

El stock de viviendas vacías como resultado de un proceso de producción espacial vinculado al «modelo urbano de la renta del suelo»

Este texto quiere mostrar qué causas están detrás de la desmesurada producción de viviendas en nuestro país, del insostenible stock de viviendas vacías que no han sido objeto, ni siquiera, de una primera utilización. Dichas causas hay que buscarlas en la manera de proceder al proceso de construcción de la ciudad que se vincula al modelo urbano de la renta del suelo. Hacer frente a una nueva alternativa –al modelo urbano de la renta, al modelo disperso a favor del compacto-continuo–, significa, por tanto, cuestionar dicho “modelo” en favor de aquel otro que elimine o, cuando menos, minore, derechos de propiedad frente a “derechos ciudadanos”.

Es sobradamente conocido el exceso de producción residencial que se ha llevado a cabo en el Estado Español en los últimos años, proceso que alcanzó su máxima expresión en torno al año 2006, año en el que se constató la construcción de, aproximadamente, unas 700.000 nuevas viviendas. Ni que decir tiene que esta insistencia en la producción residencial, en el apoyo, en suma, al sector inmobiliario, no es algo nuevo en España, por lo que sería justo no hacer recaer el peso de su responsabilidad, en la crisis que vivimos, únicamente a lo que ha sucedido en estos últimos años. La crisis inmobiliaria ha sido provocada, en gran medida, por el excesivo protagonismo que se ha puesto en la producción residencial, consecuencia del ininterrumpido proceso que, en tal sentido, se inició allá por los últimos años de la década de los cincuenta del siglo pasado. Una crisis inmobiliaria como la que estamos viviendo no sería fácil de comprender si no tuviésemos en cuenta esta circunstancia. Aún así, remitámonos a la situación actual.

Alfonso Álvarez
Mora,
Universidad de
Valladolid

Han sido tantas las viviendas que se han construido que, fácil es comprenderlo, muchas de ellas no han podido ser utilizadas, quedando, como se suele decir, vacías y sin uso inmediato. Cuando decimos «muchas de ellas», no nos estamos refiriendo a remanentes soportables sino a cifras realmente preocupantes. No queremos entrar en una guerra de cifras, simplemente nos preocupa el desajuste evidente entre el número de nuevas viviendas construidas y la evolución de la población a quien, teóricamente, iban dirigidas. Este es el verdadero problema: se han construido muchas más viviendas de las que realmente se necesitaban, y quienes las necesitaban de verdad no han podido acceder a ellas. En los casos en que esto último ha sucedido, referido, sobre todo, a las necesidades de las clases sociales más desfavorecidas, se ha hecho en unas condiciones injustas y en un régimen de flagrante desigualdad. Aún así, materializado el acceso a las mismas, aunque de forma desigual e injusta, otras muchas quedaban sin ser ocupadas, fuera de un mercado en espera de mejores condiciones de intercambio.

Más viviendas para una población que disminuye

En un reciente estudio que hemos realizado, un Programa I+D+I financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, dedicado al análisis y conocimiento de la acogida residencial de la que han sido objeto los Centros Históricos, hemos constatado esa desvinculación entre producción residencial y evolución demográfica. Para los municipios que contienen un conjunto histórico, en efecto, hemos elaborado una comparativa entre las curvas que expresan la evolución demográfica y aquellas otras que hacen referencia al número de nuevas viviendas construidas, todo ello, desde 1950 a los primeros años del presente siglo. La conclusión no ha podido ser más evidente: en la mayoría de los casos, en torno al 90% de los estudiados, la población se ha comportado de manera diversa, ya sea aumentando, disminuyendo o manteniéndose, mientras el número de nuevas viviendas construidas, salvo casos muy excepcionales, no hacía más que aumentar.

Estamos hablando de desajustes entre el número de nuevas viviendas y la evolución de la población, desajustes que nos permiten argumentar que la producción residencial no se estaba planteando para hacer frente a necesidades reales. No se estaba produciendo un parque inmobiliario residencial para uso y disfrute de la población residente, sino para que se expresase, y circulase, como simple mercancía. La vivienda, en este sentido, no se está considerando como un bien social, ya que, si así fuese, sería una necesidad a satisfacer de inmediato, sin que se produjera su inutilización, ni se reincidiera en su producción hasta que no irrumpieran nuevas necesidades ciudadanas.

