la actividad urbanística se ha de producir en el marco de la ordenación territorial, que para la Costa del Sol vino determinado por el Plan Subregional de Ordenación del Territorio, aprobado por Decreto 142/2006, de 18 de julio, doce años después de aprobada la Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma Andaluza. Este Plan, aparte de legitimar los anteriores procesos municipales de la planificación urbanística, centra su interés en prever las infraestructuras necesarias para llevar a cabo su apuesta por el desarrollismo, y en definir áreas de oportunidad, que «cualifiquen» el territorio. El esfuerzo del presupuesto público para agilizar el negocio privado de la urbanización del suelo alcanza sus cotas más elevadas en el año 2006, como se puede apreciar en la serie del siguiente gráfico, correspondiente al periodo 1989-2008.

10.2. Licitación oficial en construcción (1989). Obras de ingeniería civil de las Administraciones Públicas en España



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

En la medida en que se pone límite al crecimiento urbanístico de los municipios de forma homogénea en todo el territorio andaluz, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (aprobado por Decreto 206/2006, de 28 de noviembre) imposibilita crecimientos superiores al 40 % del suelo urbanizable y al 30 % de la población, aunque abre el margen para las excepciones. Las revisiones de los planes generales que se habían puesto en marcha a partir de la entrada en vigor de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía se paralizan, salvo en el caso de Marbella, Fuengirola y Málaga. En el resto, se opta por adaptarse a la LOUA, por el procedimiento establecido en el Decreto 11/2008, de 22 de enero, que si bien está dirigido a «poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas», posibilita aprobar modificaciones que afecten a la ordenación estructural de los municipios, incluida la sectorización del suelo.

El PSOE vuelve a ostentar el gobierno del Estado, y timoratamente se balancea entre explotar la burbuja y proteger al sector inmobiliario. Se aprueba así la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo.<sup>22</sup> Ésta se distancia de la legislación estatal antecedente al abordar el estatuto de los derechos subjetivos afectados por el urbanismo, despreocupándose de definir el contenido básico de la propiedad del suelo, partiendo de otros derechos constitucionales afectados. En su «Exposición de motivos» se puede leer:

Más allá de regular las condiciones básicas de la igualdad de la propiedad de los terrenos, hay que tener presente que la ciudad es el medio en el que se desenvuelve la vida cívica, y por ende que deben reconocerse asimismo los derechos mínimos de libertad, de participación y de prestación de los ciudadanos en relación con el urbanismo y con su medio, tanto rural como urbano. En suma, la Ley se propone garantizar en estas materias las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales de los ciudadanos.

Demasiado tarde se acude a principios como el desarrollo sostenible, a la vez que se atienden las necesidades del sector bancario cargado de activos tóxicos por la financiarización de operaciones inmobiliarias netamente especulativas, el R. D. Ley 6/2008 crea el Fondo para la adquisición de activos financieros, dotándolo con 30 millones de euros inicialmente, ampliables hasta 50 millones. Se dan así los primeros pasos en la lógica del rescate.

---

<sup>22</sup> Que será refundida en el año 2008, junto con el resto de la legislación estatal vigente tras las sentencias del Tribunal Constitucional.

## Una conclusión propositiva

El devenir político y económico llama generalmente más al desaliento que al ánimo resuelto del que desea acometer un reto apasionante, aunque probablemente gracias a la reducción drástica de la presión del capital inmobiliario sobre el territorio sea un momento para poder pensar y, sobre todo, hacer una llamada oportuna a la deliberación colectiva sobre qué tipo de ciudades deseamos constituir.

A buen seguro si la crisis financiera no hubiera dado al traste con la desmedida expansión del producto vivienda, aún se seguiría atendiendo la demanda de suelo para el monocultivo residencial como si se tratara de un recurso inagotable. Cualquier voz que siguiera alzándose contra los perniciosos efectos de dicha dinámica sería menospreciada en términos pragmáticos.

Pareciera que el cambio de siglo había dado paso a un modelo productivo exitoso, y por ende sostenible en su inmediatez; donde el Producto Interior Bruto crecía a ritmos muy por encima de los que reflejaban los indicadores de crecimiento económico de Estados europeos de mayor solidez; donde las arcas públicas estatal, autonómica y local arrojaban resultados inéditos, y las familias participaban activamente con su ahorro en el festín de la alta rentabilidad a corto plazo, adquiriendo créditos de dudosa solvencia, bien por la sobrevaloración del inmueble financiado, bien por el elevado riesgo de impago, que a su vez las entidades financieras, en un entorno débil de control e intervención pública, recolocaban en los mercados sin dificultad.

La virtualidad de este discurso, asumido por la mayoría, se empezó a desvanecer en 2007. Después de cinco años, no sólo las familias más desfavorecidas se enfrentan a ser desposeídas de su futuro teniendo que hacer frente a la devolución de una deuda por la adquisición de una vivienda cuya entrega no es aceptada como pago, sino que se inmovilizan ingentes recursos públicos en el sostenimiento de un sistema financiero vulnerable, a la vez que se atiende sin discusión al mandato monetarista de reducción del déficit público dictado por el Consejo de Europa y el Banco Central Europeo. Azotados por el constante asedio a la deuda soberana que amenaza con liquidar la capacidad de intervención del sector público en la economía, se reduce el Estado del bienestar a su mínima expresión, y por lo tanto se nos desposee de las garantías sociales que posibilitaron el pacto constitucional.

