

**PLANIFICAR EN CRISIS. LA TRANSFORMACIÓN DE LA
PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA EN RELACIÓN CON LAS
CRISIS: LA REGIÓN METROPOLITANA DE MADRID,
1985-2007**

**PLAN IN CRISIS. THE TRANSFORMATION OF URBAN
PLANNING IN RELATION TO CRISIS: THE METROPOLITAN
REGION OF MADRID, 1985-2007**

Alexandra DELGADO JIMÉNEZ*

RESUMEN

Se analiza la transformación de la planificación urbanística en las décadas de tránsito de siglo en España, a través de su relación con las sucesivas crisis, oficialmente reconocidas por su componente económico. El estudio de la cuestión permite establecer tres momentos de dicha relación: la planificación urbanística austera bajo la influencia de la crisis de las formas de producción fordista, la salida de la crisis a través de la imposición de un modelo urbano basado en el crecimiento, y la entrada en una crisis inmobiliaria y de financiarización por la adopción de un modelo insostenible. Se toma como ejemplo el caso de la Región Metropolitana de Madrid por resultar paradigmático, ya que la región ha desempeñado un papel protagónico como laboratorio de nuevas formas de gobierno y planeamiento, a la vez que han confluído circunstancias específicas, como un nuevo impulso al centralismo, lo que ha potenciado ciertas políticas. Resulta, en todo caso, un ejemplo de la insostenibilidad del modelo urbano adoptado.

Palabras clave: crisis, planificación urbanística, modelo, gobierno, Madrid.

ABSTRACT

The transformation of urban planning is analysed in the last quarter of the twentieth century in and the first years of the twenty first century in Spain, through its relationship with the successive crises, officially recognized by their economic component. The study of the issue makes it possible to establish three stages of that relationship: the austere urban planning under the influence of crisis of fordist forms of production, the way out of the crisis through the imposition of an urban model based on growth, and the entry into a real estate and financialization crisis by adopting an unsustainable model. By way of example, it is used the case of Metropolitan Region of Madrid, because it is considered paradigmatic, since the region has played a leading role as a laboratory for new forms of governance and planning, while there are specific circumstances, as a new impulse to centralism, that has empowered some politics. As a result, this case is an example of unsustainability of the adopted urban model.

Keywords: crisis, urban planning, model, govern, Madrid.

* Arquitecta Urbanista, Diplomada en Estudios Avanzados por la Universidad Politécnica de Madrid, España. Investigadora y responsable de la Plataforma de Sostenibilidad Urbana y Territorial del Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE). Correo electrónico: alexandradelgadojimenez@gmail.com

1. Introducción

Ante la situación actual de crisis urbana, resulta de gran interés una revisión crítica del papel del planeamiento urbano con relación al modelo urbano actual y su entrada en crisis. Para ello, se analizan las respuestas urbanísticas ante las crisis que se han sucedido en el periodo democrático y de cómo los posicionamientos adoptados han configurado, junto a otros factores, diferentes modelos urbanos.¹

Se toma como caso de estudio la Región Metropolitana de Madrid (RMM), tomando ésta según la delimitación del Ministerio de Fomento, que incluye los 52 municipios centrales de los 179 de la Comunidad Autónoma de Madrid. Aunque se considera por numerosos expertos que dicha región metropolitana supera los límites de la propia comunidad autónoma, especialmente en el caso de Castilla-La Mancha, en las provincias de Guadalajara, por el corredor del Henares, y de Toledo, especialmente en la comarca de La Sagra y Toledo capital incluido su alfoz sur. Se opta por utilizar la RMM en su definición oficial por parte del Ministerio a falta de una figura metropolitana legal, como existió en su momento, porque representa la parte del territorio de la Comunidad que ha estado en transformación en dicho periodo, en una escala intermedia entre el municipio de Madrid y la propia Comunidad. En todo caso, también se utiliza en ocasiones el ámbito de la Comunidad Autónoma de Madrid debido a que los datos estadísticos generales vienen de esta unidad administrativa, y también de la ciudad de Madrid, ya que sus dos planes que luego se pasarán a analizar, el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985 y el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, se consideran el paradigma de sendas generaciones de planes urbanísticos. Debido a la limitada extensión del artículo no se hará mención a otros planeamientos de la Región Metropolitana de Madrid, que están en la misma línea de los tomados como ejemplo. El periodo de análisis es 1985-2007, delimitado por la aprobación del Plan General de Madrid de 1985, primer plan de la democracia de la ciudad de Madrid y epígono de la austeridad, y por el arranque de la última crisis económica en España y la aprobación de la vigente ley del suelo en 2007.

Antes del periodo de estudio, durante la década de los setenta se vivió una gran crisis, que se llegó a considerar una crisis estructural capitalista o la crisis capitalista definitiva debido a su larga duración (iniciada en 1973 con la denominada crisis del petróleo). Este hecho unido a otras cuestiones de fondo como los movimientos vecinales surgidos por la crisis urbana de equipamientos, infraestructuras básicas y condiciones de habitabilidad (Castells, 1981), o la

¹ Este artículo es resultado de la investigación realizada en la elaboración de la tesis doctoral *Evolución y crisis de la Región Metropolitana de Madrid 1985-2007: Análisis de las diversas perspectivas para la transformación del gobierno urbano: una revisión crítica del planeamiento*, bajo la tutela de Fernando Roch Peña.

La autora agradece enormemente a los evaluadores anónimos sus comentarios para la mejora del presente trabajo.

composición de los primeros ayuntamientos democráticos supuso a principios de los años ochenta la apuesta decidida por una planificación de la austeridad.

Así, ciñéndonos al caso de Madrid, el Plan de General de 1985 suponía una planificación basada en la participación pública, austera en el crecimiento y centrada en la recualificación urbana² del crecimiento (que había sido mucho y malo), sobre todo en áreas “de aluvión” de la clase obrera, y en la conservación del suelo productivo, especialmente industrial para evitar la pérdida de empleo, aunque ya se había iniciado un proceso de terciarización.

A ese respecto y en palabras del director de la posterior Revisión del Plan General, aprobado en 1997:

“el objetivo fundamental perseguido de mantener el empleo por razones sociales, llevó al Plan [de 1985] a calificar suelo industrial en una magnitud muy superior al que hubiera resultado de efectuar una reflexión coherente sobre la previsible evolución de la oferta y la demanda en el marco de un análisis sobre la lógica del desarrollo futuro del sector en el municipio” (Rodríguez-Avial, 1991, p.105).

Años más tarde, en la década de los noventa y con la incidencia de la crisis corta pero intensa de los años 93-95 (el crecimiento económico y el empleo no mejoraron hasta 1997) se inició la gran transformación urbanística en España, convirtiendo el urbanismo en un instrumento para el crecimiento económico y la principal apuesta, otra vez más, para salir de la crisis. Destaca en este periodo de transición de la creación la Comisión de Expertos sobre Urbanismo (Comisión de Expertos sobre Urbanismo, 1995). Ante la inminencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional que iba a anular gran parte de la ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo de 1990, texto refundido de 1992, (como así fue) pretendió revisar las bases de la legislación en materia de suelo y urbanismo. Si bien en dicha Comisión eran mayoritarios los ponentes que buscaban una legislación a favor de la rehabilitación urbana, aunque en términos generales continuista de las políticas de crecimiento, finalmente tras el cambio de gobierno a nivel estatal, triunfaron las ideas de la anterior minoría, centradas en la liberalización del suelo. Se relacionaba la “exigua” clasificación de suelo no urbanizable, con otros problemas en dicha materia, es decir, los que se refieren al excesivo precio del suelo y, por tanto, de la vivienda.

“En este sentido es interesante fijarse en el artículo de la Ley del Suelo Española [TRLS 92] que declara suelo no urbanizable todo el territorio nacional sin ninguna consideración especial a valores paisajísticos,

² Entrevista al Director del Plan de 1985, Jesús Gago, 12 de enero de 2010. En sus propias palabras “Yo creo que las previsiones de crecimiento y de población en que se apoyaba el dimensionamiento del plan, eran bastante acordes con un modelo que voluntariamente apostaba por un crecimiento que en adelante no siguiera sustentándose sobre una expansión del suelo ocupado en el municipio de Madrid, en donde se debía reutilizar el suelo ya ocupado en residencia y usos industriales, mediante operaciones de transformación con profunda reforma en algunos casos y actuaciones sobre todo de rehabilitación” (Gago, 2010). Para un análisis del Plan General del Madrid de 1985.

medioambientales, etc. Cabe pensar que esta singular normativa haya tenido alguna influencia en el hecho de que uno de cada dos españoles -esto es, 20 millones de personas-, viva en el 3,8% del territorio nacional mientras que el resto vive en el 96% restante. Dado que una de las variables que parecen influir en el precio del suelo y en la calidad de vida es la localización de la población en bajas densidades (caso de Holanda, por ejemplo), este aspecto del ordenamiento español podría ser responsable de alguno de los problemas españoles” (Fernández Ordóñez, 1994, p.461).

Triunfó, tras el cambio de gobierno en 1996, el modelo urbanístico centrado en la liberalización del suelo, por lo que se llegó al grado de “cuasi” desregulación urbanística. En este nuevo modelo se caracterizó, a grandes rasgos, por las siguientes cuestiones a los diferentes niveles administrativos. A nivel estatal, por la Ley 6/1998 de Régimen del suelo y Valoraciones, también conocida como ley del “todo urbanizable”, en la que se indica que el suelo no urbanizable solo debe serlo en función de sus valores, o si es dominio público³; a nivel autonómico, con innovaciones de planeamiento como el agente urbanizador, y en ausencia de ordenación territorial. Sobre la ordenación territorial cabe destacar que se ha desarrollado poco a poco y sobre todo en los últimos años, pese a ello, en la actualidad solo tienen un plan de ordenación territorial de escala regional 10 de las 17 comunidades autónomas. A nivel local -aunque con ratificación autonómica- con planes generales basados principalmente en el crecimiento masivo o de modelo último. Esto último ha estado centrado en destinar todo el suelo sin protección para la urbanización, cuestión que se han mantenido durante más de una década y que ha configurado directa o indirectamente la actual realidad socioespacial. Estos planes generales “a saturación” han ejemplificado el modelo de urbanización, donde el urbanismo estaba al servicio del crecimiento económico (en algunos casos, directamente enriquecimiento personal). Por ello, para muchos el máximo exponente de la cultura urbanística de nuestro país sigue siendo el pelotazo urbanístico, ya sea en el marco de un Plan General, o fuera de él⁴.

