

EL CASO DE MADRID: 1997-2012 DEL URBANISMO EXPLOSIVO AL INANE SACAR LECCIONES DE LA CRISIS

Josefina Gómez Mendoza
Catedrática de Geografía

Desarrollos urbanos fantasmas y paradojas del crecimiento

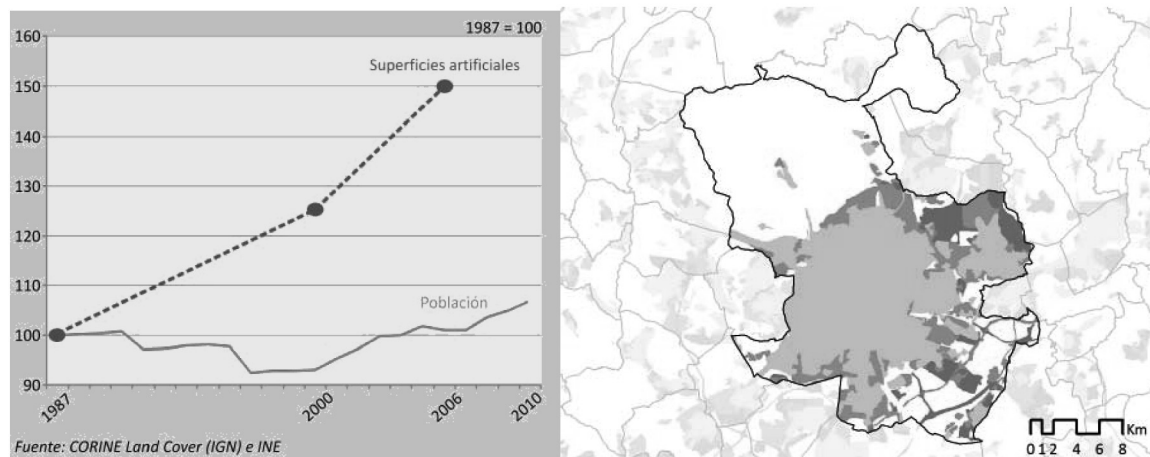
Madrid tiene el dudoso privilegio de compartir con las estafalarias ciudades del Sur de China los reportajes sobre las *ghost towns* que la BBC y otras televisiones internacionales han dedicado a sus desarrollos urbanos periféricos, unas piezas urbanas fantasmas que son esqueletos o ruinas urbanas antes de nacer. Enormes superficies se han “rellenado” de urbanización y de edificación, sin hacer verdadera ciudad, y la crisis las ha dejado vacías. Las periferias de Madrid son hoy una sucesión híbrida de territorios descarnados, grandes contenedores residenciales vacíos, o abandonados a medio construir, con sobredotación de viales, despilfarros energéticos, déficit de equipamientos. Madrid corre hoy el riesgo de quedarse descolgada del grupo de las metrópolis europeas y eso se lo debe en parte sin duda a errores de planeamiento, de diseño urbano y de gestión económica. El modelo de crecimiento basado en el desarrollo inmobiliario está sentenciado por la crisis, y además de pensar en un cambio de modelo, es indispensable que se diagnostique correctamente la situación y que se reflexione sobre las soluciones.

Se ha conseguido en la región de Madrid una doble y tremenda paradoja: la primera, que el precio de la vivienda se multiplique, cuando precisamente y *soi disant* se quería reducirlo a través de la desregulación y sobre todo de una enorme oferta de suelo. La segunda, que haya sobreabundancia de vivienda al mismo tiempo que amplios sectores de la población no tienen acceso a ella: hay muchas más viviendas que las necesarias, pero también hay muchas más necesidades de vivienda que antes por parte de amplios sectores de la población. A lo que se viene a añadir un problema jurídico de la máxima relevancia: hace unos meses el Tribunal Supremo ha anulado la reclasificación urbana de gran parte del suelo disponible en el territorio, prácticamente todo el de los Planes de Actuación Urgente (PAUs) y parte de los nuevos desarrollos que recalificó el Plan de 1997.