Siendo el objetivo de este artículo esbozar, simplemente, unas líneas de investigación que hagan posible abrir otros modos de entender el territorio y producir la ciudad, señalo algunas cuestiones que creo pueden ser dignas de reflexión y elaboración colectiva, aunque sea simplemente para desecharlas:

1. Avocar la competencia del poder local a la planificación urbanística del término municipal para usos residenciales, manteniendo su ejercicio pleno en la ciudad existente y en la ordenación de usos dotacionales y públicos. No todas las ciudades pueden asumir con las garantías suficientes para el interés común la actividad planificadora, pretenderlo de otro modo genera distorsiones y vulnerabilidades que pone en manos de fuerzas económicas fluctuantes y caprichosas la construcción de la ciudad, arrebatándosela así a los ciudadanos.

2. El territorio que circunda los núcleos de población ha de ser pensado y proyectado en estrecha relación con la vecindad. El territorio ocupado por urbanizaciones desvertebradoras ha de articularse en torno a la ciudad, competente para velar por su cualificación y buen uso, abandonando la pulsión de continuar clasificando suelo para desarrollos urbanísticos futuros. Tan beneficioso para la ciudad es dejar de colocar suelo en el mercado, por muy depauperado que esté en el momento actual, como para los propietarios o entidades tenedoras de suelos ordenados o urbanizados, que serán evidentemente los primeros llamados a reestructurar el desastre depredador, so pena de declarar sus incumplimientos y exigir estrictamente sus obligaciones.

3. La clasificación de suelo en la actualidad atiende a la urgencia de equilibrar balances financieros, afianzar créditos vencidos para su adquisición, o simplemente pelotear la deuda derivada de la financiación de sus cuentas. Evidentemente, la función pública del urbanismo es ajena a estos objetivos, o mejor dicho, los poderes públicos en su ejercicio han de poner todos los medios a su alcance para luchar contra la especulación e impedir la alteración fraudulenta del precio de las cosas. No sería descabellado en este punto proponer la «nacionalización» del *ius aedificandi*,<sup>23</sup> en la medida en que la fórmula que

---

<sup>23</sup> Una iniciativa no pionera en el sistema urbanístico occidental, que encuentra su antecedente en la *Towning and Housing Planning Act* de 1947, aprobada por el parlamento británico durante el mandato laborista de postguerra. Si bien es cierto que no se trataría de expropiar derechos adquiridos, teniendo en cuenta tanto que en nuestro sistema urbanístico el *quantum* indemnizatorio por

ofrecen los mercados y sus agentes institucionales es garantizar la devolución de la deuda por la financiarización inmobiliaria a través de los recursos públicos.

4. La planificación territorial comarcal y regional ha de omitir cualquier referencia a la ordenación urbanística. Antes al contrario, su principal función pasaría por analizar permanentemente la capacidad del territorio para acoger usos productivos posibles; la protección de los valores intrínsecos del territorio no se logra con la delimitación de ámbitos cuyo desarrollo se remite a un amplio margen de discrecionalidad, soportado por unas normas que pretenden homogeneizar unos parámetros urbanísticos demasiado generales para atender a la singularidad de las dinámicas de crecimiento. Esta dinámica es la llamada a informar la actividad planificadora territorial, que ante cualquier iniciativa para acometer actuaciones urbanísticas públicas o privadas funcionaría como un filtro de idoneidad y no como un pronóstico de lo posible durante la redacción del instrumento planificador, que adelanta en el tiempo la determinación de nichos de rentabilidad y que sólo es capaz de favorecer tendencias especulativas sobre el suelo seleccionado *a priori*, sin que sin embargo se muestre eficaz incluso para su efectiva ejecución.

5. Cualquier iniciativa a implantar en el territorio en el que la ciudad no tenga capacidad planificadora no se debe sustraer a valoración, evaluación y decisión ciudadana. Antes al contrario, si un proyecto encontrara oposición fundada en la ciudad, debería ser sometido a un examen público en el que se evalúe desde la capacidad inversora de los promotores de la iniciativa hasta la integración y compatibilidad con los usos existentes de la propuesta proyectada. En este esquema probablemente, la tecnología y las redes modales den una respuesta al proceso decisorio final e incluso a la deliberación común previa.

---

la edificabilidad no materializada es prácticamente irrelevante hasta alcanzar el suelo la clasificación de urbanizable ordenado en ejecución, como que el primer requisito, antes de planificar el desarrollo del suelo cuyo aprovechamiento urbanístico resultante de esta actividad ha sido nacionalizado, sería haber satisfecho la entidad financiera intervenida su deuda con fondos propios no públicos.

6. La función social de la propiedad no puede ser tan sólo un brindis constitucional. El derecho a una vivienda digna no puede seguir siendo negado por razones de mercado, máxime ante el mapa de urbanizaciones vacías que se extienden por toda la geografía estatal, cuyo valor actual tiende a cero.

# Bibliografía

*Competitividad, Valencia, Murcia, Mallorca, Infraestructuras, Sevilla, Madrid*

AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE, *Size, structure and distribution of transport subsidies in Europe*, EEA Technical Report, marzo de 2007.

AGLIETTA, M., *Regulación y crisis del capitalismo. La experiencia de EEUU*, México, Siglo XXI, 1979.

AGUILERA KLINK, F. (ed.), *Economía, poder y megaproyectos*, Lanzarote, Fundación César Manrique, 2008.

AJUNTAMENT DE PALMA, *Proyecto de Iniciativa Urbana: Palma-Camp Redó (período 2007-2013)*, 2008, inédito.

ALCARAZ RAMOS, MANUEL, *El Estado de derecho frente a la corrupción urbanística*, Madrid, La Ley, 2007.