Independientemente de todas estas consideraciones, lo que está muy claro es que, actualmente, contamos con un número muy importante de viviendas sin utilizar, «viviendas

vacías», que constituyen un problema a resolver. Bien entendido que su «resolución» tendría que realizarse en función de dos acciones que se deben afrontar en paralelo, sin prescindir de una ni de la otra. Por un lado, y como acción más urgente, qué hacer con ese remanente de viviendas, cómo recogerlo en los nuevos «planes de vivienda». Y, en segundo lugar, cómo evitar que una situación semejante vuelva a producirse. Ambas acciones, decimos, tienen que marchar en paralelo, ya que de nada sirve hacer frente a las consecuencias de un problema si no se ha resuelto el mismo. De poco sirve asumir el cúmulo de viviendas inutilizadas existentes, para hacerse cargo de ellas y procurarles una «salida social», al menos racional, que pueda resultar coherente y lo menos gravosa para los intereses ciudadanos si, al mismo tiempo, continúan desarrollándose las dinámicas urbanas que están en el origen del problema, dinámicas que han permitido esos desajustes entre producción residencial y desarrollos demográficos.

Este es el verdadero problema: se han construido muchas más viviendas de las que realmente se necesitaban, y quienes las necesitaban de verdad no han podido acceder a ellas

El «modelo urbano de la renta del suelo» como responsable

Casi todos los expertos en la materia coinciden en que el problema reside en cómo afrontar los nuevos «planes de vivienda» partiendo de un exceso de inmuebles que se consideran disponibilidades a las que hay que dar una salida. En ningún momento se plantea que dichos «planes de vivienda» deban responder a las determinaciones que se deriven del Plan General de Ordenación Urbana correspondiente. Ante un problema semejante, por ejemplo, sólo caben soluciones, se dice, que pasen por la adopción de medidas fiscales concretas que disuadan de su inutilización permanente o temporal; o pongan en marcha procesos de gestión que faciliten su venta o alquiler, sobre todo su alquiler, actuando las administraciones como organismos intermediarios e impulsores de dichos procesos. Medidas, todas ellas, más preocupadas por facilitar una salida digna, política y económica a los causantes del exceso, que por afrontar, con verdadera voluntad, las raíces del problema.

El hecho de no mencionar, siempre por parte de los expertos preocupados por estas cuestiones, las razones de tales desatinos inmobiliarios, razones que suelen deambular, valga como hipótesis, en torno a las dinámicas que animan el proceso de construcción de la ciudad, denota, cuando menos, una falta de voluntad para afrontar una cuestión semejante. No queremos pensar que se trate de desconocimiento sino de una falta de voluntad política, de una resistencia, en suma, por parte de propietarios, promotores e inmobiliarios,

a renunciar a sus pretendidos derechos en los procesos de construcción de la ciudad y del territorio.

Las razones del desafuero inmobiliario que vivimos, decimos, son de índole urbanística, lo que debe condicionar las medidas a tomar, que tendrían que ser, también, de carácter urbanístico. Es la maquinaria que hace funcionar el proceso de construcción de la ciudad lo que provoca ese desequilibrio entre *viviendas producidas* y *evolución demográfica*. Y decimos esto porque dicho proceso de construcción sigue la lógica del «modelo urbano de la renta del suelo». Las ciudades, su desarrollo y construcción, entran en una dinámica interesada, sobre todo, en procurar una salida económica al *producto suelo*. Pare ello, nada mejor que conseguir, vía Planeamiento Urbano, las calificaciones adecuadas, considerando, incluso, las que se consigan vía ilegal, forzando usos de suelo no establecidos en el Planeamiento vigente con la seguridad que alcanzarán la legalidad previa modificación. Se fuerzan comportamientos ilegales como camino más directo que lleve a su sanción administrativa posterior.

