

ACTUACIONES URBANÍSTICAS EN EL ÁREA METROPOLITANA DE MADRID DURANTE LA DEMOCRACIA: PLANEAMIENTO Y VIVIENDA SOCIAL

Arq. Sagrario Ortiz Núñez*



Resumen

El presente trabajo muestra las actuaciones urbanísticas más destacadas llevadas a cabo en el Área Metropolitana de Madrid por la administración pública en una doble vertiente: el planeamiento urbanístico y las políticas de vivienda. Al poner en relación la legislación (Leyes del Suelo) que ha orientado las políticas territoriales durante la democracia y los sucesivos planes de vivienda, se han determinado los momentos cronológicos significativos en los que se evidencian cómo las políticas de vivienda han influido en el desarrollo urbano y territorial. Estas actuaciones urbanísticas se han clasificado según dos períodos: 1979-1989 y 1989-2004. Las pertenecientes al primer período se orientan hacia una política de erradicación de infravivienda remodelación integral de barrios y "recuperación de la ciudad", mientras que en el segundo período se han fomentado las grandes operaciones urbanísticas en la periferia que conllevan la planificación de grandes infraestructuras viales, problemas de despoblamiento del centro urbano, congestión de tráfico y contaminación atmosférica.

Palabras Clave

Área Metropolitana de Madrid, Planeamiento Urbanístico, Políticas de Vivienda

**Arquitecta Doctorando en Urbanismo,
Universidad Politécnica de Madrid
Docente investigador, Laboratorio de
Arquitectura y Urbanismo-LAUR
Facultad de Arquitectura, Universidad
Pontificia Bolivariana, Medellín*



Abstract

This paper shows the most important outstanding urban actions carried out in the Metropolitan Area of Madrid, by the public administration in both aspects: town planning and housing policy. When being interconnected the legislation of Land Use -which has been directing the territorial policy during democratic period-, and the successive housing plans, the main chronologic moments have been determined to show how housing policy has influenced the urban territorial development. The urban actions have been classified according to two periods: 1979-1989 y 1989-2004. The ones referring to the first period are directed towards a policy dealing with eradication of infra-housing and integral redevelopment of areas, while in the second period, great urban actions on the outskirts have been promoted. This has led to plan great vial infrastructure, along with intense decentralization of population. In this way, problems such as traffic jams and atmospheric contamination have also been solved.

Key Words

Metropolitan area of Madrid, Urban planning, Housing policies



INTRODUCCIÓN

El presente trabajo muestra las actuaciones urbanísticas más destacadas llevadas a cabo en el Área Metropolitana de Madrid por la administración pública en una doble vertiente: el planeamiento urbanístico y las políticas de vivienda. Nuestro interés en centrar la mirada en estos dos temas se debe a la situación de crisis de tipo conceptual por la que atraviesan hoy en numerosos países europeos, en los que las políticas neoliberales están estableciendo las leyes del mercado como únicas responsables de velar por la calidad de vida de la población.

La Constitución Española de 1978 introdujo profundos cambios en la política urbanística al crear un nuevo marco competencial en cuanto a la ordenación del territorio. Son las comunidades autónomas y los municipios los que asumen estas competencias. Esto ha provocado que coexistan actualmente en España tres sistemas legislativos diferentes de planeamiento¹: el tradicional, el desregulado y el modelo valenciano o "del agente urbanizador". El modelo desregulado indica que sólo debe considerarse como suelo no urbanizable aquel que tenga algún tipo de protección, excepto éste, el resto del territorio es susceptible de ser urbanizado; y tiene en la Comunidad Autónoma de Madrid el exponente más claro.

El objetivo de la investigación es estudiar las causas de la actual situación, mediante el análisis de los instrumentos de intervención de la administración pública. La primera fase -que recoge esta ponencia- se ha centrado en la comprensión global del fenómeno desde un enfoque necesariamente multidisciplinar. Al poner en relación la legislación que ha orientado las políticas territoriales (leyes del suelo, en España) y los planes de vivienda, se han determinado los momentos cronológicos significativos en los que se evidencian cómo las políticas de vivienda han influido en el desarrollo urbano y territorial.

Las actuaciones urbanísticas se han clasificado según dos períodos: 1979-1989 y 1989-2004. Las pertenecientes al primer período se orientan hacia una política de erradicación de infravivienda y remodelación integral de barrios, mientras que en el segundo período (modelo desregulado) se han fomentado las grandes operaciones urbanísticas en la periferia que conllevan la planificación de grandes infraestructuras viales, problemas de despoblamiento del centro urbano, congestión de tráfico y contaminación atmosférica.