ALMOGUERA, P., *La barriada de Los Pajaritos*, Sevilla, Ayuntamiento de Sevilla, 1981.

ARNAL, J. C., ASÍN, F. y BLANCO, J. (coord.), *Atlas de la ciudad. Zaragoza 2009*, Zaragoza, Ayuntamiento de Zaragoza, 2009.

ARRIGHI, G., «The social and political economy of global turbulence», *New Left Review*, núm. II/20, 2003

\_\_\_\_\_ «Spatial and other fixes of historical capitalism», *Journal of World-systems Research*, x, 2, verano 2004.

ASOCIACIÓN PARA LA DEFENSA DE LA SANIDAD PÚBLICA, *Situación sanitaria madrileña*, Madrid, ADSP, 2010.

ÁVILA, D. y MALO, M., «Manos invisibles. De la lógica neoliberal en lo social», Madrid, Universidad Nómada, 2009.

BALIBAR, E., *Nosotros, ¿ciudadanos de Europa?*, Madrid, Tecnos, 2003.

BANCAJA E INSTITUTO VALENCIANO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS (IVIE), *Desarrollo Humano en España, 1980-2007*, 2010.

- BEAUREGARD, R., «Capital switching and the built environment: United States, 1970-89», *Environment and Planning*, vol. 26, 1994.
- BERMEJO, R., «Techo del petróleo. La transformación de la movilidad», 2010.
- \_\_\_\_\_, «La rentabilidad socioeconómica de las infraestructuras de transporte. El techo del petróleo», en la Jornadas *Infraestructuras de transporte, mitos y realidades*, Ecologistas en Acción, Madrid, 3-4 junio de 2011.
- BERMEJO, R., HOYOS, D. y GUILLAMÓN, D., «Análisis socioeconómico del PEIT 2005-2020 en base al escenario convencional y el escenario del fin de la era del petróleo», *Cuadernos Bakeaz*, núm. 69, Bilbao, 2005.
- BORJA, J., *Luces y sombras del modelo Barcelona*, Barcelona, UOC, 2010.
- BOYER, R., *La teoría de la Regulación*, Valencia, Edicions Alfons el Magnànim, 1992.
- BRANDT, U., «Hegemonía y espacios para la Resistencia. El nuevo Gramsci, el nuevo Poulantzas y un bosquejo de una teoría crítica de la política internacional», 2005, disponible: [http://www.cubaliteraria.cu/premio/contracorrente/PDF/2004/03\\_hegemonia.pdf](http://www.cubaliteraria.cu/premio/contracorrente/PDF/2004/03_hegemonia.pdf).
- BREA, J. L., «Retóricas de la resistencia», *SalonKritik*, 24 de septiembre de 2009.
- BRENNER, N., «Globalisation as reterritorialization: the re-scaling of urban governance in the European Union», *Urban Studies*, vol. 36, pp. 431-451, 1999.
- \_\_\_\_\_, «Cities and territorial competitiveness», *The Sage Handbook of European Studies*, SAGE, 2009
- BRENNER, R., *La economía de la turbulencia global*, Madrid, Akal, Cuestiones de Antagonismo, 2009.
- BROSSAT, A., «La cultura se ha convertido en una fábrica de entretenimiento», *Público*, 18 de julio de 2009.
- BURRIEL, EUGENIO L., «La década "prodigiosa" del Urbanismo español (1997-2006)», en Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona: *Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008*, 26-30 de mayo de 2008. Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/383.htm>
- CAIRNS, S., HASS-KLAU, C. y GOODWIN, P. B., *Traffic Impact of Highway Capacity Reductions; Assessment of the Evidence*, Londres, Landor Publishing, 1998.
- CAIRNS, S., ATKINS, S. y GOODWIN, P., «Disappearing traffic? The story so far», *Municipal Engineer*, núm. 151/1, marzo de 2002, pp. 13-22.
- CALVINO, I., *Las ciudades invisibles*, Madrid, Siruela, 2005.
- CARBONERO, M. A. et al., *L'espai social de l'exclusió a les Balears. Una proposta d'àrees d'atenció preferent*, Palma, Sa Nostra Caixa de Balears, 2001.
- \_\_\_\_\_, *Dades per un diagnòstic dels barris de Palma*, Palma, Ajuntament de Palma y Consorci Ribà, 2006.
- CASTELLS, M., *Ciudad, democracia y socialismo*, Madrid, Siglo XXI, 1977.