Las alternativas pasan por el Plan

En cualquier caso, ya se trate de una actuación acorde con lo establecido en el Plan, o recorriendo caminos irregulares reconvertidos, a posteriori, en normas aceptadas, el marco jurídico-administrativo para realizarlas es el Plan de Urbanismo. Es desde el Plan, entre otras cosas, desde donde se establecen las dimensiones y los contenidos de lo “urbanizable”; donde se marcan los índices de edificabilidad; donde caben todo tipo de interpretaciones de la norma; donde se establece, por ejemplo, que la ciudad pueda contener muchas más viviendas de las que realmente se necesitan, agregando hectáreas y hectáreas de “suelo urbanizable”, no porque se necesiten sino para impulsar la construcción haciendo partícipe de la misma al mayor número posible de propietarios.

Valga como ejemplo de lo que decimos, el Plan General de Ordenación Urbana de la ciudad de Ávila, aprobado en 1998, donde se establecía, a la hora de justificar los nuevos desarrollos periféricos, que «[...] unidas las capacidades reales del suelo urbano y del suelo urbanizable, el Plan General propone una capacidad total de 22.800 nuevas viviendas, perfectamente suficientes para 60.000 nuevos habitantes. Con ello se cumple holgadamente el criterio de ofrecer una capacidad varias veces superior a la proyectada como necesidad de crecimiento en los doce años de vigencia del Plan. Además, este exceso de previsión tiene la ventaja de ofrecer una estructura urbana ya diseñada para crecimientos futuros, al mismo tiempo que prevé la posibilidad de crecimientos menores sin producirse aislamientos de edificación ni rupturas de estructura urbana ni trama viaria». Pensemos, por un momento, que la ciudad de Ávila contaba, por entonces, con unos 45.000-50.000 habitantes, que sumados

a los 60.000 previstos, si se materializaba el suelo residencial programado a tal efecto, superaría la cifra de los 100.000. Recordemos que, actualmente, Ávila sigue estancada en los 50.000 habitantes, con unas disponibilidades de suelo, eso sí, que pueden encaminarla hacia cifras demográficas más destacadas, relocalizadas, aunque camufladas bajo fachadas que ocultan la soledad del vacío. Y es que Ávila es una de las ciudades donde el número de viviendas vacías puede rozar el 40% del total de viviendas existentes.

No se trata de una alternativa nacida a propósito de cómo debe plantearse el nuevo modelo de ciudad, es una respuesta a un nuevo “modelo de hábitat” surgido desde la oferta que realizan los promotores inmobiliarios

La ciudad de Ávila es, tan sólo, un ejemplo que puede considerarse como un *modelo representativo* de lo que puede estar sucediendo en otros muchos núcleos urbanos: programación de suelo residencial por encima, muy por encima, de las necesidades reales de vivienda, con el objetivo de diversificar procesos de producción espaciales que se repartan a lo largo y ancho de todo el territorio municipal, no tanto para impulsar quiméricos desarrollos demográficos como para movilizar los existentes, forzando su traslado de un lugar a otro, renegociando antiguas viviendas como capital de partida que los facilite. Las ciudades, en este sentido, disponen, cada vez más, de un mayor *stock* residencial para una población que apenas modifica, cuantitativamente, sus efectivos demográficos. Y es en el marco de esta dinámica urbana en el que debemos entender el fenómeno de las “viviendas vacías”, ya que el modelo urbano que las realiza se basa en movilizar a la población para que se desplace de un lugar a otro de la ciudad. Se compaginan, de esta forma, “los espacios urbanos vacíos” con los nuevos, en espera de esos movimientos demográficos que los vayan ocupando o desolando, bien entendido que los “espacios desolados” suelen convertirse, sobre todo los que gozan de mejores condiciones de centralidad, en lugares “en espera” donde proceder a la producción de otro tipo de producto inmobiliario: aquel que favorece e impulsa valores y contenidos de caracteres selectivos.