Y es que el Plan General de Ordenación Urbana (PGOUM) de 1997 optó, a diferencia del PGOUM de 1985, por clasificar como urbano un gran volumen del suelo (mal llamado) “vacante” entre la M-40 y la M-50. Prolongaba y consolidaba así la estrategia iniciada en 1991 de rellenar los “vacíos” de borde a través de los PAUs de Montecarmelo, Las Tablas, San Chinarro, Carabanchel, Vallecas y Arroyo del Fresno (Figuras 1 y 2); pero además el PGOUM de 1997 se propuso otros enormes desarrollos residenciales, los de Valdebebas, Ensanche de Barajas, Los Cerros, El Cañaveral, Los Ahijones, Los Berrocales, la Atayuela y Valdecarros. (Figuras 3 y 4). Este urbanismo de expansión suponía actuar sobre un total de 8.000 ha de las

cuales aproximadamente un tercio en los PAUs. A finales de 2012 la construcción no se había terminado en éstos, y apenas se había iniciado en los nuevos barrios de desarrollo.

Figuras 1 y 2. Evolución de la población 1987-2010 y de las superficies artificiales 1987-2005 y evolución de las superficies artificiales. 1987-2010 Corine Land Cover. (Gris claro 1987, más oscuro 2000 y oscuro 2006).



Fuente: Corine Land Cover y elaboración Ciudades&Capitales&100. Información estadística ciudades españolas.

Artificialización del suelo y los desequilibrios entre evolución de la vivienda y de la población

La comparación de las imágenes satelitarias de diferentes momentos obtenidas a través del proyecto europeo Corine Land Cover, permiten establecer una imagen temporal de los cambios acaecidos en el uso del suelo desde 1987 hasta 2005. Para el conjunto de España se estima que el suelo artificializado (urbanizado para todos los usos y equipamientos) ha aumentado un 52 % en esos dieciocho años, pasando de 669.222 ha a 1.017.356 ha con un crecimiento medio anual de casi 20.000 ha. Particularmente relevantes son los datos del quinquenio 2000-2005, el periodo central de lo que se ha venido en llamar nuestra “década prodigiosa” del urbanismo: en ese lustro, el volumen anual medio de suelo artificializado se incrementó hasta las 27.666 ha, es decir, 75,8 ha al día, más de 3 ha a la hora. Estas dimensiones le llevan a Oriol Nel.lo a calcular que cada diez días, durante cinco años, se ha artificializado en España un ámbito tan amplio como todo el Ensanche de Barcelona, “un Ensanche cada diez días durante cinco años, ése ha sido el ritmo” (Nel.lo. 2013, en Schulz-Dornburg).

El municipio de Madrid tiene 605,77 km² de los cuales más de la mitad —335,84 km²— artificiales, incluyendo naturalmente, además de la edificación, los viales, el suelo no edificado, el verde urbano artificial y las zonas de extracción o vertido. Es decir, que si se excluyen las grandes masas de monte protegido (Monte del Pardo y Soto de Viñuelas), la totalidad del municipio está prácticamente urbanizado.

Pero lo importante en relación con las incongruencias de política urbana es que el aumento del suelo urbano se ha producido cuando ya no crecía la población o lo había vuelto hacer



de forma muy modesta en función de la llegada de inmigración extranjera. Mientras la superficie artificializada aumentaba entre 1987 y 2005 de 100% a 150%, la población lo hacía entre 1987 y 2010 en apenas un 5% , habiendo atravesado un largo periodo de decrecimiento entre los años 1975 y 2000. Se da el caso que la CAM se encuentra por encima de las comunidades litorales en consumo de suelo para urbanizar (Ciudades&Capitales+100, 2011).

En Madrid predomina obviamente la ciudad compacta, con más del 58% de edificación entre medianeras, pero no deja de ser llamativo que el 7,5 % sea de vivienda unifamiliar aislada, y el 4,1% de vivienda unifamiliar adosada. Más elocuente es que en las áreas en desarrollo el uso del suelo residencial supere al 70 % del total y que el número de viviendas previstas llegue al cuarto de millón, de las cuales más de 200.000 están pendientes. Desde el último decenio del siglo pasado se han urbanizado unas ocho mil hectáreas, agotando prácticamente el suelo que quedaba sin ocupar más allá de la ciudad consolidada.