- CASTRO, C.; GADEA, E.; MORAES, N. Y PEDREÑO, A. (eds.), *Mediterráneo Migrante. Tres décadas de flujos migratorios*, Murcia, Editum, 2011.
- CCOO FEDERACIÓN DE ENSEÑANZA, *La educación en España. Situación, problemas y propuestas*, Madrid, CCOO, 2010.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (CIS), *Barómetro autonómico II. Región de Murcia*. Realizado en enero-marzo de 2010.
- CIDUR, *Las Asociaciones de Vecinos en la encrucijada. El movimiento vecinal en 1976-1977*, Madrid, 1977.
- CITTIB-Centre d'Investigació i Tecnologies Turístiques de les Illes Balears, *El turisme a les Illes Balears. Dades informatives 2009*, Palma, Conselleria de Turisme, 2010.
- COLINO SUEIRAS, J. (coord.), *20 años de Autonomía: La Economía en la Región de Murcia*, Instituto de Estudios de Cajamar, 2004.
- COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN SOBRE LA CRISIS FINANCIERA. «Greenspan, SEC, Wall Street y el Gobierno, «culpables de la crisis financiera», *San Diego Red* 13/7, 2011.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN, *Informe sobre la situación económica y social de Aragón. Edición resumida 2009*, Zaragoza, Consejo Económico y Social de Aragón, 2010.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA REGIÓN DE MURCIA (CES), *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de la Región de Murcia de 2009*. Disponible en [www.cesmurcia.es](http://www.cesmurcia.es)
- \_\_\_\_\_, *¿Hacia otra estructura productiva para la economía de la Región de Murcia?*, 2010. Disponible en [www.cesmurcia.es](http://www.cesmurcia.es)
- \_\_\_\_\_, *Temporalidad y desempleo. Análisis de las diferencias entre la Región de Murcia y España*, 2010. Disponible en [www.cesmurcia.es](http://www.cesmurcia.es)
- CONSEJO ESCOLAR DE LA REGIÓN DE MURCIA (CERM) *El Sistema Educativo en la Región de Murcia. Informe del curso 2007-2008*, 2010.
- CONSORCIO PLATJA DE PALMA, *La revalorización de la Platja de Palma: Plan de Acción Integral*, Palma, Consorci Platja de Palma, 2010.
- CONSORCIO PLATJA DE PALMA, *Presupuesto 2010*, 2010. Disponible [http://consorci.simse.net/attachments/345\\_Pta\\_Pres\\_cons2010\\_ESP.pdf](http://consorci.simse.net/attachments/345_Pta_Pres_cons2010_ESP.pdf).
- DAVIS, M., *Más allá de Blade Runner. Control urbano: la ecología del miedo*, Barcelona, Virus, 2001.
- \_\_\_\_\_, *El planeta de las ciudades miseria*, Madrid, Akal, 2006.
- DELGADO, M., *La ciudad mentirosa. Fraude y miseria del modelo Barcelona*, Madrid, Catarata, 2007.
- DELGADO, M., «Transformaciones del poder económico en Andalucía», en *Economía, poder y megaproyectos*, Lanzarote, Fundación César Manrique, 2009, pp. 159-160.

- DE RUS, G., BETANCOR, O. y CAMPOS, J., *Manual de evaluación económica de proyectos de transporte*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.
- DÍAZ PARRA, I., «Cambios en la Geografía Social de Sevilla 1981-2001», *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, núm. 46, 2010.
- DÍAZ ORUETA, F. y FAINSTEIN, S., «The new mega-projects. Genesis and impacts», *International Journal of Urban and Regional Research*, núm. 32 (4), 2009, pp. 759-767.
- DÍAZ ORUETA, FERNANDO, «Regímenes urbanos y movimiento ciudadano en València», *Cuaderno Urbano, Espacio, cultura, sociedad*, núm. 9/9, 2010, p. 275-294.
- DOLZ, P., «El espacio metropolitano de Zaragoza, entre la realidad y la ficción», en *Delimitación Comarcal de Zaragoza*, Zaragoza, Gobierno de Aragón, 2011.
- DOMÍNGUEZ MUJICA, J.; GONZÁLEZ PÉREZ, J. M.; PARREÑO CASTELLANO, J. M., «Transformaciones recientes en barrios turísticos maduros. Los casos de Palma de Mallorca y Las Palmas de Gran Canaria (España)», *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, núm. 270 (93), 2008.
- ESTEBAN, I., *El efecto Guggenheim. Del espacio basura al ornamento*, Barcelona, Anagrama, 2008.
- ECOLOGISTAS EN ACCIÓN, *Caos en la costa. Banderas negras 2010*, Ecologistas en Acción, Madrid, 2010. Disponible en: [http://www.ecologistasenaccion.org/IMG/pdf\\_informe\\_banderas\\_negras\\_2010.pdf](http://www.ecologistasenaccion.org/IMG/pdf_informe_banderas_negras_2010.pdf)
- ESCUADERO, J. M.; FRUTOS, L.; POZA, A.; TRUJILLO, A.; URRALBURU, O.; VIÑAO, A., «La educación en la Región de Murcia tras diez años de (in)competencias», *El otro estado de la Región. Informe 2010*, pp. 237-267.
- FAGEDA AUBERT, J., *Mis 20 años. Gráficos de vida municipal*. Ajuntament de Palma. Disponible en <http://www.joanfageda.com/index.htm>
- FAINSTEIN, S., «Mega-projects in New York, London and Amsterdam», *International Journal of Urban and Regional Research*, núm. 32, 2009, pp. 768-785.
- FANON, F., *Los condenados de la tierra*, México, FCE, 2007.
- FARIÑA, J. y NAREDO, J. M., *Libro Blanco del Planeamiento Urbano Sostenible en España*, Ministerio de la Vivienda, Madrid, 2010. Disponible en: <http://siu.vivienda.es//siu/infoWeb/libroBlanco/index.html>
- FEDERICI, S., *Calibán y la Bruja: mujeres, cuerpo y acumulación originaria*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2010.
- FERNÁNDEZ DE CASTRO, I. y VALERO, A., *Cambios en las relaciones sociales y en las formas de vida de la población trabajadora madrileña durante la crisis (1975-1985)*, Madrid, Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda, 1985 (documento de trabajo).