La ciudad que se alimenta a sí misma

La dinámica constructiva que caracteriza a la ciudad, por tanto, ha dejado de responder, exclusivamente, a la ya clásica relación centro-periferia, para, sin eliminarla, compaginarla con aquella otra que apuesta por esos movimientos interurbanos que permiten impulsar prácticas inmobiliarias sin estar subordinadas a desplazamientos migratorios provenientes de otros ámbitos territoriales, menos aún por razones derivadas de hipotéticos crecimientos vegetativos. Las ciudades, ahora, se reconstruyen para alimentarse a sí mismas, devoran-

do sus propias entrañas, ya sea forzando «vacíos de calidad», a los que les esperan procesos de «regeneración urbana» selectivos, o desplazando, más allá de su confines, población y actividades con el objetivo de dejar sitio a otros de superior calidad, aunque a costa de reproducir lo abandonado en los nuevos ámbitos agregados. Se eliminan problemas, habitualmente vinculados con lo que se suelen llamar «áreas vulnerables», para recuperarlas en función de otros contenidos sociales de una calidad superior, reproduciendo las mismas categorías socio-espaciales más allá de los primitivos confines urbanos. La historia, por tanto, vuelve a repetirse, y así sucesivamente.

Lo que queremos dejar claro es que el problema de la existencia de «viviendas vacías», o «viviendas inutilizadas», es producto derivado de una forma concreta de proceder al proceso de construcción de la ciudad, y sólo en la medida en que seamos capaces de hacer frente al mismo, para eliminarlo, modificarlo o reformarlo, habremos dado un paso importante para minorar ese *stock* residencial que detentan las ciudades. Bien entendido que dicho *stock* es consecuencia de un proceso que está vinculado a la forma de proceder a la Planificación Urbana, ya que es en el ámbito específico del Plan donde se toman, y adquieren carta de naturaleza legal, todas y cada una de las decisiones que afectan al proceso de construcción de la ciudad. Es, por tanto, desde el Plan como podemos hacer frente a la resolución del problema que representan las «viviendas vacías». Apuesta desde el Plan que implica, naturalmente, plantear cuales deberían ser los nuevos presupuestos espaciales que se contemplen en un nuevo Proyecto de Ciudad.

Hacia un proyecto de ciudad alternativa

Estos presupuestos, valga como hipótesis de trabajo, podrían decantarse hacia las siguientes cuestiones.

En primer lugar, caminar hacia la concepción de un “modelo espacial”, alternativo al actual, que apueste por la *compacidad* frente a la *dispersión*. De todos es sabido cómo la estructura actual del territorio urbano está adoptando, desde hace ya décadas, la forma de la dispersión espacial como la realidad más adecuada a los intereses inmobiliarios y a las formas de proceder a la construcción de la vivienda. El «modelo territorial disperso», en este sentido, no habría que entenderlo como un deseo, expresado socialmente, que procura formas novedosas de vida más libres, más higiénicas, más familiares, más compatibles con comportamientos vitales en auge que reivindican el contacto con la naturaleza, la expansión de la vida urbana, la proximidad a zonas verdes y deportivas como complementos indispensables del nuevo hábitat. Todos estos presupuestos, con los que se intenta encauzar la predilección por estas formas de hábitat, no son más que los argumentos ideológicos desplegados por la propia promoción inmobiliaria para hacer valer el nuevo producto-vivienda

entre los futuros usuarios. No se trata, por tanto, de una alternativa nacida al amparo de reflexiones elaboradas en el marco disciplinar del urbanismo, a propósito de cómo debe plantearse el nuevo modelo de ciudad. Por el contrario, es una respuesta a un nuevo “modelo de hábitat” surgido desde la oferta que realizan los promotores inmobiliarios. No es una respuesta urbanística alternativa, sino una recreación económica elaborada en el círculo de los agentes interesados en el proceso de producción de la ciudad y del territorio. Bien entendido que cuando hablamos del *modelo territorial disperso* no lo estamos equiparando a lo que comúnmente llamamos «baja densidad», no estamos vinculando la dispersión espacial con aquel modelo territorial en el que se compaginan las dos expresiones, ya clásicas, de las aglomeraciones urbanas: el *espacio compacto*, como herencia vinculada con las formas urbanas más repetidas a lo largo de la historia, es decir, la continuidad espacial como proceso canónico por excelencia, y la idea de la *baja densidad* como un nuevo presupuesto espacial que convive con la compacidad bajo su condición de alternativa a ciertas patologías vinculadas con dicho compacto, aunque sin renunciar a la continuidad espacial propia de la ciudad clásica heredada. No confundamos, por tanto, la dispersión espacial, la vivienda unifamiliar diseminada a lo largo y ancho del territorio, adoptando las más variadas formas de agregación, con el modelo urbano clásico que apostaba por la baja densidad como complemento a lo compacto. El modelo de baja densidad ignora lo disperso, confirmando la continuidad espacial, racionalizando las formas de ocupación del suelo, muy alejadas de los despilfarros territoriales que, hoy día, constituyen el diferencial más destacado de estos agrupamientos dispersos.