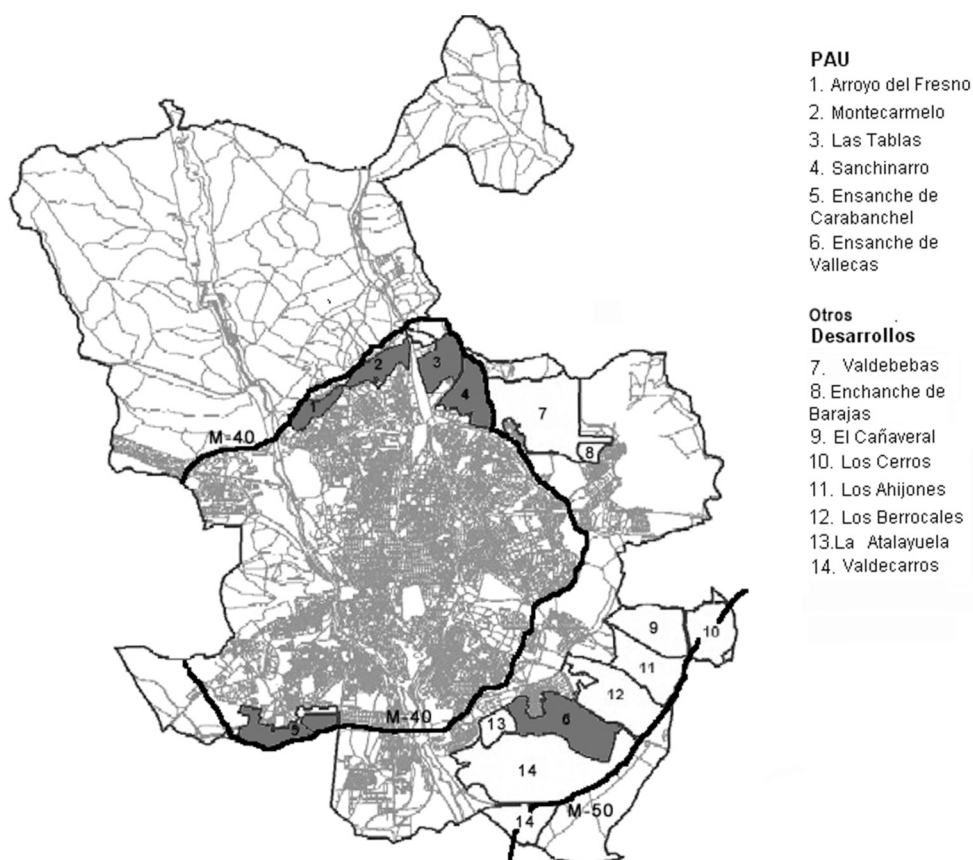
PAUs y Areas de Desarrollo: los excesos de una expansión sobredimensionada y por piezas inconexas

Consciente de la pérdida de población del municipio, el PGOUM de 1985, gestado en un contexto de crisis económica, optó por moderar la expansión física y se centró en lo que llamó el "cosido" de la ciudad, recualificar y rematar la periferia dentro del cuarto cinturón (M-40). En los años siguientes se asistió a un encendido debate sobre la forma de reducir la repercusión del precio del suelo en el precio de la vivienda. Momento particularmente señalado fue cuando en 1994 el Tribunal de Defensa de la Competencia emitió un informe en el que abogaba por la desregulación: "Algo hay cuando el precio del mercado del suelo en Madrid es tres veces superior al de Nueva York", había dicho su presidente poco antes.

Desde principios del último decenio del siglo pasado, ha triunfado la tesis de que para disminuir la carestía de la vivienda hay que aumentar la oferta de suelo urbanizado. En 1991 el Ayuntamiento procedió a recalificar como urbanizable suelo que hasta entonces era urbanizable programado: se trata de los 2.261 ha de los seis primeros PAUs ya mencionados en los que pretendía construir 72.750 viviendas. El fin invocado era el de evitar la salida de la población hacia las coronas metropolitanas y dinamizar el sector inmobiliario para reactivar la economía (Brandis, 2012 y 2013). El grupo parlamentario del PSOE y algunos particulares recurrieron la recalificación, dándose la circunstancia de que tras muchos avatares el Tribunal Supremo la haya definitivamente condenado y pedido que se subsane la situación.

Como se ha dicho, el Plan de 1997 exacerba la estrategia de urbanismo de expansión, estableciendo la ocupación masiva de suelo anteriormente no urbanizable protegido al que, también en esta ocasión, recalifica en urbanizable. El argumento es explícitamente reducir a través de la oferta el precio del suelo y favorecer así el acceso de la vivienda. En este caso se trataba de 5.055 ha para edificar 122.613 viviendas en los ocho desarrollos que constan en la figura 3. Todos están comprendidos entre la M-40 y M-50 y se apoyan en las radiales 2, 3 y 5 iniciadas en 1999. Como era de esperar, también esta recalificación fue recurrida y también en este caso el alto tribunal dio la razón a los recurrentes e instó al Ayuntamiento a justificar