- FERNÁNDEZ DURÁN, R., *El tsunami urbanizador español y mundial. Sobre sus causas y repercusiones devastadoras, y la necesidad de prepararse para el previsible estallido de la burbuja inmobiliaria*, Barcelona, Virus, 2006.
- \_\_\_\_\_*La quiebra del capitalismo global: 2020-2030. El inicio del fin de la energía fósil: una ruptura histórica total*, Libros en Acción, Barcelona, Virus, 2011.
- FERNÁNDEZ ENQUITA, M. y otros, *Fracaso y abandono escolar en España*, Fundación La Caixa, 2010.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G. R., «Nuevos instrumentos para la producción de ciudad: la gestión del urbanismo en la escala intermedia. La experiencia de la legislación valenciana», *Urban*, núm. 6, 2003, pp. 35-52.
- FERNÁNDEZ SALINAS, V., «Las grandes transformaciones urbanas de Sevilla durante los años previos a la exposición universal», *Estudios Geográficos*, tomo LIV, núm. 212, 1993, pp. 387-407.
- FLYBJERG, B., SKAMRIS, M. K., y BUHL, S. L., «Underestimating Costs in Public Works Projects. Error or Lie?», *Journal of the American Planning Association*, núm. 68/3, Chicago, 2002.
- FORO CIUDADANO DE LA REGIÓN DE MURCIA, *El otro estado de la Región, Informe 2010*, Murcia, 2010.
- FRANQUESA, J., «Vaciar o llenar o la lógica espacial de la neoliberalización», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 2007, núm. 118, 2005, pp. 123-150.
- FRANQUESA, J. y MORELL, M. A., «Heritage Deviations in Relation to Town Planning in Ciutat de Mallorca», *Journal of Mediterranean Studies*, núm. 15 (2), 2005, pp. 427-462.
- FRUTOS, L., *Situación sociolaboral de mujeres y hombres en la Región de Murcia y en España: una relación asimétrica*, Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, 2008.
- FUNDACIÓN FOESSA, *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*, Madrid, 2009.
- GAJA DÍAZ, F., *Teorías para la intervención urbanística en la ciudad preindustrial*, Valencia, Universitat Politècnica de Valencia, 1992.
- \_\_\_\_\_*«La Producción de Suelo Urbanizado como Objetivo de la Actuación Urbanística»*, *Urban*, núm. 5, 2000, pp. 83-101.
- \_\_\_\_\_*«El suelo como excusa: el desarrollismo rampante»*, *Papeles de la FIM - Revista de Investigación Marxista*, núm. 20, Monográfico Suelo y Vivienda, 2003, pp. 55-66.
- \_\_\_\_\_*«El "tsunami urbanizador" en el litoral mediterráneo. El ciclo de hiperproducción inmobiliaria 1996-2006»*, *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona, Universidad de Barcelona, vol. XII, núm. 270 (66), 2008.

- \_\_\_\_ «Planeamiento urbanístico sostenible en el País Valenciano, ¿un ejemplo ad contrari sensu?», Informe para el Libro Blanco del Planeamiento Urbano Sostenible en España, 2009 (inédito).
- \_\_\_\_ «Paisajes después del tsunami urbanizador en el litoral mediterráneo español. El final del ciclo de hiperproducción inmobiliaria 1996-2007» en CHACÓN, R. M. y RASTELLI, V. (ed.), *Educación para el Desarrollo Sostenible. Experiencias Iberoamericanas*, Caracas, Editorial Equinoccio / Universidad Simón Bolívar, 2010, pp. 227-244.
- GARCÍA, A. (coord.), *Espacio público, ciudad y conjuntos históricos*, Sevilla, Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico, 2008.
- GARCÍA BELLIDO, J., *Por una liberalización del paradigma urbanístico español (III): el tsunami urbanístico que arrasará el territorio*, Ciudad y Territorio – Estudios Territoriales, vol. XXXVII, núm. 144, 2005, pp. 273-288.
- GARCÍA GARCÍA, A. y TORRES GUTIÉRREZ, F. J., «Un Espacio Público y una Barrera. Contexto Urbano y Social de la Ronda del Tamarguillo en Sevilla», *Actas del XIX Congreso de Geógrafos Españoles*, Santander, Universidad de Cantabria, 2005.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J. y GONZÁLEZ RUIZ, M. D., *Presente y futuro de las Asociaciones de Vecinos*, Madrid, PECOSA, 1976.
- GARCÍA VÁZQUEZ, C., *La ciudad hojaldre. Visiones urbanas del siglo XXI*, Barcelona, Gustavo Gili, 2004.
- GERENCIA DE URBANISMO, PGOU de Sevilla. *Memoria de información*, Sevilla, Ayuntamiento de Sevilla, 1987.
- GLYN, A. y SUTCLIFFE, B., «The critical condition of british capital», *New Left Review*, núm. 1/66, 1971.
- GÓMEZ GARCÍA, M. V., *La metamorfosis de la ciudad industrial. Glasgow y Bilbao: dos ciudades con un mismo recorrido*, Madrid, Talasa, 2008.
- GONZÁLEZ DORADO, A., *Sevilla: centralidad regional y organización interna de su espacio*, Madrid, Moneda y Crédito, 1975.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. M., «Geografía urbana de Palma: la actividad turística en la forma y el desarrollo de la ciudad» en ARTIGUES, A. A.; BAUZÁ, A.; BLÁZQUEZ, M.; GONZÁLEZ, J. M.; MURRAY, I., y RULLAN, O., (coord.) *Introducción a la Geografía Urbana de las Illes Balears*, Palma, Universitat de les Illes Balears y AGE, 2006, pp. 164-210.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. M. (en prensa), *Urbanisme i ciutat en les Illes Balears*, Documenta Balear, Palma.
- \_\_\_\_ (en prensa), «Un plan nuevo para un núcleo turístico maduro. Reconversión y rehabilitación de la Platja de Palma (Mallorca)», Colección Desarrollo Territorial. Serie Estudios y Documentos, Universitat de València.