Se trata de un modelo urbano que toma el urbanismo como instrumento del crecimiento, es decir, para aumentar la oferta de suelo -ya sea a través de un consagrado plan general o a través de la proliferación de modificaciones puntuales y programas de actuación urbanística- y, en última instancia, la oferta de vivienda, con un papel atribuido de activo económico y valor patrimonial de las familias, y

³ Posteriormente se modificó a través de la ley 10/2003, de 20 de mayo, y se permitió clasificar suelos no urbanizables a aquellos que el planeamiento “considere inadecuados para el desarrollo urbano, bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística”.

⁴ Aguilera y Naredo, 2009. Sobre la imposición de medidas desreguladoras de la segunda mitad de los años 90, como sería la ley del suelo de 1998, véase Parejo 1995, p.112, donde ya apunta: “En el ordenamiento europeo sobre cuya base se nos pretende argumentar que se impone entre nosotros una completa ‘liberalización – privatización’ de la utilización y el aprovechamiento del suelo y el territorio lo cierto es, por el contrario, que el principio del gobierno público del territorio está afirmado y en plena expansión”.

por tanto, donde la rehabilitación o las condiciones urbanas, la habitabilidad, no tienen la prioridad de las políticas urbanas.

En 2007 comienza la actual crisis, de carácter global, en la cual el papel que desempeña la planificación del territorio es clave. En la actualidad, se vuelve a estar en un momento decisivo para reflexionar sobre cómo planificar la ciudad y el territorio ante la crisis, y para evitar algunos posicionamientos que han propiciado esta situación.

2. El contexto de crisis y la apuesta espacial como salida de la crisis

Desde el comienzo de la democracia, la sucesión de crisis que han sido descritas ha marcado decididamente la agenda política y ha mostrado las inconsistencias del modelo de desarrollo adoptado.

La crisis de los años setenta que se prolongó hasta bien entrados los ochenta, tuvo un reflejo espacial, aunque no excesivo impacto. Esta crisis de las formas de producción fordistas se caracterizó por remodelar el espacio productivo, conservando a grandes rasgos la ciudad surgida de dichas formas de producción. Se puede considerar que el espacio era determinante, pero no como apuesta espacial para la salida de esa crisis, sino que el espacio tenía un papel importante por las transformaciones que había sufrido como consecuencia de la propia crisis.

A mediados de los ochenta empezó a fraguarse un cambio que generaría el modelo actual que ha perdurado hasta la actualidad y parece haberse agotado a partir del año 2007. A partir de ese momento y hasta principios de los noventa se estuvieron consolidando cambios sociales, políticos y legislativos, que dieron como resultado un modelo que apostó por el crecimiento físico una vez que se entró en crisis tras los fastos del año 1992⁵.

En ese momento se apuesta decididamente por el espacio como salida de la crisis. Esto consiste, en que el espacio (es decir, el medio ambiente en su dimensión espacial, el territorio, el suelo) iba a constituir un elemento clave en el modelo de desarrollo y a entrar, por tanto, en las dinámicas centrales del modelo de desarrollo.

Para ello se contó con el colaborador necesario (si hablamos en términos jurídicos) para el modelo: la “financiarización de la economía”. De esta manera, según bajaban los intereses aumentaban las viviendas iniciadas (y viceversa), pero -lo que es más significativo- también su precio y el esfuerzo de suponía en la renta de los hogares el pago del crédito hipotecario (figs. 1, 2 y 3).

⁵ Año en los que coincidieron unos Juegos Olímpicos en Barcelona, la Exposición Universal en Sevilla, y a otro nivel, Madrid Capital Cultural Europea, todo lo cual supuso la creación de un gran número de infraestructuras.

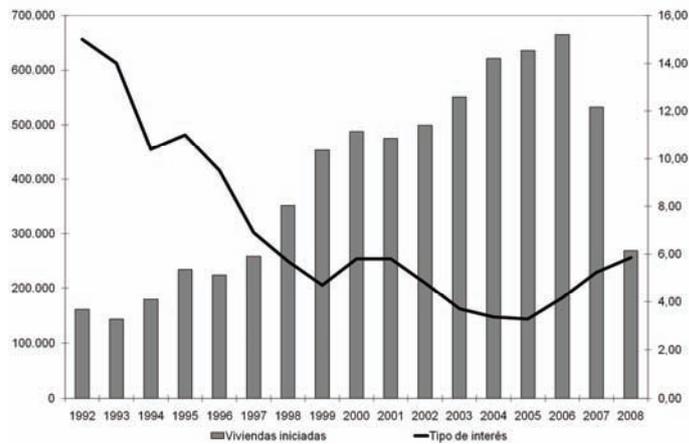


Fig. 1. Tipos de interés y viviendas iniciadas, 1992-2008. Fuente: OSE (2009) a partir de Ministerio de Vivienda y Banco de España.

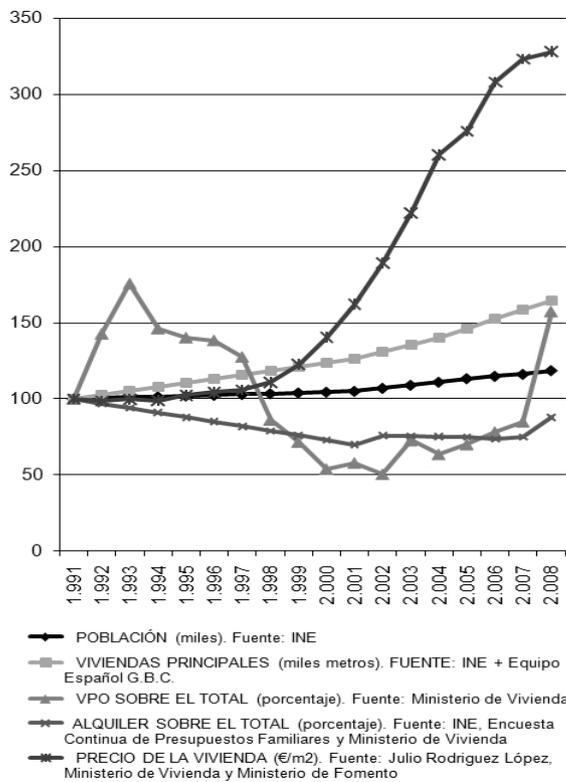


Fig. 2. Evolución conjunta de población, viviendas principales, precio de la vivienda, porcentaje de Viviendas de Protección Oficial sobre el total, porcentaje de alquiler sobre el total, 1991-2008. Fuente: Observatorio de la Sostenibilidad en España (2009) a partir de Instituto Nacional de Estadística, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Fomento, Julio Rodríguez, Equipo Español Green Building Challenge.

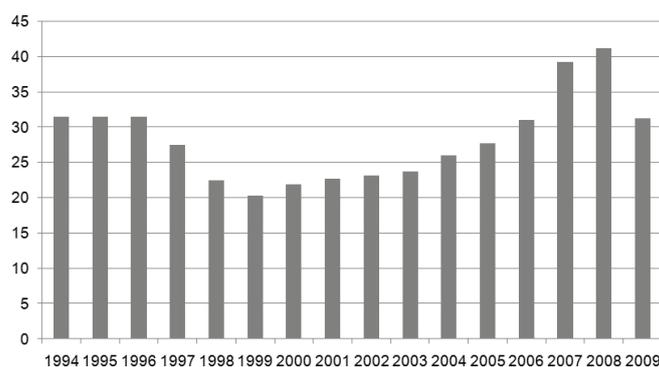


Fig.3. Índice de esfuerzo de la compra de vivienda para un hogar medio, 1994-2009. Fuente: Elaboración propia a partir de Barómetro Social (Colectivo IOÉ) con datos de Asociación Hipotecaria Española (a partir del Banco de España). Nota: Se trata de la parte de la renta bruta de los hogares destinada al pago del crédito hipotecario de vivienda. Mejor dato, año 1999 con el 20,3% de la renta y peor dato 2008, con el 41,2%.

La apuesta por un modelo de crecimiento “físico”, en realidad de la construcción en general, y específicamente de la actividad inmobiliaria, no es una consecuencia de la corta pero profunda crisis del 93; es un modelo que comienza a erigirse como salida a la crisis económica preexistente de los años 1950, con el Plan de Estabilización de 1957. Un modelo de desarrollo económico que se fundamenta en tres cuestiones: la construcción, el turismo y las remesas de los emigrantes (aunque ésta última desaparecerá prácticamente a partir de los ochenta). Por tanto, se puede afirmar que lo ocurrido en la etapa del “ladrillazo” o en la “década prodigiosa” (1997-2007), como nombran diversos expertos, no es el ensayo de un nuevo modelo sino de la puesta al límite del mismo. (Buriel de Ozneta, 2008)⁶.

En todo caso, sí que tiene características suficientemente singulares para que este periodo, denominado por algunos expertos “keynesianismo de precio de activos” (KPA) se trate de manera independiente.

“Con este término [KPA], Robert Brenner nombraba el mecanismo 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” (López y Rodríguez, 2010, p. 93).