Figura 3. PAU y otros desarrollos



jurídicamente la descalificación. Las dos operaciones de mayor tamaño eran las de Valdebebas y Valdecarros, la primera de más de 1.000 ha y la segunda cercana a los 2.000 ha con previsión de 48.000 viviendas, la mayor operación urbanística de España. Es bien conocida la modificación que experimentó Valdebebas, donde la prometida nueva “Casa de Campo” del Este de unas 800 ha fue recortada en cerca de 300 ha para construir oficinas, viviendas y la Ciudad Deportiva del Real Madrid. Y también es notorio el ritmo acelerado con que se hicieron los trámites en este caso, que contrasta con la pasmosa lentitud en todas las demás extensiones, aunque la Ciudad de la Justicia, donde se proyectaban doce edificios, quedó paralizada en 2007 con un único edificio levantado y no concluido.

La sentencia del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 2012 estimando los recursos de casación anteriores supone un freno más a las actuaciones concernidas, particularmente grave en las de la Estrategia Este de Madrid con planes parciales aprobados, Juntas de Compensación constituidas, proyectos de urbanización también aprobados y licencias de construcción otorgadas, como ocurre en Valdebebas. Aunque el Ayuntamiento ha advertido que se trata de problemas de forma, no podrá proceder, como hizo en 2007, limitándose a argumentar que afectaba a suelos sin valor y por tanto urbanizables.

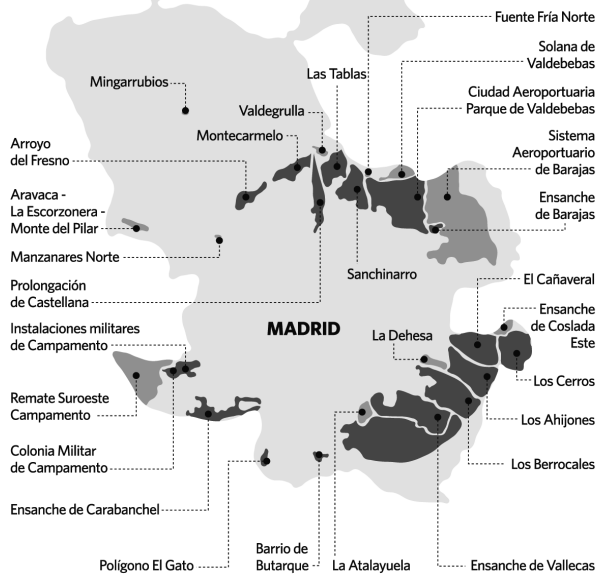


Figura 4.

Desarrollos urbanísticos en el aire

Los nuevos barrios de Madrid

- Desarrollos con datos sobre edificación ilegal
- Desarrollos sin datos sobre edificación ilegal



Relación de ámbitos afectados por la sentencia del Tribunal Supremo

URBANIZACIÓN	SUPERFICIE (M2)	NÚMERO DE VIVIENDAS
Ensanche Coslada	810.782	*
Los Ahijones	5.466.957	15.400
Ensanche San Fernando	222.735	*
Los Cerros	4.689.070	15.000
La Dehesa	740.336	*
Los Berrocales	7.733.205	22.235
La Atalayuela	1.704.547	–
Valdecarros	19.665.030	48.000
El Salobral- Nacional IV	53.919	*
Calle Portillo de El Pardo	23.497	15
Manzanares del Norte	7.163.416	*
Colonia Mingorrubio	163.337	**
Aravaca - La Escorzonera - Monte del Pilar	1.145.497	**
Valdegrulla	735.357	*
Arroyo del Fresno	1.481.358	2.754
Campamento	6.806.364	7.400
Colonia Militar Cuatro Vientos	80.266	*
Instalaciones militares Campamento	2.111.965	10.700
Ciudad Aeroportuaria - Parque de Valdebebas	11.578.903	12.500
Solana de Valdebebas	1.106.784	1.106
Sistema Aeroportuario de Barajas	16.323.787	*
Fuente Fria Norte	193.584	193
TOTAL	89.999.598	136.303

(*) Número de viviendas no definido PGOU. (**) Suelo No Urbanizable Protegido (Sentencia de 2007).

Fuente: Ayuntamiento de Madrid.

elEconomista

Un Preavance de Revisión del Plan demasiado impreciso

Madrid se encuentra en fase de revisión del Plan, y en 2012 se ha presentado un Preavance del mismo. Contiene un diagnóstico que se considera ya casi definitivo y unas propuestas estratégicas y de ordenación urbanística que evidentemente todavía no lo son. Una de las razones para esta revisión es la necesidad de adaptar el PGOUM al nuevo marco normativo, la Ley del Suelo 2001 de la CAM, muy expansiva, y la Ley del Suelo de ámbito nacional de 2008, mucho más restrictiva.