Esta investigación se inscribe dentro del Plan de Maestrías y Doctorados de la Universidad Pontificia Bolivariana y constituye una parte de la tesis doctoral que se presentará en el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Madrid. El acercamiento que he tenido a estas temáticas a partir de la propuesta de tesis ha alimentado la investigación sobre vivienda de interés social que estamos llevando a cabo desde el Semillero de Investigación en Urbanismo, dentro del Laboratorio de Arquitectura y Urbanismo, LAUR-UPB. Este proyecto también está financiado por el Instituto Berit de la Familia, una institución internacional que promueve la integración de las Ciencias de la Familia por medio de la investigación en el ámbito universitario.

1. CONSTITUCIÓN Y DEMOCRACIA: MARCO LEGAL DEL URBANISMO

En la historia de España, la segunda mitad de la década de los 70 está marcada por una serie de acontecimientos de gran trascendencia política para el país. La muerte del general Franco y el fin de la dictadura, la proclamación de la monarquía y el referéndum para la reforma política, abrieron un período de transformación conocido con el nombre de



¹ SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I. (2004): "Spatial Planning, in fact town planning. From regulation to shared visions", *Quaderns de Política Económica*, Revista electrónica, vol. 6, Enero-Abril de 2004, pp. 61-79, Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Valencia (www.uv.es/~qpe)

"transición". Se caracterizó por una gran capacidad de diálogo y entendimiento de las diferentes fuerzas políticas que diseñaron el nuevo sistema legal para la convivencia de todos los ciudadanos.

La aprobación de la Constitución, en Diciembre de 1978, introdujo cambios radicales en la organización territorial del Estado Español, iniciando así, el proceso de descentralización y regionalización. El marco institucional del urbanismo quedó afectado por modificaciones en las actividades y funciones administrativas, y principalmente, por el traspaso de competencias urbanísticas desde la Administración Central a las nuevas entidades regionales que se crearon: las Comunidades Autónomas.

1.1. Nuevo marco competencial

El Artículo 148 de la Constitución Española (CE) señala las materias de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, como de exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas, con plena capacidad para legislar y ejecutar en dichas materias, sustituyen en ellas al Estado. Éste, por tanto, quedaba desposeído de cualquier competencia urbanística, aunque podía legislar con carácter supletorio, y prestar apoyo y asistencia a las Comunidades Autónomas y a los municipios.

Sin embargo, la CE reserva al Estado la regulación necesaria para garantizar la propiedad privada y su función social -ambas con incidencia en el territorio-, como condiciones básicas del ejercicio de los derechos y deberes fundamentales. Por otro lado, ostenta competencias sobre las bases y coordinación general de la actividad económica, fija lineamientos y criterios globales en temas de fiscalidad y créditos hipotecarios, aplicables al sector de la vivienda.

También la Constitución otorgó autonomía a los municipios para la gestión de sus intereses. Así, cuando en 1979 se constituyeron los nuevos ayuntamientos democráticos, el tema urbanístico apareció como una de las cuestiones principales de las políticas locales. Era un momento de gran sensibilidad social y política hacia los problemas urbanos, muchos de ellos heredados de las anteriores etapas de desarrollo y consecuencia de los movimientos migratorios, que las correspondientes ciudades no habían podido asimilar.

Aunque sin potestad legislativa, los ayuntamientos son los responsables del planeamiento urbanístico de sus correspondientes términos municipales, de su ordenamiento, gestión y disciplina. Y, con prontitud, iniciaron múltiples acciones puntuales para corregir las diversas problemáticas que se presentaban: "déficit de infraestructuras, de servicios y equipamientos, exceso de densidad, congestión y deterioro ambiental"².

Por tanto, el texto constitucional dejaba establecidas tres esferas territoriales (estatal, autonómica y municipal) con importantes niveles de autonomía en algunas facultades, pero, con cierta vinculación jerárquica en otras. Esto ha ocasionado problemas de "choque de competencias" en la legislación sobre las materias de urbanismo, suelo y vivienda, lo que ha originado la introducción de numerosos recursos ante el Tribunal Constitucional, y la desconfianza ante cualquier iniciativa estatal con incidencia territorial.

1.2. Urbanismo, suelo y vivienda: las reformas de la ley del suelo

El preámbulo de la Constitución manifiesta la preocupación por la calidad de vida de los ciudadanos y se refleja en los principios rectores de la política social y económica. Los que inciden en el urbanismo directamente quedan recogidos en los siguientes Artículos:



² TERÁN, F. (1999): Madrid: Ciudad-Región 2. Entre la Ciudad y el Territorio en la Segunda Mitad del Siglo XX, Comunidad de Madrid, Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte, Madrid, p.107



la vivienda es un derecho
no un privilegio



<http://images.google.com.co/imgres?imgurl=http://canarias.indymedia.org/usermedia/image/3/33616.jpg>

Art. 47, sobre el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada; el Art. 45, que hace referencia al derecho de un entorno satisfactorio inmediato a la vivienda y, el Art. 46, que incide sobre la conservación del patrimonio.