- GONZÁLEZ, J. M. y PIÑERA, M. J., «Image Creation in Post-modern Cities: Conflicts and Tension in Spanish Inner City Areas» en M. PACIONE (ed.), *Changing Cities. International Perspectives*, Glasgow, Urban Commission (I.G.U.) y Strathclyde University Publishing, 2004, pp. 147-159.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. M. y SOMOZA, J., «Territoire et immigration en Espagne. Une étude de cas en Palma de Mallorca et León», *Cybergeo, Revue Européenne de Géographie*, núm. 274, 2004.
- GONZÁLEZ-SAVIGNAT, M. y MATAS, A., «Evaluación económica de las inversiones en transporte», *Ekonomiaz* (Revista Vasca de Economía), núm. 73, I, 2010.
- GOWAN, P., *La apuesta por la globalización. Geoeconomía y geopolítica del imperialismo euro-estadounidense*, Madrid, Akal. Cuestiones de Antagonismo, 2000.
- HACKWORTH, J., *The Neoliberal City. Governance, Ideology and Development in American Urbanism*, Cornell University Press, Ithaca, 2007.
- HALL, P., *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo del siglo XX*, Barcelona, Ediciones del Serbal, 1996.
- HARVEY, D., *Los límites del capital y la teoría marxista*, México, Siglo XXI, 1985.
- \_\_\_\_\_, *Urbanismo y desigualdad social*, México, Siglo XXI, 1992.
- \_\_\_\_\_, «Globalization and the spatial fix», *Geographische Revue*, 3, 2001.
- \_\_\_\_\_, «El arte de la renta: la globalización y la mercantilización de la cultura» en HARVEY, D. y SMITH, N., *Capital financiero, propiedad inmobiliaria y cultura*, Barcelona, MACBA – UAB, 2005, pp. 29-57.
- \_\_\_\_\_, *Espacios de Capital: Hacia una geografía crítica*, Madrid, Akal. Cuestiones de Antagonismo, 2008.
- HERNÁNDEZ LAGUNA, E. y LÓPEZ BERMÚDEZ, F., «Cambio temporal en la huella ecológica de la Región de Murcia y su uso como indicador de desertificación», *Papeles de Geografía*, núm. 40, 2004, pp. 95-110.
- HERNÁNDEZ, P. J.; MÉNDEZ, I.; y TOVAR, M., *Temporalidad y Desempleo. Análisis de las diferencias entre la Región de Murcia y España*, Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, 2010.
- HERNÁNDEZ PEDREÑO, M. (dir.), *Exclusión social en la Región de Murcia*, Murcia, Editum, 2008.
- JACOBS, J., *La economía de las ciudades*, Ediciones Península, Barcelona, 1971.
- KALECKI, M., «Aspectos políticos del pleno empleo», *Revista de Economía Crítica*, núm. 2, 2011 (1943).
- KRIPPNER, G. R., «The political economy of financial exuberance» en Michael Lounsbury, Paul M. Hirsch (eds.) *Markets on Trial: The Economic Sociology of the U.S. Financial Crisis: Part B (Research in the Sociology of Organizations, Volume 30)*, Emerald, 2010.
- KRUGMAN, P., *El internacionalismo moderno*, Barcelona, Crítica, 1997.

- LARREA, A. y GAMARRA G., *Bilbao y su doble. ¿Regeneración urbana o destrucción de la vida pública?*, Bilbao, Gatazka, 2007.
- LACLAU, E., *La razón populista*, Buenos Aires, FCE, 2005.
- LAPAVITSAS, C., *El capitalismo financiarizado. Expansión y crisis*, Madrid, Maia, 2009.
- LEAL, J. y TOBIO, C., *La remodelación de barrios (seamos realistas pidamos lo imposible)*, Madrid, Arquitectura y Vivienda, 1986.
- LEFEBVRE, H., *The urban revolution*, University of Minnesota Press, 2003.
- LÓPEZ, I. y RODRÍGUEZ, E. (OBSERVATORIO METROPOLITANO), *Fin de ciclo. Financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2010.
- \_\_\_\_\_. «The Spanish Model», *New Left Review*, núm. 69, 2011.
- \_\_\_\_\_. «Del auge al colapso. El modelo financiero-inmobiliario de la economía española (1995-2010)», *Revista de Economía Crítica*, 2011, núm. 12.
- LUCAS, R., y RÍOS, A., *Arquitectura y urbanismo marginal en Sevilla*, Sevilla, Delegación de Sevilla COAFOB, 1980.
- MADRILONIA, *Carta de los Comunes; Para el ciudadano y disfrute de lo que de todos es*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2011.
- MARCOS, P., RÍO, S. y BAREA, J., *Destrucción a toda costa. Informe de Greenpeace sobre la situación del litoral español*, Madrid, Greenpeace, 2010.
- MARÍN DE TERÁN, L., *Sevilla, centro urbano y barriadas*, Sevilla, Servicio de Publicaciones del Ayuntamiento de Sevilla, 1980.
- MARTÍNEZ CARRIÓN, J. M., «Luces y sombras de un proceso modernizador y amenazas al final del trayecto» en *El otro estado de la Región. Informe 2010, 2010.*, pp. 23-46.
- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ Y ESTEVE SELMA (coords.), *Sostenibilidad Ambiental en la Región de Murcia*, Editum. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia, 2009.
- MARX, K., *Grundrisse*, México, Siglo XXI, 1989.
- MEILLASOUX, C., *Mujeres, Graneros y Capitales*, México, Siglo XXI, 1993.
- MINSKY, H. P., *Stabilizing an unstable economy*, Mac Graw/Hill, 2008.
- MINISTERIO DE CULTURA, *Anuario de Estadísticas Culturales 2009, 2010.*
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN CIENCIA Y TECNOLOGÍA, *Datos y cifras de la educación española 2010-2011*, Madrid, MECT, 2012.
- MINISTERIO DE FOMENTO, *Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020*, 2005, p. 20. Disponible en: [http://www.fomento.es/MFOM/LANG\\_CASTELLANO/DIRECCIONES\\_GENERALES/CARRETERAS/PEIT/](http://www.fomento.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/CARRETERAS/PEIT/)
- MOLLENKOPF, J. y CASTELLS, M. (eds.), *Dual City: Restructuring New York*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 2001.
- MOLOTCH, H., y LOGAN, J. R., *Urban Fortunes. The political economy of place*, University of California Press, 2007.

