

## ¿Ilegales para siempre?

Otorgar títulos de propiedad se considera ya un instrumento de desarrollo en los países pobres - En España, miles de chabolas pueden seguir en pie, pero nunca serán legales

JAVIER LAFUENTE 19/03/2008

Hay una realidad en Madrid y en otras partes de España muy difícil de obviar. Tampoco parece correcto ni acertado mirar para otro lado. La Cañada Real Galiana es un antiguo camino de trashumancia en el que no está permitido edificar. Pero tiene más de 2.000 casas ilegales. Y unos 40.000 habitantes que se han ido asentando poco a poco, desde los años setenta, a lo largo de 15 kilómetros de esta vía pecuaria ubicada en la Comunidad de Madrid. La ocupación comenzó cuando vecinos de Vallecas y Getafe se desplazaron hacia allá a plantar huertos y construir pequeñas cabañas de fin de semana. 40 años después, los vecinos están más que asentados. Pero el mero transcurso del tiempo no es suficiente para legalizar una urbanización ilegal.

El Ayuntamiento de Madrid declaró el pasado octubre la guerra a las casas de la Cañada. El derribo de una vivienda desató una batalla campal entre los vecinos y la policía. Y, según un informe del área de Urbanismo, existen un centenar de órdenes de desalojo y demolición. Los vecinos, mientras, siguen reivindicando la legalización de sus casas. ¿Es eso posible? ¿Existe alguna solución para paliar la tragedia cotidiana que se vive en uno de los asentamientos chabolistas más grandes de Europa?

Si las viviendas y accesos estuvieran sobre terrenos privados, la propiedad se adquiriría a los 30 años de posesión pacífica y pública. Sin embargo, la Cañada Real es dominio público, y por tanto, inalienable, inembargable e imprescriptible. El suelo sobre el que están construidas las viviendas no puede adquirirse por usucapión, es decir, mediante su ejercicio en las condiciones y durante el tiempo previsto en la ley, de modo que todo lo construido nunca pasará a ser propiedad de sus ocupantes.

Hay quienes piensan que el drama sólo tendrá una solución jurídica cuando haya una voluntad política de atribuir la propiedad de los inmuebles a sus ocupantes. Una medida en consonancia con la que tomó en 2003 el presidente brasileño Lula al otorgar títulos de propiedad a millones de habitantes de las *favelas*. Un enfoque, el de la titularización, que está siendo empleado por muchos gobiernos de países en desarrollo, especialmente en América Latina.

"Conceder títulos de propiedad e inscribirlos en el Registro supone que entre la luz donde antes había clandestinidad. Tener identificados a los propietarios es ventajoso para ellos, porque pueden demostrar su derecho, obtener crédito o negociar con él, pero también lo es para la sociedad porque a partir de ahí puede dirigirse con seguridad contra el titular legítimo a efectos de notificaciones y otras acciones legales", argumenta José Antonio Miquel Silvestre, registrador de la propiedad.

El principal valedor de esta tesis ha sido, desde hace años, el prestigioso economista peruano Hernando de Soto, presidente del Instituto Libertad y Democracia (ILD), que asesora a una treintena de jefes de Estado en América Latina, Oriente Próximo y Asia. De Soto siempre ha defendido que los pobres son los dueños de la mayoría de la propiedad de la tierra pero no tienen títulos de propiedad que lo demuestren y, por tanto, no pueden disponer de sus terrenos para salir de su situación. Más de la mitad de la población mundial vive en lugares sin leyes reconocidas y aplicables, sin sistemas jurídicos para proteger a sus familias. Todos ellos tienen algo más en común: Poseen más de lo que hubiesen soñado jamás.

En México, según un informe del ILD, 13,2 millones de edificios, 139 millones de hectáreas y ocho millones de empresas (el 91%) están fuera del sistema legal, aunque el ILD calcula que el total de activos extralegales es de cerca de 600.000 millones de dólares (unos 380.000 millones de euros). En Egipto, el 92% de las tierras y los edificios están fuera de la ley. De una u otra forma, la propuesta de

De Soto ha ido calando en los territorios más necesitados y los distintos gobiernos han visto la necesidad de afrontar el calvario que viven millones de personas.