En el Artículo 47, además, se justifica la intervención de los poderes públicos en la utilización del suelo para evitar la especulación y retención de terrenos, en cuanto que esto puede encarecer el precio de las viviendas y obstaculizar el acceso a este "bien necesario". Se vincula, así, el suelo a la vivienda -aunque el suelo es soporte también para otros usos-, en una "relación instrumental: el suelo es un medio al servicio de un fin (la vivienda)". Por tanto, es lícito regular las posibilidades de uso de "esta materia prima, tanto desde la perspectiva estática del propietario (función social), como de la dinámica del empresario o promotor (libertad de empresa)"³.

El planeamiento urbanístico se constituye así, en un instrumento que tiene por objeto directo el "suelo", marco en el que se desarrollan todos los procesos sociales y económicos, y como recurso que, a su vez, es transformado en dichos procesos. Había sido aceptado ampliamente y "constituía una tradición cultural muy elaborada, especialmente en Europa"⁴,

Sin embargo, los cambios espaciales, culturales, sociales, económicos, tecnológicos y políticos de las últimas décadas estaban demostrando las dificultades de funcionamiento del planeamiento tradicional por su rigidez e inadecuación a escenarios no previstos, y a partir de los años 70, muchos de estos sistemas han sido objeto de reformulaciones. En España, comienza el período democrático con la reciente aprobación de la primera reforma de la Ley del Suelo (Mayo de 1975) y el Texto Refundido de 1976 (preconstitucional).

Sucedan nuevas reformas: Ley 8 de 1990 de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (Texto Refundido de 1992), y la Ley 6/1998. En éstas, claramente se pone de manifiesto la presión de las tendencias neoliberales para la desregularización del suelo, pues entienden la planificación urbanística como un impedimento al funcionamiento eficiente del mercado del suelo y del sistema inmobiliario⁵.

Surgen "graves contradicciones" en la forma en que se concibe el suelo, según expresó la Comisión de Expertos sobre Urbanismo en sus "Recomendaciones de avance normativo y políticas de suelo" (noviembre de 1994), entre los que plantean la liberalización del planeamiento urbanístico como fórmula para incrementar la oferta del suelo y, por tanto, la supuesta reducción de los precios de la vivienda, y aquellos que entienden el suelo como algo más complejo que una simple fórmula económica. Dentro de la línea desregularadora se sitúa la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid de 2001.

2. INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN PÚBLICA: PLANES URBANÍSTICOS Y PLANES DE VIVIENDA

La intervención pública en el territorio se puede llevar a cabo por medio de una gran diversidad de instrumentos, que en grandes rasgos, se vinculan, o bien, a una política territorial o, bien, a una política sectorial. La primera es de carácter global y "comprensivo" por tener en cuenta todos los factores que inciden en el territorio y tienen el suelo como soporte de las diversas actividades ("segmentación horizontal"). La segunda, por su carácter sectorial, atiende de manera casi exclusiva uno de esos factores, por ejemplo, el sistema vial, las infraestructuras, o la vivienda ("segmentación vertical")⁶.

Las dos políticas, tanto la territorial como la de vivienda, se materializan y concretan en los planes generales de ordenación urbana (PG) y en los planes de vivienda, respectiva-

³ MENÉNDEZ, A. (1996): "Constitución y Democracia: 1976-1996. La Segunda Reforma de la Ley del Suelo", Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, Nº 107-108, Primavera-verano 1996, Ministerio de Fomento, Madrid, pp. 127-148

⁴ TERÁN, F. (1997): "Resurgam (Invocación para Recuperar el Urbanismo y Continuar con el Planeamiento)", Urban 1, Madrid, pp. 9-27

⁵ En la Exposición de Motivos de la Ley 6/1998 se dice expresamente que: "el propósito principal es superar la limitación de la oferta de suelo, responsable sin duda del encarecimiento del producto final (...) haciendo posible que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no ocurran razones para su preservación, pueda considerarse como susceptible de ser urbanizado".

⁶ RUIZ, J. (2002): Complejidad urbana y determinación. Estructuras Comunicativas y Planeamiento Urbano en el Desarrollo del Área Metropolitana de Madrid, Universidad Carlos III, Madrid, p. 100

mente. El PG clasifica el territorio municipal en las siguientes categorías: "suelo urbano", "suelo urbanizable" y "suelo no urbanizable". La clasificación y la calificación (asignación de usos) del suelo son determinaciones con vinculación jurídica que indican qué se puede y qué no se puede hacer en cada zona delimitada por el plan.