Una centralidad diversificada y desposeída de componentes exclusivos, garantizaría un espacio urbano diverso que permitiese dinámicas sociales democráticas, pluralidad de oportunidades y una convivencia sin las diferencias que, hoy día, incuban conflictos no deseados

La otra cuestión a tener en cuenta, en el nuevo modelo urbano alternativo que estamos planteando, es el papel que deberían cumplir, y cómo tendrían que localizarse, las “áreas de centralidad”, los “lugares centrales”, en el conjunto del territorio urbano. Si estamos planteando la necesidad de retomar, como modelo alternativo, lo compacto-continuo, también apostamos por unas “centralidades” diversificadas e identificadas con ese “continuo urbano”, impidiendo que las diferencias entre unas y otras desemboquen en el desarrollo de “centralidades selectivas”. El establecimiento en la ciudad de “áreas de centralidad” exclusivas, como lugares donde se reúnen la banca, las sedes empresariales, el espectáculo, la cultura, la moda, el consumo de élite, las residencias de más alto nivel, etc., produce importantes desequilibrios en el conjunto de la ciudad, auspiciando formas de consumo, también de comportamientos, que, al generar las más altas cotas de mercado, determinan el valor

del resto de los productos que circulan por el universo de la ciudad. Una ciudad, concebida, en suma, como espacio diverso e inmerso en una complejidad que enriquezca las relaciones sociales inherentes a su condición de ámbito comunitario, ciudadano y colectivo, impediría comportamientos selectivos, facilitaría, en régimen de igualdad, las relaciones entre las partes, permitiría una alternativa a la «segregación socio-espacial» que se impulsa desde el «modelo urbano de la renta del suelo». Para ello, el comportamiento que se ejerce y proyecta desde las «áreas de centralidad» resulta fundamental, ya que desde ellas es desde donde se potencia el modelo urbano que realiza la desigualdad y la injusticia social. Las «áreas de centralidad», tal y como se conforman en la realidad actual de nuestras ciudades, realizan y consolidan un modelo urbano que recrea las diferencias entre ciudadanos, desintegrando, también, el modelo social al hacer partícipes a unos de lo que se les niega al resto. Una centralidad diversificada y desposeída de componentes exclusivos, garantizaría un espacio urbano diverso que permitiese dinámicas sociales democráticas, pluralidad de oportunidades y una convivencia sin las diferencias que, hoy día, incuban conflictos no deseados.

Compacidad y continuidad espacial, como alternativa a un crecimiento urbano a saltos, propio de economías espaciales que hacen del desarrollo de la renta del suelo su razón de ser, junto con unas centralidades diversas que resten protagonismo a aquellas otras que expresan un carácter exclusivo, parecen exigir, al menos aconsejar, una nueva manera de proceder al proceso de producción inmobiliario. Este sería el tercer aspecto a considerar en ese alternativo proyecto de ciudad que estamos planteando. Con estos presupuestos de partida la maquinaria inmobiliaria no puede dejar de responder a aquellos mecanismos que implican considerar el patrimonio existente, la ciudad construida, como punto de partida y de retorno. De este modo es cómo la rehabilitación urbana se convierte en la práctica a impulsar, con la que identificar un «nuevo modelo inmobiliario». Ahora bien, rehabilitar no debe entenderse, únicamente, como una práctica encaminada a modernizar y poner al día la edificación existente. Su alcance tiene que ser mucho más vasto, ya que al reducirla al ámbito exclusivo de la vivienda, y más concretamente, como suele ser lo más habitual, de la vivienda antigua, su papel no dejaría de ser el de acompañante, o complemento, de los procesos de producción masiva de viviendas periféricas, es decir, cómplice de los mecanismos que están procurando ese *stock* de viviendas vacías que se derivan, y son consecuencia, del modelo de desarrollo urbano que sigue fielmente la obtención de rentas derivadas el uso del suelo. La rehabilitación, tal como se entiende y se lleva a término, hoy día, forma parte, como un mecanismo más, del proceso de producción de rentas urbanas, ya que se perfila, dentro del «modelo inmobiliario» al uso, como la variante inmobiliaria que toma como campo de actuación los espacios tradicionales de las ciudades, en concreto, aquellos que se identifican con los centros históricos. Son intervenciones, por tanto, que contribuyen, entre otros aspectos, a la realización de esos espacios selectivos que conforman la «centralidad» de nuestras ciudades. Su objetivo, en el nuevo proyecto de ciudad que estamos