Managua, la capital de Nicaragua, es un fenómeno especial. Prácticamente la mitad de la ciudad (unas 800.000 personas) es, a efectos jurídicos, ilegal. Hace ocho años se inició la legalización de la mayor parte de los asentamientos. Sin embargo, el alcalde de la ciudad, el sandinista Dionisio Marengo, reconoce que apenas se han podido dar títulos a un 20% del total al tratarse de un proceso "muy engorroso": las autoridades tienen que ir a buscar a las personas; el terremoto de 1972 devastó la ciudad, la dejó irreconocible, y ahora hay gente que no vivía donde solía. "Un 80% de la población vive en la completa miseria; son personas que lo darían todo por tener su casita con un título. Los bancos sólo dan créditos si estás legalizado", explica el alcalde. "Una vez legalizadas las propiedades, es más fácil pavimentar los lugares, que llegue la luz, el agua, en definitiva, las necesidades básicas", añade.

Uno de los lugares más degradados de Nicaragua es el basurero de La Chureca, donde viven miles de familias, y cuya rehabilitación está financiada en parte por España. "Nadie puede conocer una cosa así y no hacer nada", dijo el pasado verano la vicepresidenta del Gobierno, María Teresa Fernández de la Vega, después de visitar el lugar.

En Brasil, el problema viene de lejos aunque no es hasta 1992 cuando se reconoce formalmente la existencia de *favelas*. El enfoque, debido a la magnitud del territorio, está dirigido a la rehabilitación integral de los asentamientos informales. La titularización es uno de los aspectos abarcados, pero no el único. Los principales proyectos son Vila Viva (Belo Horizonte); Favelas-Bairro (Río de Janeiro), precursor de los proyectos integrales en Brasil, y los asentamientos de aguas mananciales acuíferas en São Paulo. Con su implicación, el Gobierno brasileño pretende ayudar a millones de personas que, huyendo de la miseria del interior del país, han levantado auténticas ciudades ilegales a base de chabolas. Algunas de ellas más grandes que muchas ciudades españolas.

Evaluar el éxito de estas medidas es bastante complejo. La organización de la propiedad no es algo que se consigue de un día para otro. Con la ayuda de las nuevas tecnologías lo que antes se podía lograr en 100 años, ahora puede estar listo en 25. Pero sigue habiendo muchos otros escollos: "El principal problema es la necesidad de unas instituciones fuertes, cualquier país avanzado tiene metido el sistema registral en su espina dorsal", opina Fernando de la Puente, vocal de Relaciones Internacionales del Colegio de Registradores de la Propiedad. "Hay que tener una visión de estabilidad de futuro, puesto que no hay mercado hipotecario si no se cumplen las reglas del juego", añade este registrador, para quien a pesar de todo hay hechos que permiten un atisbo de esperanza: "El mero hecho de que un presidente, como es el caso de Lula, sea consecuente, es impresionante".

Parece impensable, *a priori*, comparar unos núcleos urbanos donde viven millones de habitantes - sólo en las *favelas* de Río y São Paulo no son menos de cuatro millones- con asentamientos ilegales donde sólo viven 40.000 personas. La teoría dice que la carencia de derechos jurídicos es propia de los países en desarrollo. La teoría de lo que no habla es de que en países ricos también existen familias que viven en situaciones de vacío legal, que en cualquier momento pueden ser expulsados de las casas donde viven desde hace más de 30 años.

¿Qué se puede hacer para acercar realidades? ¿Qué implicaría otorgar registros de propiedad a los habitantes de la Cañada Real? Fernando de la Puente cree que el mero hecho de plantearse la cuestión es ya de por sí un error: "En los asentamientos ilegales no hay forma de consolidar la propiedad. Es como si haces una casa en la playa. Pueden pasar 200 años, que no va a ser tuya".

Lo que parece claro es que por muchos años que transcurran, los vecinos de la Cañada no tienen intención de moverse de allí. Están ya completamente asentados. Muchas de las casas están catastradas y la mayoría de los habitantes paga anualmente el impuesto de bienes inmuebles (IBI). Por eso exigen coherencia a las administraciones. "Sabemos igual que nosotros que esto es cuestión de tiempo, que tarde o temprano van a tener que buscar una solución para que el problema no vaya a más", asegura Miguel Martín, presidente de la Asociación de Vecinos Sector V.