Para la gestión y ejecución del planeamiento se señalan tres sistemas de actuación: compensación, cooperación y expropiación. En el primero, los propietarios son los encargados de la gestión y de la ejecución, comparten solidariamente beneficios y cargas. En el segundo caso, los propietarios aportan el suelo de cesión obligatoria, pero la ejecución de las obras de urbanización las realiza la administración. La distribución se realiza por medio de un proyecto de reparcelación entre los propietarios. En el sistema de expropiación es la administración pública quien tiene la titularidad de los terrenos y la encargada de la ejecución del planeamiento.

Las políticas de vivienda diseñadas por la administración pública, justifican su intervención en el mercado de vivienda por razones de eficiencia y equidad. Dispone de instrumentos de regulación, por un lado, e instrumentos de intervención presupuestaria, por otro. Entre los primeros el planeamiento urbanístico, la renovación urbana y las intervenciones en el mercado de crédito. Entre los segundos las ayudas directas (oferta pública de viviendas y subsidios), y las ayudas indirectas o beneficios fiscales (ayudas fiscales, desgravaciones, deducción de intereses generados por las cuentas de ahorro-vivienda, entre otra) ⁷.

Para evaluar los planes de vivienda se ha tenido en cuenta cómo se diseñaron estos instrumentos y cómo se han llevado a la práctica, pues a veces esta intervención ha dado lugar a efectos contrarios a los deseados. La actuación urbanística en materia de vivienda tiene "varias dimensiones" -social (previsiones de las necesidades), económica, físico-espacial- y "debe estar coordinada con las políticas de financiación de ésta"⁸. Sin embargo, y a pesar de la complejidad del fenómeno de la vivienda urbana, en las últimas décadas se ha reducido, prácticamente, al problema económico, y de una política de vivienda integral, se ha pasado a una política de financiación de la vivienda.

Los planes de vivienda de la década de los 80 (Plan Trienal 1981-1983, Plan Cuatrienal 1984-1987 y Plan Trienal 1988-1990), tenían un doble objetivo: política social de carácter distributivo y política de empleo para luchar contra el paro. La crisis económica por la que atravesaba España en los primeros años de los 80 originó el problema de acceso por los altos precios de las viviendas y las duras condiciones de financiación (crisis de demanda). A partir de 1985, la tendencia cambia, se produce la "salida de la crisis" y el llamado "primer boom inmobiliario" (1986-1989).

La reactivación económica se tradujo en un fuerte impulso de la construcción de vivienda libre por ser más rentable y una progresiva reducción de la construcción de vivienda protegida (VPO) hasta alcanzar mínimos históricos. Sin embargo, el año 1990 constituyó un momento crítico en la evolución cíclica en el subsector de vivienda produciéndose un decaimiento en el mercado inmobiliario. En el contexto económico general se registraron varios cambios⁹: desaceleración de la tasa real de crecimiento del PIB, política monetaria restrictiva y altos tipos de interés, lo que provoca una disminución de la demanda solvente, pero un aumento de la demanda insatisfecha debido a los altos precios de las viviendas.

Ante el grave problema de accesibilidad, la política de vivienda de los años 90 llevó a cabo una serie de medidas normativas: reformas en el sector financiero y en el Mercado Hipotecario (reducción de los tipos de interés) y reformas urbanísticas. De esta manera, la nueva política de vivienda va estrechamente ligada a una nueva política de suelo



⁷ SÁNCHEZ, M^a T. (2002): La Política de Vivienda en España. Análisis de su Efectos Redistributivos, Universidad de Granada, Granada, (Capítulo 1: Políticas Públicas e Instrumentos)

⁸ SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I. (1999): Introducción al Urbanismo. Conceptos y Métodos de Planificación Urbana, Alianza Editorial, Madrid, p. 90

⁹ SÁNCHEZ, M^a T. (2002): Op. Cit., p. 146





(mayor liberalización y desregulación) desde todos los niveles de la administración. Se llevará a cabo la segunda reforma de la Ley sobre el Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, a la que en pocos años sucederá la tercera reforma (1998).

Desde una perspectiva reduccionista del problema, y sin tener en cuenta los otros factores que intervienen (fiscales y financieros), se ha considerado que la escasez de suelo urbanizable es la causa de los altos precios de la vivienda, y se ha convertido este principio en el diagnóstico oficial del problema. Sin embargo, esta afirmación entra en contradicción con teorías existentes, como la teoría de la renta, formulada por los economistas neoclásicos que sostienen que el valor del suelo es un valor residual, derivado del valor del inmueble que se puede construir sobre él, y no al revés. Es decir, los altos precios del suelo se deben a los altos precios que se pagan por la vivienda, y no a la inversa.