planteando, sería retomar ese concepto de *rehabilitación*, hasta ahora supeditado a cubrir el campo más exclusivo del proceso de producción inmobiliario, para extenderlo a todo el campo de la producción residencial. Bien entendido que, también, debería abarcar la producción de nuevas viviendas, siempre en continuidad con lo construido. Contemplar, por tanto, la rehabilitación de un territorio histórico como base para proceder a esas nuevas construcciones, territorio en el que siempre nos encontraríamos componentes históricos a tener en cuenta a la hora de proceder a nuevos procesos productivos inmobiliarios. Estamos planteando, en suma, que la *cultura de la rehabilitación* es consustancial con el modelo urbano que apuesta por la continuidad espacial, por evitar los saltos especulativos, lo que implica considerar lo existente, lo históricamente heredado, como el punto de partida de todo tipo de actuación urbanística que tenga como objetivo construir en un territorio dado.

Y, como cuarta cuestión a considerar en esta alternativa al modelo urbano de la renta, al modelo disperso a favor del compacto-continuo, resultará necesario e imprescindible adoptar un nuevo estatuto jurídico del suelo. Estamos planteando, en efecto, limitar el derecho de propiedad, fundamentalmente aquel derecho, que asiste a los propietarios, referido al “valor” que van adquiriendo sus posesiones con el tiempo sin que se aprecie ningún tipo de inversión en las mismas. Bien entendido que un aumento del valor de la propiedad urbana, en este sentido, se ha presentado, hasta ahora, como algo consustancial al derecho, sin que cupiese la posibilidad de dudar del mismo, ni al poseedor ni al jurista, considerándose ese “valor añadido” como una continuación de su derecho original. Nos estamos refiriendo a una cuestión tan importante como la proporción que, en el cómputo total del valor de una propiedad urbana, le corresponde a la “sociedad” que, en la medida en que ha estado custodiando dichas propiedades, en la medida en que las ha consumido utilizándolas, conviviendo con ellas, ha incrementado su valor originario del que sólo se beneficia el propietario. En el valor de una propiedad urbana, en este sentido, hay que contemplar, cuando menos, una componente que está vinculada con la presencia de la misma en la ciudad, con la de aquellos que hacen posible dicha presencia porque la están utilizando. Una parte del valor de una propiedad, en efecto, es debida al hecho de que sea consumida por determinados grupos sociales, por la sociedad en general, a quien se le debe ese constante aumento del valor del bien que utilizan. En suma, que si una parte del valor de una propiedad urbana –quizá la cuota más importante del mismo–, la produce la dinámica que le imprime la sociedad (lo que puede hacernos pensar que sin esa dinámica el valor en cuestión no alcanzaría cotas tan elevadas), parece lógico admitir que dicho valor añadido sea recuperado por la sociedad que ha contribuido a su producción. El propietario no ha hecho más que beneficiarse, sin apenas inversión, de una propiedad cuya valoración económica se ha impulsado hacia arriba en un marco socio-espacial. La sociedad, por tanto, aparece como productora de valores que hace recaer en la propiedad urbana. Es de justicia que ese valor extra que tiene la propiedad privada sea recuperado por quienes han contribuido a realizarlo.