⁶ Aunque Buriel de Ozneta se refiere a la década 1997-2006 en este artículo se incluye en el periodo el año 2007, ya que se considera que hasta ese año no se puede datar el inicio de la crisis, y además, también en ese año se aprueba la última ley del suelo lo que supone un punto de inflexión en el urbanismo español, si bien es cierto que en el año 2006 es cuando se dio el récord de viviendas iniciadas.

El keynesianismo de precio de activos indica que la revalorización del patrimonio de las familias o la expectativa de revalorización propia de periodos alcistas del precio de los inmuebles (lo que se viene a denominar burbuja, siendo el activo, en la burbuja inmobiliaria, la vivienda) produce efectos sobre el consumo, denominados efecto riqueza, lo que estimula fuertemente el consumo y el endeudamiento, como se ha visto claramente en España en los últimos años, donde el volumen de hipotecas destinadas a la compra de vivienda creció un 793%, es decir, ocho veces más, de 1995 a 2006 (fig. 4).

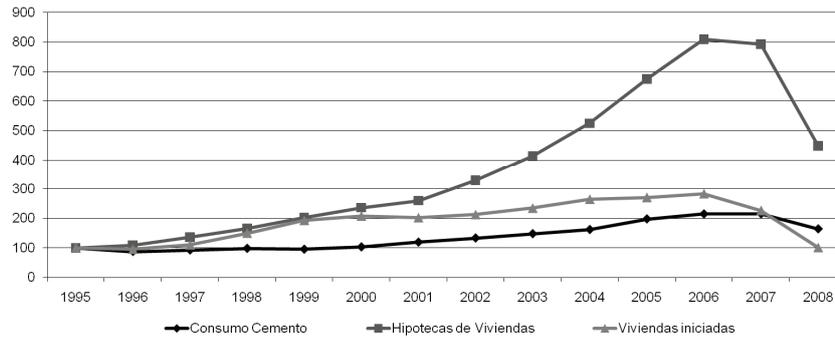


Fig. 4. Evolución de las viviendas iniciadas, el consumo de cemento aparente y el volumen monetario de los préstamos hipotecarios a vivienda en España, 1995-2008 (1995=base 100). Fuente: OSE (2009) a partir de datos de Colegio de Arquitectos de España, Instituto Nacional de Estadística y OFICEMEN.

Las políticas financieras y fiscales se basaron desde entonces en subsidios indirectos, la promoción del mercado hipotecario, favoreciendo de este modo el endeudamiento familiar, e incluso fomentando la segunda residencia. Así, se fomentó la promoción del mercado hipotecario ligando a la propiedad a grandes franjas de la población, obteniendo transferencia de rentas hacia finanzas que necesitan liquidez y transferencia de los riesgos de los mercados financieros a las familias (herencia en parte de los Pactos de la Moncloa de 1977, y en los años sesenta, de la “sociedad de propietarios”, que se fomentaba desde el Régimen Franquista).

El Decreto “Boyer” de liberización de alquileres de 1985 fue el pistoletazo de salida de este cambio político y social. El objetivo del decreto era, como se indica en la exposición de motivos, “estimular el consumo privado y la inversión, fomentar el empleo e impulsar el sector de la construcción”, lo que supuso en la práctica la liquidación del parque inmobiliario en alquiler. Además fue un hito clave en la trayectoria de las políticas institucionales, ya que se mostraba una clara dependencia entre sector de la construcción y crecimiento económico⁷.

⁷ Sobre el Decreto Boyer de 1985 y sus consecuencias, Cortés Alcalá sostiene lo siguiente: “En 1985, en plena vigencia del Plan Cuatrienal [Plan de Vivienda Estatal], se aprueba del Decreto Ley 2/1985, más conocido como “Decreto Boyer”. Su impacto sobre el mercado de la vivienda se deja notar en el mismo año en el que se pone en práctica. Aunque evidentemente no es el único elemento que provoca el proceso de “boom inmobiliario” de la segunda década de los ochenta, como se verá más adelante, sí se puede considerar que constituye una muestra representativa de la dirección que tomaba

Se trata entonces de un modelo urbano que se apoya en el aumento de la oferta de suelo, y, en última instancia, de la oferta de vivienda, con un papel atribuido este último como un activo económico y valor patrimonial de las familias.

Esta apuesta espacial como salida de la crisis ha configurado un modelo urbano que muestra claros síntomas de agotamiento. Se puede apuntar que se trata además de una crisis de más profundidad, al igual que de más intensidad ha sido el periodo de “bonanza” económica, en la cual se han “socializado las pérdidas”. Pérdidas como los impactos ambientales directos que acarrea la artificialización del suelo desde la fragmentación de los ecosistemas a la pérdida de biodiversidad asociados, o impactos ambientales indirectos, entre otros, como la calidad del aire y el cambio climático por la movilidad inducida. Pero también, y no menos importantes, impactos sociales, ya que nunca aumentó tanto el esfuerzo de acceso a la vivienda. Además, el aumento del PIB durante el periodo de bonanza no ha movido ni un ápice el porcentaje de población bajo riesgo de pobreza, que se ha mantenido durante la llamada “década prodigiosa”. Pero no solo se han socializado las pérdidas, sino que como esperada contraparte se han “capitalizado los beneficios”, que han ido destinados a una clase triunfadora que ahora ve resquebrajarse ese modelo.

3. La transformación de la planificación urbanística en España y su relación con las crisis

La planificación urbanística ha sufrido una fuerte transformación en el periodo democrático iniciado en los municipios en 1979, debido al cambio drástico de modelo urbano que ha tendido a un modelo más intensivo en suelo y a la vez más disperso.

Las principales características de la transformación de la planificación urbanística se pueden analizar a través de “la filosofía, la legislación y la gestión y práctica urbanística”.

3.1. Filosofía

Antes de tratar la evolución de la planificación urbanística en España, habría que destacar que no se puede hablar en términos generales de una situación común, ya que tal y como se indica desde instancias estatales “en primer lugar hay que subrayar el hecho de que, en lo que concierne al planeamiento (y a otros muchos aspectos) no existe una situación española como tal, debido a la descentralización de competencias” (Ministerio de Vivienda, 2010, p. 17).

la política de vivienda del Gobierno Socialista, continuadora de la realizada en épocas anteriores” (Cortés, 1995, p.110).

Esto se debe al reparto de competencias, tanto legislativas como ejecutivas⁸, como se indica en el «Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español»: “Pero más allá de estos mínimos el resto de las competencias legislativas son de la Administración autonómica y casi todas las competencias ejecutivas son de la administración autonómica y de la local” (Ministerio de Vivienda, 2010, p. 17).

Como se ha comentado anteriormente, aunque no existe una situación general, sí que existe una raíz común en todas las legislaciones autonómicas que muestran sistemas de planeamiento similares en las diferentes Comunidades Autónomas. Se trata de la filosofía de la ley del suelo de 1956: “Sin embargo, y como también se ha indicado, las diferencias en el sistema de planeamiento entre Comunidades Autónomas no son demasiado importantes. Y no lo son porque existe una tradición muy fuerte desde la Ley del Suelo de 1956, y una cultura del urbanismo y el planeamiento incluso anterior (desde la Ley del Régimen Local de 1926) que le imprimen un carácter muy acusado” (Ministerio de Vivienda, 2010, p. 18).

Sobre esta base, las características comunes del planeamiento español que se indican son: un sistema de planeamiento jerárquico, el planeamiento determina el contenido del derecho de propiedad, el planeamiento municipal es la base del planeamiento urbanístico, que es concebido ante todo como planeamiento de expansión (pues predomina en muchos casos el crecimiento en contigüidad con la trama urbana), con escasa intensidad del planeamiento territorial y escasa incidencia de las evaluaciones de impacto ambiental.

Una vez indicado el actual reparto de las competencias, y su incidencia en la falta de una situación española de planeamiento urbanístico, pero sí de unas características comunes del sistema de planeamiento, se puede pasar a analizar los principales cambios. Uno de los principales es que, bajo el mismo objetivo del interés general, se han desarrollado diferentes políticas urbanísticas, algunas diametralmente opuestas. Especial mención merecen las infraestructuras viarias, pues pese a ser España el país con más kilómetros de vía por habitante (Observatorio Metropolitano, 2009), siguen siendo consideradas de interés general y objetivo de planificación. Por lo que no parece que pueda considerarse determinante el objetivo del interés general para distinguir cambios en la filosofía de la planificación urbanística, ya que en la práctica se ha convertido en un cajón de sastre.

Principalmente el cambio más acuciante es que el planeamiento urbanístico se ha convertido en una herramienta al servicio de las políticas de crecimiento económico, parafraseando a José Manuel Naredo, “en una continuidad digna de mejor causa”, salvo honrosas excepciones, que se citan en numerosos foros de buenas prácticas, debido a lo notable de las mismas y a su excepcionalidad

⁸ Estas competencias dejan para la Administración General del Estado la potestad de regular el suelo, más concretamente, su estatuto de propiedad y régimen de valoración: “De forma que la actual Ley del Suelo se refiere solo a este estatuto de propiedad y régimen de valoración del suelo” (Ministerio de Vivienda, 2010, p.19).

respecto a la regla general⁹. El citado papel del planeamiento urbanístico como instrumento económico se enfrenta a la filosofía del planeamiento en los ochenta en la cual se consideraba ésta como una política de acompañamiento espacial o de regulación de otras políticas o, de manera más concreta, una herramienta al servicio de políticas sociales -por ejemplo, el equipamiento de los barrios-, económica -como el diseño y cuantificación de suelo para usos productivos al servicio de modelo de ciudad- y ambientales -con la conservación de espacios naturales y la integración de ecosistemas en el territorio municipal y a otras escalas territoriales.