- MORALES, G. y SANTANA, A., *Islas Canarias. Territorio y sociedad*, Anroart Ediciones, Las Palmas de Gran Canaria, 2005.
- MORELL, M. A., «La barrialización de la ciudadanía. Localizando el urbanismo neoliberal en ciutat de Mallorca. Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008» en *Proceedings of the 10th Geocritical International Congress, Universidad de Barcelona, May 2008*, 2008. Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/365.htm>.
- MURRAY, I., «El pisotón ecológico (y empresarial) en las Islas Baleares», *Medio ambiente y comportamiento humano: Revista Internacional de Psicología Ambiental*, núm. 6, 2, 2005, pp. 123-166.
- \_\_\_\_\_, *Geografies del capitalisme balear: poder, metabolisme socioeconòmic i petjada ecològica d'una superpotència turística*, Tesis doctoral inédita, Universitat de les Illes Balears.
- MURRAY, I.; BLÁZQUEZ, M. y AMER, J., «Doblers, poder i territori de 'marca balear' (1983-2009)», *Journal of Catalan Studies*, núm. 13, 2010, pp. 321-350.
- MVA, *Traffic Impact of Highway Capacity Reductions: Report on Modelling*, Londres, Landor Publishing, 1998.
- NAREDO, J. M., *La burbuja inmobiliario financiera en la coyuntura económica reciente (1985-1995)*, Madrid, Siglo XXI, 1996
- \_\_\_\_\_, *Raíces económicas del deterioro ecológico y social. Más allá de los dogmas*, Siglo XXI, Madrid, 2006.
- NAREDO, J. M. y MONTIEL, A., *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*, Barcelona, Icaria, 2011.
- NAREDO, J. M. y ZALDÍVAR, J. M., *Estudio sobre la ocupación de suelo por usos urbano-industriales aplicado a la Comunidad de Madrid*, 2011.
- NAREDO, J. M., CARPINTERO, O., y MARCOS, C., *Patrimonio inmobiliario y balance nacional de la economía española*, Madrid, FUNCAS, 2005 y 2008.
- OBSERVATORIO DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD DE MURCIA, *Registro de Usuarios de ONGs 2007 y 2008*, 2009.
- OBSERVATORIO METROPOLITANO DE MADRID, *Madrid ¿La suma de todos? Globalización, territorio, desigualdad*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2007.
- \_\_\_\_\_, *Manifiesto por Madrid. Auge y crisis del modelo metropolitano*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2009.
- \_\_\_\_\_, *La crisis que viene. Algunas notas para afrontar esta década*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2011.
- \_\_\_\_\_, *Crisis y revolución en Europa*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2011.
- OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA (OSE), *Cambios de ocupación del suelo en España: implicaciones para la sostenibilidad*, Madrid, 2006.
- \_\_\_\_\_, *Sostenibilidad local. Una aproximación urbana y rural*, Mundi-Prensa, 2008.
- OLMOS, J., «Espanya invertebrada a gran velocitat», *València, L'Espill*, núm. 37, 2011, pp. 18-27.

- PATRONAT ALBERG SON RIERA, *Programa de reallotjament i integració social de la població de «Son Riera»*, 2008 (inédito).
- PÉREZ OROZCO, A., «Amenaza tormenta: La crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico», *Revista de economía crítica*, núm. 5, 2006, pp. 7-37.
- PIKETTY, T., y SAEZ, E., «Income Inequality In The United States 1913-1918», *The Quarterly Journal of Economics*, núm. CXVIII/1, febrero de 2003.
- POLANYI, K., *La gran transformación*, Madrid, La Piqueta, 1997.
- POZO Y BARAJAS, A., *Sevilla. Elementos del análisis urbano*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2003.
- PRIETO, F., CAMPILLOS, M. y FONTCUBIERTA, X., «Cambios en la ocupación del suelo en España 1987-2005», *Ecologista*, núm. 65.
- RINCÓN RUIZ, M. M. y SANZ CINTORIA, A., «El sistema de “la dependencia” y su desarrollo en Aragón», ponencia en el II Congreso Anual REPSR, CSIC, Madrid, septiembre-octubre de 2010.
- RODRÍGUEZ VILLASANTE, T., *Los vecinos en la calle*, Madrid, Ediciones de La Torre, 1976.
- RULLAN, O., «Crecimiento y política territorial en las Islas Baleares (1955-2000)», *Estudios geográficos*, núm. 60, 236, 1999, pp. 403-442.
- \_\_\_\_\_, «Similitudes paisajísticas y funcionamiento regional del archipiélago balear», *Boletín de la AGE*, núm. 32, 2006, pp. 127-153.
- \_\_\_\_\_, «La regulación del crecimiento urbanístico en el litoral mediterráneo español», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm. XLIII (168), 2011, pp. 279-297.
- SACTRA (STANDING ADVISORY COMMITTEE ON TRUNK ROAD ASSESSMENT), *Trunk Roads and the Generation of Traffic*, DETR, Londres, 1994.
- SANZ, A., «Política de transporte en España: la asignatura pendiente», *Jornadas El PEIT, un análisis crítico*, organizadas por Ecologistas en Acción, Madrid, noviembre de 2005.
- \_\_\_\_\_, «El mito de las redes transeuropeas: transporte y sostenibilidad en la Unión Europea» en F. ALDECOA (coord.), *Redes transeuropeas y el modelo federal de la UE: una visión desde Euskadi*, Madrid, Marcial Pons, 2001.
- SASSEN, S., «The new labour demand in global cities» en SMITH, M. P. (ed.), *Cities in Transformation*, vol. 26, *Urban Affairs Annual*, Beverly Hills, Sage, 1984.
- \_\_\_\_\_, «Capital mobility and labour migration: their expression in core cities» en TIMBERLAKE, M. (ed.), *Urbanization in the World Economy*, Nueva York, Academic Press, 1985.
- \_\_\_\_\_, *Global City: New York, London and Tokyo*, Princeton, Princeton University Press, 1991 [ed. cast.: *La ciudad global: Nueva York, Londres, Tokio*, Buenos Aires, Eudeba, 1991].