Otras teorías económicas ponen de relieve la consideración de que los mercados inmobiliarios y de suelo son mercados imperfectos y de muy poca transparencia, y son varias las cuestiones que influyen en la formación de los precios¹⁰. Estas imperfecciones en el mercado residencial radican, en primer lugar, en las características propias del bien vivienda, que determina la existencia de múltiples submercados de carácter local y de su dependencia del comportamiento de la demanda; y, en segundo lugar, de su doble consideración como bien de uso e inversión, que hace confluir en el mismo mercado demandas con distintas motivaciones¹¹. En Madrid y su Área Metropolitana se hacen evidente una serie de contradicciones en unas circunstancias que los expertos han denominado de "desmesurada permanencia del ciclo alcista"¹² tanto en precios como en cantidad de viviendas por producir, sin resolver, por otro lado, las necesidades de vivienda de la población menos favorecida.

3. ACTUACIONES URBANÍSTICAS DE LOS AYUNTAMIENTOS DEMOCRÁTICOS

Madrid es una Comunidad Autónoma de pequeño tamaño en superficie pero con elevada población: cinco millones de habitantes. De los 179 municipios que la conforman, destaca el municipio de Madrid, la capital, en la que se ubica más de la mitad de esta población. En 1963, se constituye el Área Metropolitana de Madrid y se crea para su gobierno la Comisión de Planeamiento y Coordinación, COPLACO. Inicialmente, incluía la capital y 22 municipios circundantes y, con el tiempo, se fueron anexando otros. Para esta investigación hemos considerado además otros municipios pues funcionalmente forman parte de ella, un total de 28, el territorio de Madrid se caracteriza por tener un soporte físico claramente diferenciado en tres grandes franjas paralelas a la dirección marcada por la Sierra de Guadarrama -al Norte- y el Río Tajo -al Sur-. La Sierra constituye un espacio protegido de interés natural, soporte de una compleja infraestructura de abastecimiento de agua, y al mismo tiempo, de manera controlada, es soporte tradicional de actividades de ocio y segunda residencial.

Al Sur, las vegas del Tajo y sus afluentes, el Jarama y el Tajuña, mantienen una importante actividad agrícola, aunque ha disminuido notablemente en esta dos últimas décadas. La gran ciudad con su área metropolitana circundante queda justo en el centro. Estas características físicas tan marcadas han determinado en gran manera el planeamiento de la región. En el Plan General del Área Metropolitana de Madrid de 1963 -primero y último en su versión metropolitana, y basado en la primera Ley del Suelo de 1956-, se define la estructura territorial bajo los parámetros de jerarquía y especialización. Estos conceptos se traducen físicamente en la construcción de la red viaria y en la asignación de usos al territorio, lo que genera una clara dependencia funcional de los municipios de la corona metropolitana con la capital¹³.

¹⁰ ROCH, F. (2000): "Algunas Notas Sobre el Funcionamiento del Mercado de la Vivienda", en Vivienda y Familia, Fundación Argentaria, Madrid

¹¹ TALTAVULL, P. (2000) (coord.): "Breve Descripción de los Mecanismos Económicos que Influyen en el Equilibrio del Mercado de Viviendas", en Vivienda y Familia, Fundación Argentaria, Madrid

¹² CONSEJO NACIONAL DE ARQUITECTOS: Informes Trimestrales sobre Vivienda a Partir de Datos (Proyectos Visados) Proporcionados por los Colegios de Arquitectos de España

¹³ RUIZ, J. (2002): Op. Cit., p. 99

Cada municipio aparece con una vocación funcional: en la zona Norte y Oeste, municipios de esparcimiento y recreo (con predominio de segunda residencia); en la zona Este y Sur, núcleos de servicio con asentamiento de industrias y primera residencia.

En 1983, la Comunidad Autónoma de Madrid recibe las competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio, disolviéndose COPLACO. En 1984 se redacta una Ley de Ordenación Territorial y en 1985, un documento previo de Directrices de Ordenación Territorial. Entre 1987 y 1990 se redactan las Estrategias de ámbito territorial, algunas de las cuales, particularmente la Zona Sur, se diseñaron en colaboración con los municipios afectados. En 1995 se aprueba la Ley sobre Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid e introduce la figura del Plan Regional de Estrategia Territorial.

A partir del modelo de las Estrategias se produce una doble posibilidad de actuación urbanística: la actividad de ámbito local que se legitima a través de los planes generales de cada municipio, y la actividad de ámbito regional (de tipo estratégico territorial pero sin carácter normativo) que se ejecutan mediante figuras singulares fuera de cualquier tipo de programación¹⁴. La figura más frecuente en los años 90 será el Plan de Actuación Urbanística, PAU, vinculado en muchas ocasiones a los Consorcios Urbanísticos para su gestión y ejecución.