El planeamiento se ha convertido en un instrumento casi exclusivamente económico porque se ha basado el desarrollo en el crecimiento urbano, o dicho de otra forma, en el aumento de la oferta de suelo, lo que ha necesitado de una fuerte dosis de intervención por parte de las instituciones (aunque sea para desregular y por tanto facilitar la tarea) nada que ver con el “libre juego de las fuerzas de mercado”.

3.2. Legislación

La legislación de suelo, dictada a nivel estatal, ha sido el instrumento al servicio de la filosofía y ha preparado el marco de actuación común, para las legislaciones urbanísticas y de ordenación territorial, de competencia autonómica. Las legislaciones de las distintas comunidades autónomas han introducido algunas diferencias, por lo que los resultados también lo son.

Pero, se puede decir, que, salvo algunas excepciones y a pesar de las diferencias existentes en las legislaciones autonómicas, los resultados -urbanos- tienen más en común que diferencias, debido a que comparten filosofía, y misma legislación estatal de suelo. En todo caso, la intensidad de los procesos -principalmente, urbanización- se han determinado (o modulado) por la gestión y la práctica.

La legislación estatal ha pasado de ser “intervencionista” permitiendo la “libertad de acción” dentro de unas reglas -la obtención de los derechos de urbanización y edificación y la equiparación de derechos y obligaciones en suelo urbano y urbanizable-, con la ley de 1990, con texto refundido de 1992, a ser “liberal” para acto seguido “intervenir” a favor del consumo exacerbado de suelo con el argumento de abaratar el precio de la vivienda, con la norma del “todo urbanizable”, lo que ha demostrado su falta de eficacia para controlar los procesos

⁹ Algunas excepciones a dicha filosofía pueden celebrarse, tales como las normas de vivienda de protegida del País Vasco; la ley de barrios o el Plan director urbanístico del sistema costero en Cataluña, y a menor escala el Plan Especial de Transformación Urbana del Barrio de la Mina en Barcelona; el Plan Insular de Menorca, estos dos últimos Premio Nacional de Urbanismo, o algunos frenos a la transformación del suelo no urbanizable introducidas en la ley vigente del suelo estatal frente a su predecesora. En todo caso, se observa que son contadas excepciones frente a una política en general desarrollista enmarcada a su vez en la cultura del “pelotazo”.

especulativos, como se observa por el aumento del precio de la vivienda y, por ende, del volumen hipotecario (fig. 2 y 4).

Cabe destacar que la propia ley de 1990 se llamaba de “régimen del suelo y ordenación urbana”, y que la ley de 1998 pasa a llamarse del “régimen de suelo y valoraciones”. Este cambio queda impuesto por las sentencias del Tribunal Constitucional, especialmente la que anulaba gran parte del texto refundido de la ley 1992, y que asentaba taxativamente que el urbanismo es una competencia exclusiva de las comunidades autónomas.

Esto se acentúa en la vigente ley del suelo de 2007, con texto refundido de 2008, que solo incluye en su título la competencia estatal del “suelo” y no cita los regímenes del suelo¹⁰, y que solo denomina dos tipos de suelo según su realidad, urbanizado y rural, sin utilizar terminología urbanística propia de las legislaciones urbanísticas, competencia exclusiva de las comunidades autónomas, y las valoraciones, objetivo primordial de la ley que luego desarrolla el reglamento (Parejo y Roger, 2007).

La ley del suelo de 2007, con texto refundido de 2008, destaca principalmente por una cuestión: se trata de una ley de carácter económico. Este carácter económico se muestra en que el objetivo de la ley es la transformación de las valoraciones de suelo, que dejan de ser de valor expectante a ser el valor real de uso. Asimismo dicho carácter económico también queda claro en el Reglamento, que desarrolla profusamente la valoración del suelo. Pero aunque es una ley de fuerte carácter económico, también se habla de participación y sostenibilidad, e indica para ello instrumentos de transparencia en la gestión del suelo (a través del Sistema de Información Urbana, herramienta, por otro lado, muy útil para el seguimiento y el eventual control de los procesos).

Otra de las cuestiones que destacan, como también se indica posteriormente, es la incorporación (es decir, su “sacralización”) por vez primera en una ley de suelo estatal del agente urbanizador.

Por ambas cuestiones, valoración del suelo y agente urbanizador, se puede considerar que la ley es anticíclica, no solo porque fue elaborada entre los años 2005 y 2006, cuando el ciclo inmobiliario estaba en su punto más álgido, y su objetivo no era lanzar el ciclo inmobiliario. Sino, sobre todo, porque fue aprobada en cuanto se inicia la crisis económica y la valoración del suelo que introduce, a precio de uso, ayuda a obtener suelo a buen precio para desarrollar obra pública, propuesta típica del keynesianismo frente a las crisis.

¹⁰ En 2008, la Dirección General de Urbanismo y Políticas de Suelo se pasó a llamar Dirección General de Suelo y Políticas Urbanas, para no invadir competencias (Real Decreto 1134/2008, de 4 de julio, BOE nº 166, 10/07/2008). Este cambio se ha mantenido en la nueva organización de la Secretaría de Estado.

3.3. Gestión urbanística

La gestión también ha sufrido una fuerte transformación desde la democracia. Antes de la democracia, no solo la filosofía y la legislación de la política urbanística se centralizaba en el aparato del Estado Franquista, sino también la intervención directa que supone la gestión; tanto es así que se llegó a poner en marcha desde la esfera estatal, la redacción del planeamiento urbano y reconstrucción de más de doscientas poblaciones que resultaron destruidas en más del 60% de su edificación por los efectos de la guerra civil. Dichas actuaciones urbanísticas fueron realizadas mediante la Dirección General de Regiones Devastadas, organismo creado por el Ministerio del Interior, desde el año de su creación, 1938, hasta 1957, año en el que se creó el Ministerio de Vivienda.

A partir de la creación de dicho Ministerio, se empezaron a realizar actuaciones urbanizadoras en polígonos suburbanos, que en casos extremos, se llegaron a realizar en zonas carentes de servicios previos.

“En 1961, en una situación de escasez general de viviendas para los estratos bajos de la sociedad, la Gerencia de Urbanización del Ministerio de la Vivienda recibe el encargo de la adquisición, planeamiento parcial y urbanización del suelo de 4.000 hectáreas repartidas por toda España de forma que pudiesen realizar el Plan Nacional de la Vivienda. [...] En los otros tipos de actuaciones oficiales suburbanas que se desarrollaron durante el periodo, tanto por la Obra Sindical del Hogar como por los Patronatos Municipales de la Vivienda, cabría suponer que en sus planteamientos se contaba con la existencia previa de servicios ya disponibles en la ciudad en la que se efectuaban las construcciones y que, por tanto, la administración solo acudía a resolver el problema primario: la vivienda” (Sánchez, 1982, p.147).

En esta línea de intervención directa y, por tanto, gestión centralizada en el Régimen Franquista, son también de sobra conocidos otros ejemplos como los denominados polos de desarrollo, los poblados dirigidos o los poblados de absorción.

Desde la Constitución Española de 1978, la competencia del planeamiento recae, en la mayoría de las comunidades autónomas, en los ayuntamientos, es decir, que éstos son autónomos para proponer el modelo de municipio o ciudad que quieren, siempre con la aprobación final de las comunidades autónomas. Asimismo los ayuntamientos tienen la potestad de la gestión del planeamiento y de la ejecución de la urbanización.

En la crisis de los años noventa se empezaron a introducir innovaciones de gestión que pueden considerarse revulsivos para que la falta de suelo en el mercado no detuviera el sector de la construcción.

En 1994, en medio de la crisis de los años noventa, se dio un primer cambio al introducir en la legislación valenciana “el agente urbanizador”, donde por primera vez agentes privados pueden solicitar el desarrollo de suelo urbanizable y la ejecución de la urbanización, mediante concurso. Se trataba de una idea que se avalaba desde diferentes signos políticos y posicionamientos. Sobre todo desde la

perspectiva capitalista, para quien la propiedad del suelo, los rentistas eran una preexistencia precapitalista o paleocapitalista, que va en detrimento de la tasa de beneficio.

Desde sectores de izquierda, se consideraba que la propiedad de suelo era la principal causa de los altos precios del mismo, y que si se eliminaba la propiedad se reduciría dicho sobreprecio, atajando de este modo los altos precios del suelo y como consecuencia el precio de la vivienda¹¹.

Esa idea centenaria de que la causa principal de la especulación del suelo era la existencia de propietarios, provenía fundamentalmente de las ideas que Henry George mostraba en su libro «Power and Poverty» (George, 1879)¹².

Tras la introducción en la legislación valenciana de la figura del agente urbanizador con el fin de desarrollar suelo y luchar contra la retención de suelo especulativa, numerosas comunidades autónomas lo han introducido aunque con variantes e innovaciones, que afectan sobre todo a su autonomía y a los controles de que es objeto su labor. Las comunidades autónomas que también cuentan con agente urbanizador además de la Comunidad Valenciana, son Extremadura y Castilla-La Mancha, (éstas fieles al modelo valenciano) y con la figura del agente, como agente de la actuación urbanizadora, Andalucía, Navarra, Castilla y León, Murcia, Asturias, Canarias y Cataluña. Las comunidades autónomas que solo incluyen la figura del agente como responsable de la obra urbanizadora son Cantabria, La Rioja, Aragón, y Galicia (Criado, 2005). La Comunidad de Madrid, que se encontraba en el grupo que lo consideraba como agente urbanizador pero no era fiel al modelo valenciano, lo ha eliminado de su legislación. Esto, debido a su estructura de la propiedad del suelo, ya que parece que la propiedad del suelo

¹¹ Como indica Roger Fernández (2007, p. 171): “Acometimos la formulación de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística, más conocida como la LRAU. En concreto, se conformó un “Equipo redactor de la Ley integrado por Luciano Parejo, Francisco Blanc y Silvestre Martínez, el cual, bajo mi dirección y la inestimable consultoría y aportaciones de Javier [García-Bellido], llegó a producir un marco jurídico innovador en el Derecho Urbanístico”, español y valenciano, que venía a quebrar el viejo monopolio preindustrial que atribuía la facultad de urbanizar, con carácter exclusivo, a la propiedad mayoritaria del suelo a través de la aplicación de un sistema concurrencial en el cual, se seleccionaba al agente-urbanizador en condiciones de competencia y publicidad, bajo control de la Administración pública”

¹² En la séptima parte del libro, Henry George habla en un capítulo de la “Justicia de la Reparación”, y en primer lugar -debido a la importancia con la que trata el tema- denuncia la injusticia de la propiedad privada del suelo. Solo la ejecución de una tarea de producción da la exclusiva propiedad de un bien, y por tanto, como el suelo, es un bien de la naturaleza, no creado por el hombre (él cita al Creador como hacedor de la naturaleza), éste no tiene derechos de propiedad sobre él, sino solo sobre lo éste suelo produzca a través del trabajo del hombre.