Parece preocupante que el documento de diagnóstico, tan indispensable por el clamoroso fracaso de previsiones y actuaciones de 1997, sea un documento muy prolijo y, sin embargo, muy poco concreto. Se reconoce que el Plan de 1997 contenía una estrategia de expansión que iba al límite de la capacidad. “El hecho de que Madrid agotara su capacidad de generar suelo con el objetivo de abaratar la vivienda ha traído como consecuencia [...] un exceso de suelo calificado y en fase de urbanización. Se ha convertido en una rémora. Incluso algún especialista afirma que convendría restringir la cantidad de suelo [...]” (Ayuntamiento, Revisión).

Frente al modelo de urbanismo de expansión, la Revisión opta entonces por un “urbanismo de recalificación”, por centrar las iniciativas en la ciudad consolidada, por detener el crecimiento ilimitado y hacer rehabilitación y regeneración de la ciudad “compacta y compleja”. Esta reorientación es sin duda indispensable, pero se hace de forma tímida, tan genérica

como impreciso es también el diagnóstico del urbanismo vigente. El conjunto peca de inanidad pese a la gravedad y urgencia de la situación. Y eso es preocupante: no se trata en las actuales circunstancias de llenar páginas con lenguaje bienintencionado, pero también bastante vacío sobre, posicionamiento urbano, ciudad de oportunidades, sostenibilidad, cohesión, calidad de vida, etc. sino de saber qué se tiene que hacer.

Se necesitan un diagnóstico certero y respuestas terminantes. Porque es la situación de un territorio construido a trozos con fragmentación física y social; con grandes despilfarros de espacio; donde la movilidad ha aumentado por el alejamiento de las residencias y favorecida por una política de infraestructuras viales irresponsable; donde el entorno va degradándose crecientemente, y se consume cada vez más energías fósiles como consecuencia de la explosión urbana; finalmente, un territorio en el que los costes de equipamientos y servicios resultan cada vez más elevados y difíciles de mantener, etc.

Conclusiones y propuestas

1. Por la urgencia de la situación, el endeudamiento financiero, las proyecciones demográficas y el embrollo jurídico, se necesita más que nunca llegar a **diagnósticos acertados, pero además muy detallados, sobre los soportes urbanos existentes y previstos y su mantenimiento**. Hace falta sin duda **un cambio de modelo de ciudad y de gestión**, hacia una más compacta, más compleja, y a la vez más abierta en un marco global y en la que los ciudadanos se sientan más involucrados. Pero la mera apuesta genérica por una ciudad diferente no basta en situación tan compleja y deshilvanada. Además del criterio general de regeneración, rehabilitación, etc., se necesita estudiar pieza a pieza para proponer soluciones adecuadas y discriminadas.

2. También por la singularidad de la situación, parece oportuno que el problema jurídico planteado por la sentencia anulatoria del alto tribunal no se trate de resolver de forma con soluciones de parcheo. No es lo mismo lo que se puede hacer para los ámbitos urbanizados o en construcción (Las Tablas, San Chinarro, Valdebebas, Arroyo del Fresno, etc.) que aquellos apenas emprendidos y para los que se podría optar por soluciones a medio plazo diferentes. Es decir que la **resolución del problema jurídico puede constituir una magnífica oportunidad sobrevenida de replantearse el modelo de crecimiento metropolitano**. Cabe incluso preguntarse si procede **abandonar parcialmente la opción de hacer de más de quince años de extender Madrid hasta sus límites administrativos**. Las decisiones administrativas sobre soportes físicos son difíciles de remover, pero no imposibles, tanto más si están cuestionadas judicialmente. Es claro que si se tomara una decisión reductora, los futuros crecimientos —cuando lleguen— se irían hacia las ciudades metropolitanas y otras partes de la región de Madrid. Si lo hacen como extensión de los núcleos y sin añadir dispersión y alejamiento, quizá esto no sea peor que lo actual. En todo caso, merece ser analizado y discutido. Y de paso, también los diseños banales, “internacionales” en el peor de los sentidos, con los que los desarrollos se han proyectado.