¹⁴ RUIZ, J. (2002): Ibid., p. 103

3.1. Primer período (1979-1989): planeamiento comprensivo y erradicación de Infravivienda

La actuación más importante, por el esfuerzo de gestión e inversión que va a suponer a la administración pública, es el Programa de Remodelación de Barrios que se desarrolla en el municipio de Madrid y abarca 29 actuaciones, cubriendo casi 8 km² para albergar 38.000 nuevas viviendas. Se trata de un programa de remodelación integral de tejidos de vivienda marginal (chabolismo y autoconstrucción) y de sectores de vivienda de promoción pública construidos en las décadas anteriores con un alto déficit de equipamientos e infraestructuras, la mayoría situados en la periferia de la ciudad.

La remodelación de barrios tiene algunas claves que facilitan su comprensión. En primer término las formas de participación de los vecinos. En enero de 1979 se creó la Coordinadora de Barrios en Remodelación, que plasmó en 7 puntos las reivindicaciones de los vecinos ante la Administración¹⁵:

- 1) Promulgación de una normativa específica que reconociese la deuda social y el compromiso del Estado;
- 2) Realojo en el propio barrio;
- 3) Mantenimiento del régimen de propiedad;



¹⁵ VINUESA, J. (2002): "La Operación de Remodelación de Barrios de Madrid", en SAMBRICIO, C y HERNÁNDEZ, C. (Ed.) (2002): Madrid, Siglo XX, Ayuntamiento de Madrid, p. 261

¹⁶ GIGOSO, P. y SARAVIA, M. (1993): "Relectura del planeamiento español de los años 80: Generación de planes, generación de urbanistas", Revista Ciudades 1, Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid, pp. 37-52

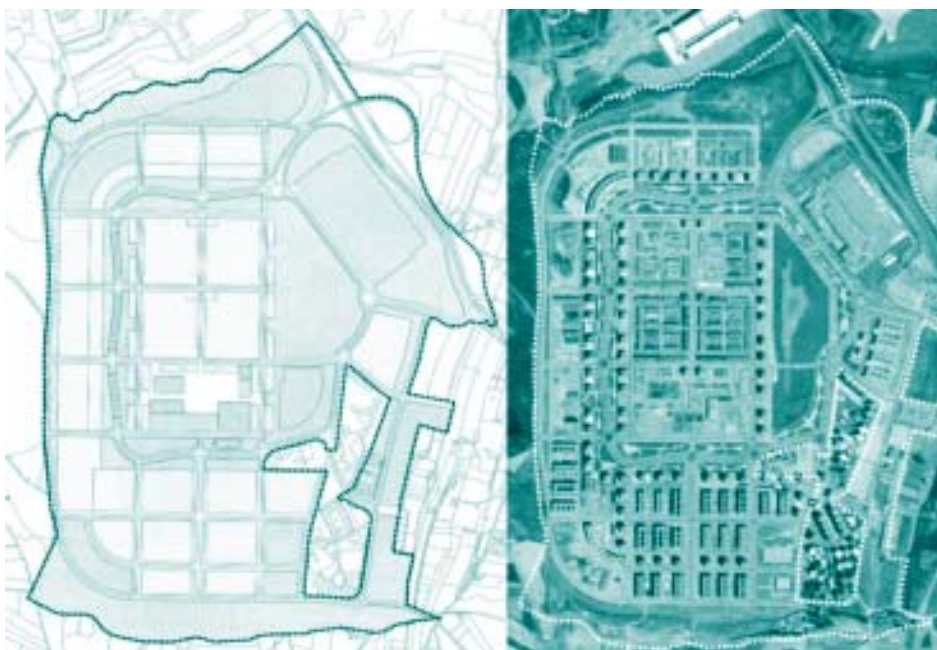
¹⁷ EQUIPO DE URBANISTAS ASESORES (1980), Documento de Criterios y Objetivos para la revisión del Plan General de Madrid. Informe Preliminar, citado en LÓPEZ DE LUCIO, R. (2003): "Planeamiento y desarrollo urbano de Madrid (1963- 2002)" en Arquitectura de Madrid, Fundación COAM, Madrid

- 4) Valoración de sus viviendas antiguas con actualización e indemnizaciones;
- 5) Promoción directa por la Administración;
- 6) Desarrollo de la remodelación en un único programa; y
- 7) Precios y condiciones de financiación especiales.

El tamaño y complejidad de la operación exigía una fuerte intervención de la Administración en materia de expropiación de suelo, promoción de las nuevas viviendas y adjudicación de éstas. Inicialmente este papel lo asume el Ministerio de Obras Públicas para posteriormente, a partir de 1983 con la creación de la Comunidad de Madrid pasar a hacerlo el Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA). El Programa ha tenido continuidad después de 1989 pero con menor intensidad, y constituye una transición a la etapa de los "nuevos ensanches" del Plan General de Madrid de 1985.