“Es la producción la que da al productor el derecho a la posesión y disfrute en exclusiva. Si es así, no puede ser correcta la exclusiva propiedad de algo que no es producto del trabajo. Por tanto, la propiedad del suelo es injusta” (George, 1979, p. 184).

urbanizable está en manos de pocos propietarios, hace que carezca ahora de “utilidad” económica de obtención del recurso¹³.

En todo caso se ha demostrado que esta figura no es un instrumento útil para frenar la especulación del precio de la vivienda, ya que su periodo de aplicación coincide con el de mayor subida de precios de la historia (fig. 2). Aunque la propiedad del suelo es un factor para la especulación con el precio del mismo, y por ende, de la vivienda, se partía de una hipótesis errónea, sobre todo por no tener en cuenta, entre otras cuestiones, la financiación, básica para la compra de vivienda y la necesidad de un “mercado” paralelo de vivienda protegida en alquiler.

El aumento de los precios del suelo urbano se ha dado en comunidades con agente urbanizador, y sin él. La introducción de tal agente, es decir, la concesión de las obras de planeamiento y urbanización a un operador privado por concurso no ha frenado el encarecimiento del suelo y ha tenido además otros efectos nocivos adicionales: en algunas comunidades autónomas, como es el caso de la Comunidad de Madrid, ha alentado la concentración de la propiedad del suelo en muy pocas manos, creando un oligopolio de suelo urbano y urbanizable. Finalmente este instrumento ha promovido la transferencia de rentas de los propietarios fundiarios a los agentes urbanizadores, en ambos casos sin dejar de ser rentas parasitarias.

El objetivo de esta figura, frenar la retención especulativa de los propietarios, ha tenido como consecuencias negativas, además de no servir para el objetivo de abaratar el precio de la vivienda, el mayor ciclo alcista de su precio en democracia, la urbanización de zonas de alto valor, además de la indefensión de sus propietarios; esto último ha ocasionado una misión de investigación de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo¹⁴ en Madrid, Comunidad Valenciana y Región de Murcia en 2007.

A pesar de lo antes indicado, la ley del suelo de 2007, con texto refundido de 2008, “sacraliza” la figura del agente urbanizador al incluirla por vez primera en una ley estatal.

¹³ Sobre la concentración de suelo en manos de pocos propietarios ver “El Ministerio de Vivienda identificará a los propietarios de suelo: La mayoría de los terrenos para edificación permanece en muy pocas manos”, <http://www.consumer.es/web/es/vivienda/2007/06/22/164044.php>

¹⁴ “La Comisión de Peticiones sigue preocupada y profundamente consternada por la persistente y prolongada conculcación de los derechos legítimos de multitud de ciudadanos europeos en España, fundamentalmente en la Comunidad Valenciana, en lo que atañe al suelo y a la vivienda. Estos ciudadanos se han convertido en víctimas indirectas de un elevado número de desenfundados proyectos urbanísticos, basados en una legislación que favorece al urbanizador y despoja a las personas de su auténtica integridad. En un gran número de casos documentados, los ayuntamientos han elaborado planes urbanísticos impulsados menos por las necesidades reales de crecimiento de la población y el turismo que por su ambición y avaricia. Apenas pasa un día sin que se publiquen noticias de que un nuevo alcalde o concejal está siendo investigado por corrupción vinculada a proyectos urbanísticos. ¿Cuántos agentes urbanizadores mantienen algún tipo de relación con los responsables municipales, quienes, a su vez, les procuran ingentes beneficios derivados de los acuerdos de recalificación y de la conversión del suelo rústico en urbanizable o la transformación de los costes arbitrariamente impuestos a los propietarios en beneficios para los urbanizadores?” (Parlamento Europeo, 2007, p. 2).

También como instrumento para la salida de la crisis, se introdujo por primera vez, en algunas comunidades autónomas (en otras no existe) el instrumento del proyecto de interés regional, figura por la cual las comunidades autónomas pueden desarrollar suelos. Desde el año 2001 han aparecido bajo distintas denominaciones proyectos de interés regional en diferentes legislaciones autonómicas (Proyectos de Singular Interés Regional en Cantabria, 2001; los Proyectos de Interés Regional en Extremadura, 2001; Proyecto de Singular Interés en Castilla-La Mancha, 2002; Actuaciones de Interés Regional en Murcia, 2005; Proyectos de Interés General en Aragón, 2006).

Este tipo de proyectos ha dado algunos ejemplos de “desarrollismo” propios de otro tiempo¹⁵, como el caso del “Reino de Don Quijote” en Ciudad Real (con 1.188 ha y 9.000 viviendas), o el proyecto “Gran Scala” en el desierto de los Monegros (con 2.700 ha y 17.000 millones de euros de inversión público-privada). Éste último finalmente no verá la luz todavía, tras diversos aplazamientos, debido a la falta de financiación del proyecto tras el pinchazo de la burbuja inmobiliaria, ya que sí que tiene concedida la licencia administrativa.

Cabe destacar que en la actualidad se sigue apostando por esta vía, de corte desarrollista. En la Comunidad de Madrid se llegó a anunciar en 2009 una nueva modificación legal mediante la Ley de Medidas Fiscales y Administrativas (por la que no tiene debate propio de modificación de ley, sino del conjunto de medidas) para que los proyectos de promotores privados puedan aprobarse de forma urgente, por razones de interés regional, cambiando el artículo 161 de la ley 9/2001, de suelo de la Comunidad de Madrid, por la que solo proyectos propuestos por las administraciones públicas pueden hacerlo. Esto podría suponer, en caso de ponerse en marcha, que una sola administración (la Comunidad Autónoma, en este caso) podría decidir en exclusiva sobre un proyecto privado, sin los procesos de participación y alegaciones propios del planeamiento urbanístico.

Finalmente, tras la polémica surgida, se previó que fuera necesario un informe “vinculante y preceptivo” de los ayuntamientos, por lo que serían al menos dos administraciones, lo que ejercería un mayor control; pero sí que podrían aprobarse proyectos privados con carácter de urgencia, que podrían desoír, por su urgencia, los informes negativos. En todo caso, y vista la merma de transparencia y el fomento del desarrollismo, afortunadamente esta modificación no se ha llegado a aprobar¹⁶.

3.4. Práctica urbanística

En cuanto a la práctica de la planificación urbanística, se ha tildado a la corrupción de los problemas del urbanismo en España, y de cómo la mala práctica,

¹⁵ Alcaide, Soledad (2009): “Aguirre cambia la Ley del Suelo”. «El País» de 16/11/2009. Idem (2009): “La nueva Ley del Suelo pone en pie de guerra a varios ayuntamientos”. «El País» de 17/11/2009.

casi de carácter personal, -el alcalde, el promotor o el arquitecto- ha sido la culpable de los desmanes urbanísticos.

En esa línea argumental se encuentra el borrador del Código Ético del Colegio de Arquitectos de Madrid, dirigido a sus colegiados:

“Las decisiones urbanísticas deben ser, por tanto, imparciales, transparentes y justificadas. La experiencia demuestra que las desviaciones de lo anterior han estado motivadas en un gran número de casos por el deseo de carácter especulativo de algunos de obtener beneficios directa o indirectamente económicos, provenientes de plusvalías del suelo y/o de la actividad constructora” (COAM, 2008, p.135 y ss.).

Sobre este respecto, habría que entender dos cuestiones. En primer lugar, la corrupción vinculada a las decisiones urbanísticas es una realidad innegable; otra cosa es que se pretenda convertirla en el único responsable, sin aludir al modelo. En todo caso, las evidencias de la relación entre corrupción y urbanismo son contundentes y sobre éstos existe una prolija bibliografía¹⁷.

En todo caso, en el Código Ético del Colegio de Arquitectos de Madrid citado no se alude en ningún momento al problema que ha supuesto un modelo urbanístico basado en el crecimiento, con nefastas consecuencias sociales, principalmente el excesivo esfuerzo de acceso a la vivienda¹⁸ y la segregación social (Roch, 2008), y ambientales, como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la fragmentación de ecosistemas, la pérdida de bienes fondo o la mala calidad del aire en las ciudades (Observatorio de la Sostenibilidad en España, 2007b), entre muchos otros, y en general en todos aquellos impactos ambientales que surgen del sellado de suelo, recurso escaso y no renovable, y del modelo urbano adoptado, caracterizado por la gran movilidad obligada, con dependencia del vehículo privado.

Como se observa también en los medios de comunicación, se trata el tema como la “crisis del ladrillo”, que equivale a la crisis del sector de la construcción, y en parte del origen de dicha crisis se puede observar la relación con los desmanes que se han sufrido en la práctica urbanística (corrupción, mala praxis, falta de transparencia, etc.), pero no se plantea, en términos generales, que exista una crisis urbana (no solo de un sector) y que sea necesario transformar el modelo urbano y urbanístico, al que no se le señala ningún problema¹⁹.