- \_\_\_\_\_. *Cities in a World Economy*, Londres, Pine Forge, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Territorio, autoridad y derechos*, Katz, Buenos Aires, 2010.
- SCHUMPETER, J., *Capitalism, socialism, democracy*, Routledge, Londres y Nueva York, 2003.
- SEGURA, P., «El PEIT: echando gasolina al fuego», *Ecologista*, núm. 43, primavera de 2005.
- \_\_\_\_\_. «Mitos sobre las infraestructuras de transporte», ponencia con A. SERRANO, *Cambio Global España 2020. Programa transporte*, Madrid, Fundicot y CCEIM, 2009.
- \_\_\_\_\_. «Evaporación del tráfico», *Ecologista*, núm. 65, verano de 2010.
- \_\_\_\_\_. «Luchas ciudadanas por unas zonas metropolitanas habitables», *Viento Sur*, núm. 116, mayo de 2011.
- \_\_\_\_\_. *Infraestructuras de transporte y crisis. Grandes obras en tiempos de recortes sociales*, Madrid, Libros en acción, 2012.
- SEN, A., *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Planeta, 2000.
- SERVICIO DE ESTUDIOS DE LA CAIXA, *La economía de la Región de Murcia: diagnóstico estratégico*, 2009.
- SERRANO, A., *Cambio Global España 2020. Programa Transporte*, Madrid, CCEIM y Fundicot, 2009.
- SHAIKH, A., *Teorías del comercio internacional*, Madrid, Maia, 2009.
- SMITH, N., *The New Urban Frontier. Gentrification and The Revanchist City*, Nueva York, Routledge, 1996 [ed. cast.: *La nueva frontera urbana*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2012].
- SMITH, N., et al., *Después del neoliberalismo: ciudades y caos sistémico*, MACBA, Barcelona, 2009.
- SOJA, E., *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre ciudades y regiones*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2008.
- SORKIN, M. (ed.), *Variaciones sobre un parque temático. La nueva ciudad americana y el fin del espacio público*, Barcelona, Gustavo Gili, 2004.
- STORPER, M. y SCOTT, A. J., «The wealth of regions», *Futures*, vol. 27/ 5, 1995, pp. 505-526.
- SWEETZ, *El Capital Monopolista*, México, Siglo XXI, 1988.
- SWYNGEDOUW, E.; MOULAERT, F.; RODRÍGUEZ, A., «Neoliberal urbanization in Europe: large scale urban development projects and the New Urban Policy», *Antipode*, núm. 34, 3, 2002, pp. 542-577.
- TAGGART MURPHY, R., «East Asia's Dollars», *New Left Review*, núm. II/40, julio-agosto 2006.
- TAIFA (SEMINARIO DE ECONOMÍA CRÍTICA), *Auge y crisis de la vivienda en España*, Barcelona, 2008.

- UNIÓN DE TELEVISIONES COMERCIALES ASOCIADAS (UTECA), *Informe Económico 2010 sobre televisión privada y IV Informe sobre el coste de la televisión pública en España*, 2010.
- VALDIVIELSO, J., «Poder y hegemonía en la batalla de la ecotasa» en VALDIVIELSO, J. (comp.), *¿A qué llamamos ECOTASA?*, Palma, Monograma Editores, 2001, pp. 9-40.
- VELÁZQUEZ, I., «La expansión de la ciudad», *Ecologista*, núm. 34, 2002.
- VIVES, S., «El entramado del poder financiero-inmobiliario en la producción de ciudad neoliberal. El caso de Palma (Mallorca)», Comunicación presentada al XXI Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles (AGE), Alicante, 27-29 octubre, 2011.
- VV.AA., *Barcelona. Marca registrada. Un model per desarmar*, Barcelona, Virus, 2004.
- VV.AA., *El cielo esta enladrillado. Entre el mobbing y la violencia inmobiliaria y urbanística*, Barcelona, Bellaterra, 2006.
- VV.AA., *El gran pollo de la Alameda. Una decena de años de lucha social en el barrio de la Alameda*, Sevilla, Equipo redactor, 2006.
- WALLERSTEIN, I., *El Moderno Sistema Mundial*, (3 vol), Siglo XXI, varias ediciones.
- \_\_\_\_\_ «Structural Crises», *New Left Review*, núm. II/62, marzo-abril 2010.