Bajo la Ley del Suelo de 1975, los nuevos municipios democráticos conformados en 1979, revisan su planeamiento durante la primera mitad de la década de los 80. Surge así, una generación de planes generales, conocida como "planes de los 80"¹⁶. Se caracterizan también por su vinculación a las reivindicaciones populares de finales de los 70 y por la recuperación de la forma urbana ("planes morfológicos"). Nacidos en una época de crisis económica, las primeras acciones serán de tipo correctivo y defensor ("planes a la defensiva"). Este período significa una vuelta al plan municipal y el distanciamiento de cualquier iniciativa de ordenación territorial regional.

De esta generación de planes destaca el Plan General de Madrid de 1985. Un plan que se diseña "de abajo arriba", que parte de los problemas y busca como primacía la "recuperación social de la ciudad como lugar de vida colectiva a favor de unos intereses populares mayoritarios"¹⁷. Con el lema Recuperar el Madrid de todos, muestra su preocupación por la reorganización de la ciudad existente. El documento final incluye 27 nuevos sectores de crecimiento (23 de tipo residencial) que cubren una superficie cercana a los 9 km², con una capacidad para 40.000 viviendas, de las cuales el 87% se preveían de protección oficial. Este porcentaje sufrirá alteraciones a la baja en el posterior proceso de gestión y ejecución de los Planes Parciales.



Estos "nuevos ensanches" son actuaciones residenciales de relleno, y remate de la ciudad, que buscan completar la periferia con el empleo de retículas ortogonales y con recuperación de la calle, la plaza, con mejor definición de los espacios públicos. Son la alternativa al modelo de ciudad construido en las décadas anteriores, característico del Movimiento Moderno, de grandes supermanzanas y bloques abiertos, producen periferias ilegibles, difíciles de conservar y poco seguras.

Desde el punto de vista de la gestión urbanística del suelo residencial destacan dos grandes actuaciones dentro del Programa de Consorcios Urbanísticos de la Comunidad de Madrid (los dos primeros): Madrid-Sur, para el que se crea el Consorcio en 1987 (6.980 viviendas, 100% protección oficial) y Valdebernardo, Consorcio de 1989 (6.000 viviendas, 90 % protección oficial).

3.2. Segundo período (1989-2004): desregulación y planeamiento estratégico

Como señalábamos anteriormente, en este período la nueva política de vivienda irá estrechamente ligada a una nueva política de suelo (mayor liberalización y desregulación) desde todos los niveles de la administración. Las acciones urbanísticas de suelo y vivienda social se vincularán al planeamiento de tipo estratégico, como alternativa al planeamiento comprensivo y global. En relación directa con las experiencias iniciales de Madrid Sur y Valdebernado, se presenta un programa regional de vivienda social. Una demanda social lleva a la consideración de la vivienda como objeto de actuación pública de tipo estratégico.



Así, la Estrategia Regional para el Sur Metropolitano se modifica en 1990 para dar cabida a operaciones públicas de vivienda social bajo la fórmula del Consorcio Urbanístico. Las actuaciones, posteriormente, se llevarán a cabo en varios municipios de la región de Madrid (13 municipios, la mayoría ubicados en las zonas metropolitanas Sur y Este). Se están desarrollando un total de 21 ámbitos, que corresponden a 19 Consorcios Urbanísticos y que se encuentran en distintas fases de ejecución. Los Consorcios Urbanísticos de la Comunidad de Madrid suponen la promoción de más de 3.000 hectáreas de suelo urbanizado, con capacidad para unas 92.000 viviendas, de las cuales más del 80 % cuentan con algún régimen de protección. Con los nuevos desarrollos previstos se pretende llegar a una capacidad de suelo para un total de 204.000 viviendas.

Las bases fundamentales en las que se apoya son: la acción conjunta de las administraciones autonómica y municipal, la planificación de ámbitos de gran tamaño con actuaciones en fase única destinadas prioritariamente a suelo residencial para vivienda protegida, el sistema de actuación es la expropiación, convenida con los propietarios del suelo, y la planificación económica se lleva a cabo con recursos propios en cada una de las actuaciones¹⁸.