Se puede concluir que la visión que existe sobre la práctica urbanística en el periodo de estudio, y principalmente en la “década prodigiosa”, se centra en que ha habido un mal funcionamiento (corrupción, especulación, etc.), y eso ha sido el

¹⁷ Cabe destacar Aguilera y Naredo (2009), Jiménez (2008) y Prada (2010).

¹⁸ Véase Observatorio de la Sostenibilidad en España (2007a).

¹⁹ Como algunos ejemplos de esto, algunos titulares de ciertos medios, que podrían encontrarse de manera similar en otras fuentes: “Urbanismo, corrupción, política y dinero”, “Urbanismo: el mayor escenario de la corrupción”, “Urbanismo, corrupción y revisión de competencias” o “Mapa de la Corrupción urbanística en España”.

causante principal del problema, y por tanto es necesario rediseñar la práctica (y de ahí la idea de códigos éticos, y otros instrumentos para reajustarla). Pero lo que no se apunta generalmente es que la planificación urbanística ha sido “solamente” una herramienta del sistema (capitalista, inmobiliario, de las élites locales, etc.) que ha funcionado extraordinariamente para el objetivo que se buscaba, permitir el crecimiento sin trabas ni control, cuando no fomentarlo.

4. Madrid como laboratorio de ideas: de la austeridad al crecimiento

En Madrid, hemos encontrado una de las mayores transformaciones urbanísticas de los últimos tiempos, tanto dentro de España como si lo comparamos con el resto de Europa.

El modelo seguido por la Comunidad de Madrid, una sola provincia que además acoge a la capital estatal, no es extrapolable a otras ciudades. A su vez, el fenómeno de la vivienda turística en el litoral es inexistente, y los procesos de recentralización son cada vez más evidentes, cuestión que no se da obviamente en las demás ciudades españolas, todo lo cual hace que ese modelo sea distinto, aunque existan algunos puntos de coincidencia.

En todo caso se toma como ejemplo el caso de la Región Metropolitana de Madrid por resultar paradigmático, ya que ha desempeñado un papel protagónico como laboratorio de nuevas formas de gobierno y planeamiento, a la vez que se ha convertido en un modelo de insostenibilidad por las políticas urbanas y territoriales que se han adoptado.

Se analiza a continuación los dos modelos urbanísticos, caracterizados por sendos planes en el municipio de Madrid, por los que se ha apostado en las últimas décadas: “la austeridad y el crecimiento”, modelos identificados y definidos por su relación respecto a la propuesta de nuevo suelo puesto en carga para la urbanización o suelo urbanizable. Estos modelos también han recibido otros nombres, en la literatura urbanística, tales como reformista y neoliberal, respectivamente, referidos en este caso a su relación con las políticas urbanas. En el primer caso, el modelo de austeridad o reformista está centrado en la introducción de reformas o mejoras en la ciudad existente y, por tanto, con gran peso de la rehabilitación, y en el segundo caso, el modelo de crecimiento o neoliberal se centra en el “libre ejercicio” de las fuerzas del mercado, en el cual el suelo se pone a disposición de la urbanización “sin trabas” supuestamente para que baje el precio del mismo, y por tanto, el precio de la vivienda, como si se tratara de un producto elástico, que respondiera inequívocamente a las leyes de oferta y demanda.

4.1. La austeridad como respuesta urbanística en contexto de crisis

En los años ochenta aún persistía la crisis iniciada en el año 1973 y conocida como crisis del petróleo. Por tanto, la crisis guardaba relación con la transformación del modelo productivo, lo que tenía su incidencia espacial.

En dicho contexto se plantea la propuesta del Plan General de Madrid de 1985, epígono de la austeridad. Resulta del plan un modelo “sostenible”, apoyado en la recalificación de la ciudad existente y en un crecimiento contenido.

El plan de 1985 propone un modelo intervencionista en el que los objetivos son mejorar la competitividad productiva (no de la ciudad en el concierto internacional de ciudades) y el empleo, entendidos éstos en el marco histórico correspondiente. Se considera este plan uno de los instrumentos necesarios (aunque obviamente, no suficiente) para conseguir dichos objetivos. El plan tiene como fin establecer condiciones más sólidas y duraderas para el crecimiento económico y el mantenimiento del bienestar. Busca, para ello, sentar las bases infraestructurales. Se trata, en todo caso, de una manera de entender el crecimiento económico a través del planeamiento urbanístico, a través del fomento del suelo productivo para actividades industriales y terciarias, y no a través de considerar el propio crecimiento físico de la ciudad, de carácter residencial, motor del desarrollo económico a través del desarrollo del sector de la construcción, en particular, inmobiliario.

Las acciones que al respecto define el Plan de 1985 son moderar el crecimiento físico, mejorar las condiciones sociales a través de las condiciones urbanas, potenciar el diseño urbano y dotar de equipamientos (fig. 5).

Se observa que este tipo de planificación se basa en un análisis profundo de las necesidades, ya que se hizo un estudio detenido de todas las unidades urbanas que necesitaban mejoras, y en la gestión detallada a lo largo del tiempo, ya que se planificaba la puesta en marcha de todos los proyectos para hacerlos posible, ya que el Plan de 1985 no era de crecimiento físico, pero sí era intensivo en inversión para su desarrollo.

Este Plan, que planteaba un crecimiento próximo a cero (o mínimo) y un proceso de redefinición en la cultura de la austeridad, fue duramente criticado por todos los sectores, incluso por “algunos estudiosos como Castells que habían centrado sus primeras investigaciones en el fracaso del capitalismo industrial” (Roch, 2002), que optaban ahora por el crecimiento. Existían diferentes visiones unidas a la competitividad en el mundo global, pero todas ellas pasaban por crecer físicamente para tener una posición destacada en la nueva organización mundial.

En línea con esta respuesta al plan se encuentra el decreto Boyer de 30 de abril de 1985 que supone la puesta en marcha de un modelo de desarrollo inmobiliario, dentro de la corriente del liberalismo mercantil²⁰.

²⁰ Se observa que el Decreto Boyer vino a apoyar, en detrimento del alquiler, el renacimiento de un sistema inmobiliario, que décadas atrás había surgido al calor de las subvenciones a fondo perdido para la construcción de vivienda protegida en el Régimen Franquista.



Fig. 5. Avance del Plan General de Ordenación Urbanística de Madrid, 1983. Plano imagen. Fuente: Ayuntamiento de Madrid.

4.2. El crecimiento urbano como motor de desarrollo económico

En el periodo entre el plan y su revisión (1985-1997) el mismo partido gobernante coincide, tanto en la presidencia de la Comunidad Autónoma de Madrid (1983-1995) como en el Gobierno de España (1982-1996). Este periodo se ve plagado de políticas que siguen un modelo economicista -pues se prima la dinamización económica frente a otras cuestiones- y se basan en la idea de

crecimiento como motor de desarrollo²¹; estas políticas presionan el Plan; la intervención estatal tiene como ejemplo destacado el Plan Felipe, que incluye la realización de la M-40.

El crecimiento regional, la desconcentración industrial y la deslocalización de empresas se convierten en las características de gran impacto territorial en la región de Madrid, sobre todo en los años noventa.

Tras el cambio de gobierno local se empieza a elaborar la revisión del plan, que se aprueba finalmente en 1997.

En el Ayuntamiento, tras la moción de censura de 1989, el nuevo alcalde Agustín Rodríguez Sahagún plantea:

“No basta defender el derecho de los madrileños a la vivienda, a unas infraestructuras y equipos de gran calidad, a unos niveles dotacionales elevados y distribuidos de forma equilibrada. Al mismo tiempo, hay que preocuparse de la obtención de unos espacios urbanos competitivos de cara a Europa, necesarios para que la inversión productiva sea capaz de generar recursos con los que garantizar la propia viabilidad del modelo de ciudad al que aspiramos” (Ayuntamiento Madrid, 1991, p.9)

La revisión resulta un plan sobredimensionado, planteado desde la visión de “último plan” y que tomando como justificación la pérdida de competitividad, redibuja Madrid y lo extiende hasta los límites administrativos en muchos casos, constituyendo un continuo urbano con los municipios limítrofes (fig. 6). Tanto es así que cabe destacar las declaraciones recientes de su principal redactor y gestor:

“El modelo de Plan General de 1997 es el que hay y como el Plan General de 1997 y todo su desarrollo prácticamente deja muy poco suelo sin ordenar no creo que se pueda cambiar el modelo.” (Rodríguez-Avial, 2008, pp.41 y ss.).

Con dicha afirmación se muestra que no se considera en la actualidad el urbanismo de la transformación, que sería de gran utilidad, tras el “paisaje después de la batalla” con el que nos encontramos. Por tanto, se observa cómo se afronta el momento actual como una oportunidad perdida, y se está a la espera de que todo vuelva “a su ser”, es decir, a otro *boom* inmobiliario.

El plan de 1997 y las legislaciones que le siguieron proponían un modelo inmobiliario que primaba el modelo economicista apoyado en medidas de corte liberal, y se observa que el modelo de crecimiento a saturación no está justificado por falta de suelo “planificado” que no se daba:

²¹ Junto a esta prevalencia de las políticas económicas frente a otras, han coexistido algunos aspectos relevantes, como la universalización de la sanidad pública o la misma ley del suelo de 1990, con texto refundido de 1992, que nace a contracorriente, ya que considera todo suelo no urbanizable que declara suelo no urbanizable “a priori”, sin necesidad de justificar los valores intrínsecos, equipara en derechos y deberes del suelo urbano y el urbanizable, lo que permite más igualdad entre los propietarios del suelo, e intenta solucionar las frecuentes situaciones de retención especulativa del suelo.