3. Si bien el concepto de suelo vacante es hoy un concepto obsoleto para el urbanismo, la realidad muestra que se sigue operando como si el suelo, fuera del tejido consolidado, estuviese vacío cuando no tiene valores productivos o constituye reservas ambientales. Parece



como si este suelo “vacío” legitimara desarrollos excesivos y diseños ramplones, ajenos al lugar, sacados muchas veces de las peores plantillas internacionales. Es incongruente en este siglo que el planeamiento siga siendo sobre todo de desarrollo urbano; al revés, **tiene que tomar en consideración el sistema de espacios abiertos a todas las escalas, los valores ambientales y culturales, es decir el paisaje**. En todos los países con cultura territorial y urbanística, y en particular en aquellos de nuestro entorno con mayor éxito al respecto, se está recurriendo al paisaje como instrumento útil para una estrategia territorial que además sea participativa y permita la concertación. El paisaje, tal como lo define el *Convenio Europeo del Paisaje*, promulgado en 2000, entrado en vigor en 2005, y ratificado por las Cortes españolas en 2007, es toda porción de territorio que resulte de la interacción de elementos naturales y culturales y de acuerdo con la percepción que de él tengan las poblaciones; así concebido, se ha convertido en un instrumento insoslayable para el planeamiento territorial. Los ciudadanos tienen derecho al paisaje, y no solo, como parecía admitirse, al paisaje escénico, que es un concepto trasnochado, sino también a sus *paisajes cotidianos*, por descontado los urbanos, pero también *los paisajes rurales* que, además de ser más o menos productivos, tienen valor patrimonial y ambiental.

4. A partir de estas premisas defender la ciudad compacta frente a la dispersa, como principio general, supone **optar por los desarrollos que prolonguen los tejidos consolidados, tanto de la ciudad central, como de las metropolitanas y de los propios pueblos y por diseños urbanos menos “deslocalizados”** y más atentos a las tramas (naturales, rurales o urbanas) subyacentes al lugar. Ello permite abaratar costes de urbanización y evitar despilfarros de infraestructura y energéticos, además de conseguir tramas y diseños menos incoherentes y más cohesión social. Es deseable en este sentido que **se vinculen los suelos urbanizables con barrios**: si la intención es crear verdadera ciudad, el barrio es el núcleo indispensable. Algunas medidas recientes de la CAM no parecen sin embargo ir en este sentido, que por lo demás es ya puro sentido común urbanístico. Por ejemplo, la recién aprobada Ley de Viviendas Rurales Sostenibles permite la construcción de viviendas aisladas a todo propietario de fincas de más de 6 ha en toda la Comunidad de Madrid, a excepción del suelo protegido y pasando por encima del planeamiento municipal. La medida es muy desaconsejable por la nueva incitación a la dispersión que entraña, los despilfarros que va a provocar en infraestructuras viarias y energéticas para las casas desperdigada, y los daños al paisaje. Si como dice esa Ley VRS, los ciudadanos madrileños tienen derecho a una vivienda fuera de la ciudad central consolidada, lo racional es que la obtengan en los ensanches de los pueblos. Sería pues aconsejable que se derogara la Ley de Viviendas Rurales Sostenibles que, además, ha sido recurrida ante el Tribunal Constitucional.

5. En función de todo lo anterior, parece indispensable que **las grandes operaciones urbanísticas previstas, los megaproyectos, sean sometidos a un exhaustivo escrutinio de su oportunidad y de sus consecuencias económicas y territoriales** y también sometidas a la participación pública más amplia e informada posible. La gran operación ya concluida de Madrid Río, con el soterramiento de la M-30, sin duda ha producido beneficios (aunque muchos aspectos de su realización sean cuestionables), pero sobre todo ha generado deudas de miles de millones de euros a los ciudadanos madrileños. En este orden de cosas cabe hablar del proyecto de Sede Olímpica 2020 (donde mucho de lo realizado adolece de los defectos comentados, por ejemplo, el proyecto de Villa Olímpica, cuyo diseño es más de lo mismo) o de la discutida operación de Eurovegas que parece que se instalará en Alcorcón, pero para la que

Madrid había previsto la gigantesca operación de Valdecarros. La experiencia y la prudencia parecen aconsejar que no se caiga en el señuelo de los miles de empleos que podrían generar sin poner en la balanza sus otros costes. En otra escala, ocurre algo parecido con la prolongación de la Castellana y la transformación de la plaza de Cedaceros en un gran centro comercial de lujo en que solo se conservarían las fachadas de unos edificios de enorme valor patrimonial y arquitectónico. Los madrileños se merecen mayor consideración en decisiones tan fundamentales para su marco de vida, su economía y su propia estima.

Abril de 2013