¹⁸ CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS, URBANISMO Y TRANSPORTE (2003): Los Consorcios Urbanísticos de la Comunidad de Madrid. 1993-2003. La Experiencia Consolidada de un Programa de Desarrollo Urbano, COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID, p. 9

¹⁹ DE MARCOS, J y RUIZ, J. (2003): "Los PAUs de Madrid", en Madrid, Club de Debates Urbanos, Instituto Juan de Herrera, Madrid

En el municipio de Madrid se desarrollan las actuaciones derivadas de los PAUs residenciales. Estos se conciben a principios de los 90 con dos objetivos iniciales: una oferta de vivienda a precio asequible, con objeto de evitar el éxodo de población joven hacia los municipios de la periferia, y la dinamización del sector inmobiliario como una de las claves de la economía regional. En el proceso, no hubo acuerdo entre el gobierno de la Comunidad de Madrid, que planteaba extender el modelo de Consorcio Urbanístico, y el Ayuntamiento, que presenta estos ámbitos como una solución de urgencia para responder a la demanda de suelo.

El nuevo Plan General de Madrid que se aprobó en 1997, presenta notables modificaciones respecto a su precedente de 1985 (al que se acusó de "escasez" de suelo urbanizable clasificado). Se transforma profundamente el carácter de los Programas de Actuación Urbanística (PAUs). De las 7.011 viviendas que se proponían para los seis PAUs en 1985 se pasa a más de 70.000 viviendas en 1997.

El porcentaje inicial de vivienda protegida, superior al 75%, equivalente al de los Consorcios, se ha ido reduciendo progresivamente a lo largo de la tramitación a favor de la vivienda libre¹⁹. También se modificó el sistema de ejecución: del sistema de expropiación se pasó al de compensación. Esto ha llevado a la gestión totalmente privada, produciendo notables distorsiones (al alza) en los precios finales, incluidos el de las viviendas protegidas.

En resumen, y a modo de conclusión, se destaca la estrecha relación entre los ciclos del desarrollo económico y las fases del planeamiento urbano. La ciudad de Madrid y su Área Metropolitana se encuentra en un proceso de acelerada transformación en el ha de redefinir su papel económico en el corazón de una región que tiende a descentralizarse. Superados los déficits más graves de infravivienda en la década de los 80, se enfrenta en los 90 y primeros años del siglo XXI a un crecimiento de la periferia, de la recuperación de la ciudad a la articulación del espacio metropolitano y el salto regional. En estas circunstancias, hay que considerar la importancia de las políticas públicas como mecanismo de reequilibrio y redirección de las dinámicas económicas.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DE MARCOS, J y RUIZ, J. (2003): "Los PAUs de Madrid", en Madrid, Club de Debates Urbanos, Instituto Juan de Herrera, Madrid

GIGOSO, P. y SARAIVIA, M. (1993): "Relectura del Planeamiento Español de los Años 80: Generación de Planes, Generación de Urbanistas", Revista Ciudades 1, Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid, pp. 37-52

LÓPEZ DE LUCIO, R. (2003): "Planeamiento y Desarrollo Urbano de Madrid (1963-2002)" en Arquitectura de Madrid, Fundación COAM, Madrid

MENÉNDEZ, A. (1996): "Constitución y Democracia: 1976-1996. La Segunda Reforma de la Ley del Suelo", Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, Nº 107- 108, primavera-verano 1996, Ministerio de Fomento, Madrid, pp. 127-148

ROCH, F. (2000): "Algunas Notas sobre el Funcionamiento del Mercado de la Vivienda", en Vivienda y Familia, Fundación Argentaria, Madrid

RUIZ, J. (2002): Complejidad urbana y Determinación. Estructuras Comunicativas y Planeamiento Urbano en el Desarrollo del Área Metropolitana de Madrid, Universidad Carlos III, Madrid

SÁNCHEZ, M^a T. (2002): La Política de Vivienda en España. Análisis de sus Efectos Redistributivos, Universidad de Granada, Granada

SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I. (2004): "Spatial Planning, in Fact Town Planning. From Regulation to Shared Visions", Quaderns de Política Económica, Revista electrónica, vol. 6, Enero-Abril de 2004, pp. 61-79, Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Valencia (www.uv.es/~qpe)

-(1999): Introducción al Urbanismo. Conceptos y Métodos de Planificación Urbana, Alianza Editorial, Madrid

TALTAVULL, P. (2000) (coord.): "Breve Descripción de los Mecanismos Económicos que Influyen en el Equilibrio del Mercado de Viviendas", en Vivienda y Familia, Fundación Argentaria, Madrid

TERÁN, F. (1999): Madrid: Ciudad-Región 2. Entre la Ciudad y el Territorio en la Segunda Mitad del Siglo XX, Comunidad de Madrid, Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte, Madrid, p.107

-(1997): "Resurgam (Invocación para Recuperar el Urbanismo y Continuar con el Planeamiento)", Urban 1, Madrid, pp. 9-27

VINUESA, J. (2002): "La Operación de Remodelación de Barrios de Madrid", en SAMBRICIO, C y HERNÁNDEZ, C. (Ed.) (2002): Madrid, Siglo XX, Ayuntamiento de Madrid, p. 261