“Al ritmo de concesión de licencias del periodo 1985-1989, 11.550 viv/año (media entre nuestro valor y el de J. M. Ezquiaga), las 135.000 viviendas remanentes daban aún para 11,7 años. Suponiendo que el crecimiento se repartiera el 50% sobre urbano y urbanizable, las 78.000 restantes en suelo urbano suponían una capacidad para 13,5 años y las 57.000 en urbanizable para 9,8 años. Por tanto, la capacidad remanente, tanto en suelo urbano como urbanizable, parecía suficiente para albergar el crecimiento de la ciudad medio plazo” (De Santiago, 2005, pp. 5786 y ss.).



Fig.6. Revisión del Plan General de Ordenación Urbanística de Madrid, 1997. Proyecto de Ciudad.
Fuente: Ayuntamiento de Madrid.

A partir de 1998, la política económica del Gobierno de España se desarrolla, como se ha indicado, con unas medidas de liberalización del suelo, que definen una nueva estrategia respecto al territorio.

Realmente no se trataba de un régimen desregulador en sí sino intervencionista, como en la anterior ley, pero desde otro punto de vista. Se trata de la interacción de la Administración Pública para eliminar obstáculos que limiten la capacidad de transformar el territorio a las fuerzas económicas. Esto supone un fuerte despliegue de la hegemonía inmobiliaria imperante, y cuyas consecuencias podemos ver con claridad en la Región Metropolitana de Madrid.

En el periodo 2001-2007 se da una explosión en el sector inmobiliario en España, que pasa de producir 400.000 viviendas al año a 800.000. El número de viviendas protegidas disminuye hasta el límite en dicho periodo 2001-2007, ya que se observa que el papel de la vivienda protegida que fomentan las administraciones públicas es el de un instrumento de política anticíclica, y en periodos alcistas como el citado representa un papel despreciable en cuanto a su cuantía (fig. 7).

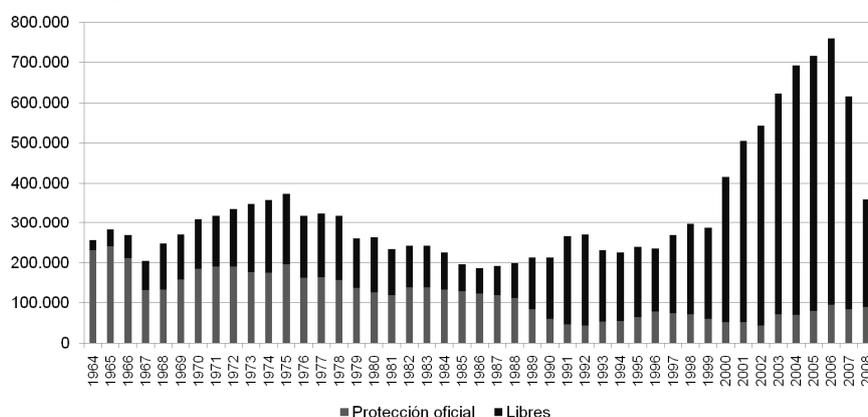


Fig. 7. Viviendas terminadas en España: protegidas y libres, 1964-2008. Fuente: elaboración propia a partir de Bases de Datos Histórica del Banco Bilbao Vizcaya Argentaria y Ministerio de Vivienda. Nota: los datos de viviendas a partir de 1992 son de viviendas iniciadas, según las estadísticas del Ministerio de Vivienda.

Las medidas de liberalización del suelo, así como el modelo económico adoptado han supuesto un crecimiento desbordado y la pérdida de valor de la ciudad, de la cual ya no importa la calidad sino la cantidad.

Se ha pasado de un modelo de la intervención pública en la ciudad a un modelo de intervención de las administraciones públicas para favorecer la acción y los intereses privados.

Si analizamos los datos del periodo 2000-2008, la superficie ocupada por las viviendas a construir (según licencias) en España fue de un 0,18% del territorio nacional. La Comunidad de Madrid fue la autonomía que más creció en superficie residencial, con una proporción del 1,20% respecto a la superficie de la comunidad autónoma, lo representa es más de seis veces la media nacional, y que

no está justificado por el crecimiento poblacional. Le siguen la Comunidad Valenciana, con un 0,54% y Canarias, con un 0,52%. En el extremo opuesto, se encontraban Extremadura (0,03%), Castilla y León (0,04%) y Aragón (0,06%), todas ellas de gran extensión (Observatorio de la Sostenibilidad en España, 2009).

Estas cifras muestran la intensidad del fenómeno, que ha llevado a la Región Metropolitana de Madrid a ser una de las cinco mayores regiones urbanas de Europa, y como indican Barredo y Gómez (2010) a ser “considerada uno de los puntos calientes (*hot spots*) en el desarrollo urbano de la Unión Europea (European Environment Agency 2005, Ludlow et al. 2006)”.

Tabla 1. Superficie artificial en España y la Comunidad de Madrid 1987-2000-2006

Artificial	España (ha)	Variación (%)	Aumento anual (ha)	Tasa de crecimiento anual (%)	Madrid (ha)	Variación (%)	Aumento anual (ha)	Tasa de crecimiento anual (%)
1987	670.000				60.574			
2000	840.000	25,37%	13.076,9	1,95%	90.363	49,18%	2.291,46	3,78%
2006	1.017.000	21,07%	29.500,0	3,51%	110.62	22,42%	3.376,50	3,74%
Total	1.017.000	51,79%	18.263,1	2,73%	110.62	82,62%	2.634,11	4,35%

Elaboración propia (2011) a partir de los datos del proyecto *Land Cover* del programa CORINE de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) – *European Environment Agency* (EEA), para datos de la Comunidad de Madrid y de OSE (2010) para datos de España.²²

En términos relativos, el suelo artificial de la Comunidad de Madrid ha crecido desde el año 1987 al 2006 un 82,62%, más de treinta puntos porcentuales más que la media española, y en el periodo 2000-2006, lo ha hecho a un ritmo más acelerado desde el punto de vista de aumento de ha/año, con más de 3.300 ha de aumento de superficie artificial (tabla 1).

5. Conclusiones

Se ha partido del concepto de modelo urbano, tomando como elementos para su análisis la planificación urbanística, instrumento que lo regula espacialmente, y el territorio, dimensión espacial-ambiental en la que está incluido. El análisis se ha centrado en la relación que la planificación urbanística tiene con las crisis, determinadas éstas principalmente por su componente económica.

²² Los datos de la Comunidad de Madrid se han obtenido del proyecto «CORINE Land Cover», en su versión 13, de 27 de mayo de 2010 en concreto de las siguientes bases de datos: «Corine Land Cover 2000 raster data - version 13» (02/2010), «Corine Land Cover 1990 raster data - version 13» (02/2010), «Corine Land Cover 2006 seamless vector data - version 13» (02/2010). La unidad administrativa ha sido obtenida de «GISCO administrative boundaries (NUTS) v9 generalised using the 1 km reference grid for the Land cover accounts project (LEAC)». La documentación está disponible en:

http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data#c5=all&c11=&c17=&c0=5&b_start=0. El sistema de referencia es ETRS 89, con proyección UTM30N.

Debido a la multitud de interacciones que existen entre modelo urbano, planificación urbanística, territorio, gobierno y crisis, en la Región Metropolitana de Madrid se han producido en el periodo estudiado los siguientes fenómenos:

- El modelo urbano se ha transformado enormemente en el periodo de estudio, 1985-2007, convirtiéndose en un modelo despilfarrador de recursos, entre ellos el suelo, y que no se basa en las necesidades, es decir, en el valor de uso de los bienes inmobiliarios, sino en su valor de cambio.
- La planificación urbana ha estado al servicio de la política económica basada en el crecimiento.
- El territorio ha recibido los numerosos impactos de una planificación urbanística pensada en exclusiva desde una visión urbana, principalmente tomando la ciudad como motor de crecimiento.
- El gobierno de la ciudad ha sido de carácter intervencionista, tanto en periodos austeros como de crecimiento. En los periodos de crecimiento, la intervención se ha basado principalmente en el apoyo del sector privado para evitar impedimentos que ralentizaran el crecimiento.
- Toda crisis supone, en general, un reposicionamiento de los agentes. Los periodos de crisis han sido momentos de transformación de la planificación urbanística. La respuesta a la última crisis ha sido que la planificación urbanística recalifique grandes bolsas de suelo para mantener el ciclo económico e inmobiliario, por lo que se ha retroalimentado.
- Se han necesitado innovaciones urbanísticas para la transformación urbana acaecida. Sobre todo aquellas que incorporan nuevos agentes o les permiten más fácilmente su funciones empresariales o que permiten más autoridad en la aprobación de proyectos sin participación pública.

Y por tanto, la conclusión principal es que se ha puesto la planificación urbanística al servicio del modelo de desarrollo económico de los últimos años, lo que no ha hecho más que apoyar la incorporación del espacio, el territorio, a una escala y velocidad no conocidas, a las dinámicas capitalistas. La transformación urbanística que se ha producido como respuesta a la crisis, la ha puesto al servicio de un modelo que presenta claros síntomas de agotamiento, con un nuevo factor más, la crisis urbana.

A modo de corolario, se hace necesario repensar la política urbanística en el país -lo que debe pasar por la legislación de suelo a nivel estatal y, sobre todo, las políticas urbanísticas de las comunidades autónomas- para buscar un modelo basado en la rehabilitación de la ciudad existente, la conservación de los usos productivos y la incorporación de usos agrícolas, así como naturales, para la planificación urbanística (Campos Venuti, 1981; 1984; 1992). Tras sucesivas olas de desarrollismo, la política urbanística de mayor impacto social y ambiental, tanto cualitativamente como cuantitativamente ha ocurrido en el periodo democrático.