Mientras tanto, les queda el pequeño consuelo de la repercusión mediática que está teniendo su

situación. "Todo el mundo que viene de fuera, después de ver la situación, dice que no se lo explica", trata de convencer Miguel Martín. Muy serio, insiste en que ya va siendo hora de que se les vendan los terrenos; no piden que se les regale "absolutamente nada".

La pura donación de los terrenos alentaría la ocupación directa de más suelo público. Es lógico que los habitantes paguen por sus solares igual que cualquier otro ciudadano. Miquel Silvestre plantea lo siguiente: "Si se pacta un pago aplazado en forma de renta periódica o canon, o si el propio Estado decidiera financiarles mediante créditos, ¿qué mejor garantía puede haber que gravar con hipotecas los inmuebles?" Es decir, legalizar la Cañada, otorgar títulos e inscribirlos permitiría dar carta de ciudadanía para los derechos, pero también para las obligaciones, a una población que ahora vive al margen de la ley.

Si se decidiese iniciar un proceso de legalización del asentamiento, ¿cómo se tendría que abordar? ¿Qué posibilidades reales hay? Dar la carta de naturaleza a la urbanización de modo permanente podría ser una de las opciones. "Realizar una auténtica desafectación del dominio público, convertir los terrenos en propiedad patrimonial del Estado y transmitir a los chabolistas un derecho de superficie, o propiedad temporal sobre la vivienda, 99 años como máximo", mantiene el registrador.

Algo aparentemente tan simple, es sin embargo, muy complejo. Guillermo Aguillaume, abogado experto en urbanismo, explica que para abordar la legalización sería necesario un cambio de la calificación de Vía Pecuaria, y además una modificación del Plan General de Ordenación de Madrid. De ahí que el crecimiento urbano esté regulado por planes; precisamente, para evitar este tipo de asentamientos. "Darle carta de naturaleza a ese caos es ir contra los principios de los derechos urbanísticos", opina Aguillaume.

Legalizar un urbanismo sin orden podría establecer además un precedente bastante peligroso. Si se aplicase la misma vara jurídica de medir, podría dar pie a un urbanismo ilegal, salvaje, incontrolado, como el que, por ejemplo, inunda la costa mediterránea española. Los expertos no descartan además que se produjese un efecto llamada, que gente sin recursos decidiese instalarse en dominios públicos con el fin de obtener un título de propiedad.

Conceder a los chabolistas una situación jurídica temporal mientras se les busca una solución definitiva ha sido otra propuesta. Se podría constituir una concesión administrativa sobre los terrenos y considerar a los ocupantes como concesionarios. "Las concesiones son derechos temporales que facultan para explotar el dominio público; las concesiones tienen la ventaja de que pueden inscribirse en el Registro de forma independiente al terreno mediante documentos administrativos", explica Miquel Silvestre.

Nada de esto podrá lograrse sin una voluntad política por solucionar un problema que está enquistado desde hace décadas. La Comunidad de Madrid tiene la titularidad de los terrenos; los municipios, las competencias urbanísticas y la Delegación del Gobierno se encarga de controlar la delincuencia y el tráfico de drogas. Cada uno le pasa a otro una patata caliente. Los expertos consultados coinciden en que se ha llegado a este punto porque la Administración lo ha permitido, así que es lógico exigirle que busque soluciones.

Hace poco menos de un mes, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid hizo pública una sentencia que impedía derribar un taller ilegal en la Cañada. La resolución pone de relieve que el Ayuntamiento no puede actuar contra las edificaciones que tengan una antigüedad superior a cuatro años si lo que esgrime para derribarlas es un incumplimiento de la normativa urbanística disciplinaria. Sí podría utilizar otros argumentos para derribar construcciones: razones de salubridad, intención de recuperar suelo propio...

En la Cañada hay cientos de chabolas que pueden acogerse a esta norma si, al menos en parte, están construidas con ladrillo o componentes féreos. "Así, analizando caso por caso, y sólo en alguno muy extremo, quizás se podría buscar alguna solución, explica Guillermo Aguillaume, quien a pesar de todo, advierte: "Lo único que se va a conseguir es que no se demuelan; lograr el título de propiedad es impensable".

© EDICIONES EL PAÍS S.L. - Miguel Yuste 40 - 28037 Madrid [España] - Tel. 91 337 8200