Bibliografía

- AGUILERA KLINK, Federico y NAREDO PÉREZ, José Manuel, eds. (2009): *Economía, poder y megaproyectos*. Fundación César Manrique, Lanzarote, 227 pp.
- AYUNTAMIENTO DE MADRID (1991): *Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid: fase de avance*, 311 pp.
- BARREDO CANO, J. I. y GÓMEZ DELGADO, M. (2008): "Towards a set of IPCC SRES urban land-use scenarios: modelling urban land-use in the Madrid región", en PAEGELOW, M. y CAMACHO OLMEDO, M. T. -Ed.-: *Modelling environmental dynamics. Advances in geomatic solutions*. Springer, pp. 363- 385.
- BURIEL DE ORUETA, Enrique (2008): "La década prodigiosa del urbanismo español (1997-2006)", en *X Coloquio Internacional de Geocrítica, Diez años de cambios en el mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008*. Universidad de Barcelona, Barcelona, 26-30 de mayo de 2008.
- CASTELLS, Manuel (1981): *Crisis urbana y cambio social*. Editorial Siglo XXI, Madrid-México, 328 pp.
- CAMPOS VENUTI, Giuseppe (1981): *Urbanismo y austeridad*. Siglo XXI de España Editores, 196 pp. Edición original 1978.
- CAMPOS VENUTI, Giuseppe (1984): "El territorio desde el desarrollo cuantitativo a la recuperación cualitativa: metrópolis policéntricas y desafío tecnológico". *Jornadas de Debate Metrópolis, territorio y crisis*. Fundación Hogar del Empleado y Revista Alfoz. 15, 16 y 17 de febrero de 1984, Madrid. Publicado en: CAMPOS VENUTI, Giuseppe (1985): "Metrópolis policéntricas y desafío tecnológico", *Metrópolis, territorio y crisis*. Madrid, Asamblea de Madrid-Alfoz, pp. 21-36.
- CAMPOS VENUTI, Giuseppe (1992): *La terza generazione dell'urbanistica*. Editorial Franco Angeli, 270 pp. Milán.
- COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE MADRID (2008): "Borrador Código Ético del Urbanismo (de aplicación a los arquitectos colegiados en el COAM)". En: *Urbanismo. Madrid 2008. Debates y criterios de la Comisión de Urbanismo del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid*. Fundación Arquitectura COAM. Edición a cargo de Pedro Ortiz, pp: 135-136.
- CORTÉS ALCALÁ (1995): *La cuestión residencial: bases para una sociología del habitar*. Madrid, Editorial Fundamentos, Colección Ciencia, p. 414.
- COMISIÓN DE EXPERTOS SOBRE URBANISMO (1995): "Recomendaciones finales de avance normativo y política de suelo: del Informe sobre el Suelo y Urbanismo (Documento de Salamanca)", *Revista Ciudad y Territorio Estudios Territoriales, III (103)*. Instituto Nacional de Administración pública, Madrid, pp. 165-189.
- CRIADO SÁNCHEZ, Alejandro Javier (2005): *El agente urbanizador en el derecho urbanístico español*. Editorial Reus, Madrid, p. 479.
- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (EEA) (2005): *The European Environment – State and outlook 2005*. Luxemburgo: Office for Official Publications of European Communities, 576 pp.

- FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, Miguel Ángel (1994): "Sobre la necesidad de revisar la regulación del suelo". *Revista Economistas*, año 12, nº 60, ejemplar dedicado a: España 1993, Un Balance, pp. 457-463.
- GAJA i DÍAZ, Fernando (2005): "Políticas de Vivienda, Suelo y Urbanismo en la España del siglo XX. De la penuria a la falsa opulencia. Los costes de la hiperproducción inmobiliaria". *Seminario Hábitat y Suelo. Retos de las políticas de suelo para la producción social de vivienda*. Universidad de los Andes. Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (CIDER). Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Lincoln Institute of Land Policy (LILP). Bogotá, 18 y 19 de abril de 2005, 34 pp. <http://personales.upv.es/fgaja/publicaciones/andes.pdf>
- GEORGE, Henry (1879): *Power and Poverty*. Robert Schalkenbach Foundation. New York, p. 616.
- LÓPEZ, Isidro y RODRÍGUEZ, Emmanuel (2010): *Fin de ciclo: financiarización, territorio y sociedad en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)*. Editorial Traficantes de Sueños, Madrid, p. 503.
- LUDLOW, D; LAVALLE, C; KASANKO, M; BARREDO, J.I.; SAGRIS, V.; PETROV, L; FONS, J, GÓMEZ, O; BLANES, N; SAVOLAINEN, H. (2006): *Urban sprawl in Europe - The ignored challenge*. Luxembourg. European Environment Agency and Joint Research Center of the European Commission, Office for Official Publications of the European Communities, 57 pp. http://reports.eea.europa.eu/eea_report_2006_10/en
- MINISTERIO DE FOMENTO (2009): *Anuario estadístico de España*. Madrid, pp. 445. <http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/9FE92101-E20A-41B7-B355-9BEF8A667611/98025/Anuario2009.pdf>
- MINISTERIO DE VIVIENDA (2010): *Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español*, dirigido por Fariña Tojo, José y Naredo Pérez, José Manuel. Madrid, p. 90. <http://habitat.aq.upm.es/lbl/a-lbl.es.pdf>
- OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA (2007a): *Sostenibilidad en España 2007*. Editorial Mundiprensa, Madrid, p. 512. http://www.sostenibilidad-es.org/sites/default/files/_Informes/anuales/2007/sostenibilidad_2007-esp.pdf
- OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA (2007b): *Calidad del aire en las ciudades españolas: clave para la sostenibilidad urbana*. Editorial Mundiprensa, Madrid, p. 380. http://www.sostenibilidad-es.org/sites/default/files/_Informes/tematicos/aire/calidad_del_aire-esp.pdf
- OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA (2008): *Sostenibilidad local: una aproximación urbana y rural*. Editorial Mundiprensa, Madrid, p. 574. http://www.sostenibilidad-es.org/sites/default/files/_Informes/tematicos/sostenibilidad_local/sostenibilidad_local-esp.pdf
- OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA (2009): *Sostenibilidad en España 2009*. Editorial Mundiprensa, Madrid, p. 452. http://www.sostenibilidad-es.org/sites/default/files/_Informes/anuales/2009/sostenibilidad_2009-esp.pdf

- OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA (2010): *Sostenibilidad en España 2010*. Editorial Mundiprensa, Madrid, p. 495.
http://www.sostenibilidad-es.org/sites/default/files/_Informes/anuales/2010/sostenibilidad_2010.pdf
- OBSERVATORIO METROPOLITANO (2009): *Manifiesto por Madrid. Crítica y crisis del modelo metropolitano*. Editorial Traficantes de Sueños, Madrid, p.72.
- PAREJO ALFONSO, Luciano (1995): “La urbanización, la edificación y el urbanismo: de la ciudad de la corporación de propietarios a la ciudad como complejo de actividades”, *Revista Ciudad y Territorio Estudios Territoriales, III (103)*. Instituto Nacional de Administración pública, Madrid, pp. 111-115.
- PAREJO ALFONSO, Luciano y ROGER FERNÁNDEZ, Gerardo (2007): Comentarios a la ley del suelo (ley 8/2007, de 28 de mayo). Editorial Iustel, Madrid, p. 448.
- PARLAMENTO EUROPEO (2007): *DOCUMENTO DE TRABAJO sobre la misión de investigación en Madrid, la Comunidad Valenciana y Andalucía*, Comisión de Peticiones, 28.3.2007. Ponentes: Marcin Libicki & Michael Cashman, p. 26. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/660/660551/660551es.pdf
- PRADA, Esther (2010): “Concentración espacial de la propiedad de la tierra, megaproyectos inmobiliarios y transformación del paisaje: caso Valdeluz”, en *Revista Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (163)*. Instituto Nacional de Administración pública, Madrid.
- ROCH PEÑA, Fernando (2002). “Rastros de la razón: hacia una revisión crítica de la construcción de la disciplina urbanística”. *Boletín CF+S nº 24*, <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n24/afroc.html>.
- ROCH PEÑA, Fernando (2008): “La deriva patológica del espacio social en el modelo inmobiliario neoliberal madrileño”. *Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica*, Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. Universidad de Barcelona. <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/179.htm>
- RODRÍGUEZ-AVIAL, Luis (1991). “El modelo territorial de las actividades económicas en Madrid”, en Ayuntamiento de Madrid: *Madrid Metrópoli*. Tercera tenencia de Alcaldía. Madrid, pp. 99-110.
- RODRÍGUEZ-AVIAL, Luis (2008): “Temas del Ayuntamiento de Madrid. Revisión del Plan General”. *Urbanismo. Madrid 2008. Debates y criterios de la Comisión de Urbanismo del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid. Fundación Arquitectura COAM*. Edición a cargo de Pedro Ortiz. Madrid, pp. 41-42.
- ROGER FERNÁNDEZ, Gerardo (2007): “Homenaje a Javier García-Bellido”, en *Revista Arquitectura, Ciudad y Entorno vol.1, nº3*, pp. 170-173.
http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/2482/1/18_gerardo_roger_fernandez.pdf
- SÁNCHEZ, Joan-Eugeni (1982): “El polígono Ciutat Badia. Un ejemplo de producción urbana bajo el franquismo”. *Revista de Geografía*, 1982 Vol.: 16-17 Núm.: 1, pp. 147-158.

DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, Eduardo Andrés (2005): *Nuevas formas y procesos espaciales en la Región Urbana de Madrid: las lógicas del espacio en la construcción de la ciudad única*. Director de tesis: Ramón López de Lucio. Universidad Politécnica de Madrid, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. 2 volúmenes.